

Reforma Penitenciaria en América Latina

Diagnóstico de la
situación carcelaria
en Chile y Colombia



PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DE CHILE





Reforma Penitenciaria en América Latina

Diagnóstico de la
situación carcelaria en
Chile y Colombia



Copyright © 2024

Todos los derechos reservados. Ni la totalidad ni parte de este libro puede reproducirse o transmitirse por ningún procedimiento electrónico o mecánico, incluyendo fotocopia, grabación magnética, o cualquier almacenamiento de información y sistema de recuperación sin permiso escrito de los autores y del editor.

En caso de erratas y actualizaciones, la Institución ejecutora del estudio Centro de Estudios Justicia y Sociedad, publicará la pertinente corrección en la página web www.justiciaysociedad.uc.cl

Diseñado y diagramado por Paola Merino H.

Imágenes con licencia de uso: Freepik

Reforma Penitenciaria en América Latina

Diagnóstico de la situación carcelaria en Chile y Colombia

Institución ejecutora del estudio

Centro de Estudios Justicia y Sociedad,
Pontificia Universidad Católica de Chile (CJS-UC)

Dirección ejecutiva

Catalina Droppelmann Roepke (CJS-UC)

Investigador principal y coordinador del estudio

Ulda Omar Figueroa Ossa (CJS)

Investigadoras/es capítulo Chileno

Victoria Osorio Rubio (CJS-UC)

Jacinta Rodríguez Pavani (CJS-UC)

Rolando Carmona Aldunate (CJS-UC)

Investigadoras/es capítulo Colombiano

César Valderrama Gómez (Dejusticia)

Juan Sebastián Hernández Moreno (Dejusticia)

Lucía Becerra Becerra (Fundación Konrad Adenauer)

Contraparte Técnica

Programa Estado de Derecho para Latinoamérica
de la Fundación Konrad Adenauer



PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DE CHILE

El Centro Justicia y Sociedad UC (CJS UC), es un centro de estudios y políticas con foco latinoamericano de la Pontificia Universidad Católica de Chile, la institución de educación superior mejor rankeada de la región. Hemos llevado a cabo publicaciones académicas y estudios de gran impacto en las políticas públicas en Chile y Latinoamérica, aportando en la generación de conocimiento en la región. Nos involucramos en debates públicos y legislativos que impacten en los ámbitos de la justicia, la seguridad y la exclusión social, a través de incidencia política y legislativa, conferencias, comisiones de expertos y medios de comunicación.

Nuestros ejes de acción son: Formación – Desarrollamos capital humano, Investigación – Promovemos el conocimiento, Incidencia – Generamos impacto y transformación.

Twitter / X: <https://twitter.com/JusticiaySocUC>

Instagram: <https://www.instagram.com/justiciaysociedaduc/>

LinkedIn: <https://www.linkedin.com/company/centro-de-estudios-justicia-y-sociedad-uc/>

Página web: <https://justiciaysociedad.uc.cl/>



El Programa Estado de Derecho para Latinoamérica de la Fundación Konrad Adenauer brinda en esta región un apoyo sostenido al desarrollo y a la profundización de un orden jurídico justo y eficiente, basado en el principio del Estado de Derecho. El trabajo de nuestra fundación se fundamenta en la convicción de que la democracia, el Estado de Derecho y una política que vele por la garantía efectiva de los derechos humanos son condiciones indispensables para el desarrollo sostenible en cualquier país del mundo.

Twitter / X: <https://twitter.com/KASiusLA>

Facebook: www.facebook.com/kasiusla

Instagram: <https://www.instagram.com/kasiusla/>

LinkedIn: www.linkedin.com/company/kasiusla/

YouTube: <https://www.youtube.com/@KASiusLA>

Página web: www.kas.de/es/rspla

Índice

1.	INTRODUCCIÓN	11
2.	ANTECEDENTES	15
	2.1. Marco conceptual	15
	2.2. Situación actual de las personas privadas de libertad en Chile	19
	2.3. Situación actual de las personas privadas de libertad en Colombia	23
3.	OBJETIVOS Y MARCO METODOLÓGICO	29
	3.1. Contexto general del estudio	29
	3.2. Dimensiones de análisis, perfil de las personas entrevistadas y plan de análisis	30
4.	LA SITUACIÓN PENITENCIARIA EN CHILE	33
	4.1. Contexto institucional y normativo	33
	4.1.1. Diseño institucional del campo penitenciario en Chile	33
	4.1.2. Regulación penitenciaria en Chile	37
	4.1.3. La política nacional de reinserción social en Chile	40
	4.2. Necesidades prioritarias de la población penitenciaria en Chile	42
	4.2.1. Necesidades de la población general en Chile	42
	4.2.2. Necesidades de grupos particulares de personas privadas de libertad en Chile	48
	4.3. Principales actividades en materia de protección de derechos en Chile	53
	4.4. Actividades en materia de intervención penitenciaria	63
	4.4.1. Oferta programática del Estado en materia de intervención penitenciaria	63
	4.4.2. Características de las intervenciones intrapenitenciarias	66
	4.5. Barreras para el desarrollo del campo penitenciario en Chile	76

5.	LA SITUACIÓN PENITENCIARIA EN COLOMBIA	89
5.1	Contexto institucional y normativo	89
5.1.1	Diseño institucional del campo penitenciario en Colombia	89
5.1.2	Regulación penitenciaria en Colombia	98
5.1.3	La política de reinserción social en Colombia: influencia del plan nacional de política criminal y de la Corte Constitucional	104
5.2	Necesidades prioritarias de la población penitenciaria en Colombia	109
5.2.1	Necesidades de la población general en Colombia	109
5.2.2	Necesidades particulares de grupos minoritarios en Colombia	115
5.3	Principales actividades en materia de protección de derechos en Colombia	117
5.4	Principales actividades en materia de intervención penitenciaria en Colombia	124
5.4.1	Oferta programática en materia de intervención penitenciaria	124
5.4.2	Programas de tratamiento penitenciario por el Estado en Colombia	126
5.4.3	Características de las intervenciones intrapenitenciarias	130
5.5	Barreras para el desarrollo del campo penitenciario en Colombia	139
6.	REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	149
7.	ANEXOS METODOLÓGICOS	153



1. Introducción

Este documento reporta los hallazgos del estudio “**Promoción de una reforma penitenciaria en América Latina**” coordinado por el área de Justicia del Centro de Estudios Justicia y Sociedad de la Pontificia Universidad Católica de Chile, y realizado con la colaboración del Programa Estado de Derecho para Latinoamérica de la Fundación Konrad Adenauer, cuyo objeto fue formular propuestas de reforma al campo penitenciario en Chile y Colombia en base al análisis de información comparable entre ambos países.

Este es el primero de dos documentos relacionados con este estudio. En esta primera parte se reportan los esfuerzos realizados para recoger y sistematizar información que permita fundar un diagnóstico de la situación de las instituciones y las prácticas penitenciarias en Chile y Colombia. En una segunda parte en cambio se realiza un análisis comparado del campo penitenciario en ambos países, formulando en base a ello propuestas de reforma a nivel legislativo y de gestión implementables para la realidad chilena y colombiana. Se espera con ello que este estudio no solo aporte con un diagnóstico sobre las instituciones y prácticas penitenciarias de Chile y Colombia, sino que además genere una metodología replicable en otros países de la región que les permita levantar sus propios diagnósticos y elaborar estrategias de incidencia en materia penitenciaria en base a sus necesidades locales específicas en los próximos años.

Para ello como primera tarea se realizó un diagnóstico sobre la institucionalidad, normativa e intervenciones sociales penitenciarias existentes en Chile y Colombia. Con ello se busca comprender como su configuración pueden afectar las intervenciones sociales que buscan favorecer la reinserción social y la protección de derechos de la población penal en cada uno de estos países. Si bien existen buenos diagnósticos sobre los distintos sistemas penitenciarios de algunos países de América Latina, muchos de estos se encuentran desarticulados, en su mayoría carecen de una metodología sólida y no son comparables.

La segunda tarea consistió en generar instrumentos empíricos que permitieran levantar información comparable en ambos países. Su diseño estuvo a cargo del Centro de Estudios Justicia y Sociedad, dependiente del Instituto de Sociología de la Pontificia Universidad Católica de Chile, centro de investigación que reúne la experiencia y trayectoria de más de quince años de investigación dedicada a la sociología de la delincuencia, la criminología y las políticas públicas. Para ello se contempló la realización de 50 entrevistas semiestructuradas (25 por cada país) a actores del campo penitenciario de perfiles similares para cada uno de los países involucrados. Se incluyeron actores del campo penitenciario que se desempeñan al interior de las cárceles (principalmente personal de los servicios de prisiones y de defensa penal penitenciaria), tomadores de decisiones a nivel institucional y político, académicos y representantes de organizaciones de

la sociedad civil que aspiran a incidir en materia penitenciaria. Con estos se realizó un trabajo de campo de manera sucesiva tanto en Chile como en Colombia.

Con miras a realizar el trabajo de campo en Colombia y ajustar el diseño original de los instrumentos a la realidad institucional de ese país, el equipo de investigación de Justicia y Sociedad UC viajó a la ciudad de Bogotá durante febrero de 2023, ocasión donde durante una semana se ejecutaron entrevistas de arranque para el trabajo de campo en ese país con miras a ajustar las pautas de entrevistas a utilizar con los entrevistados del sistema penitenciario colombiano. Para dicha tarea, y para la ejecución del resto del trabajo de campo se trabajó de manera conjunta con **“Dejusticia”**, un centro de estudios jurídicos y sociales localizado en Bogotá, Colombia y dentro de cuyos objetivos se encuentra el fortalecimiento del Estado de Derecho y a la promoción de los derechos humanos en Colombia y en el Sur Global promoviendo el cambio social a través de estudios rigurosos y sólidas propuestas de políticas públicas.

Agradecemos el acceso a información y la coordinación de entrevistas realizadas desde Chile por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y la Defensoría Penal Pública de ese país y por Gendarmería de Chile. Extendemos los mismos agradecimientos al Ministerio de Justicia y el Derecho de Colombia, al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario y la Defensoría del Pueblo de ese país.

Es a partir de dicho trabajo que se genera esta publicación, cuya estructura es la siguiente.

En el primer apartado se reportan antecedentes generales que fundaron esta investigación. En primer lugar, se construye un marco conceptual necesario para su diseño y la interpretación de los hallazgos del estudio, dando cuenta de los alcances de conceptos centrales para comprender el sistema penitenciario tales como **“reinserción social”**, **“protección de derechos”** y **“desistimiento”**, así como las ideas de trato e intervención penitenciarias. En el segundo apartado se describe el marco institucional y normativo en materia penitenciaria vigente tanto en Chile como en Colombia a la fecha de realización del estudio. Este finaliza reportando información general sobre la situación de las personas privadas de libertad en Chile ambos países en base a una revisión de datos administrativos y de la literatura previa generada durante la década pasada.

El tercer apartado da cuenta de los objetivos y del marco metodológico del estudio. Como parte de este último, se reportan las estrategias de levantamiento de información utilizadas, las dimensiones de análisis generadas para esta investigación y el perfil de las personas entrevistadas durante el trabajo de campos junto con la estructura general de las pautas de entrevistas utilizadas para ello. Asimismo, se reporta el proceso de planificación y coordinación del trabajo de campo y el plan de análisis utilizado para ello.

En el cuarto y quinto apartado se reporta la situación penitenciaria tanto en Chile como en Colombia respectivamente, abordando las necesidades prioritarias de la población penal, las actividades en materia de trato y protección de derechos, las actividades en materia de intervención penitenciaria orientada a la reinserción social, y las barreras para el desarrollo del campo penitenciario en cada país.

En el sexto apartado, se ofrece un análisis comparado de la realidad de ambos países para cada una de dichas dimensiones, relevando las similitudes y diferencias entre las instituciones y prácticas de ambos países, relevando aquellos elementos donde se muestran mayores avances en cada uno de ellos y reflexionando sobre qué ventajas podría implicar su trasplante a un contexto penitenciario diverso.

Finalmente, el séptimo apartado ofrece un conjunto de recomendaciones para arrancar procesos de reforma penitenciaria en ambos países compuestas por un conjunto de ajustes legales e institucionales cuya construcción fue realizada no solo en base al análisis realizado por el equipo de investigación, sino que también en base a las consultas realizados a las propias personas entrevistadas en el marco de este estudio.



2. Antecedentes

2.1 Marco conceptual

a. **Reinserción social, disminución de la reincidencia delictual y protección de derechos como fines de las instituciones penitenciarias.**

Es comúnmente aceptado tanto desde las disciplinas jurídicas como desde la criminología, que uno de los fines del castigo penal, incluyendo el uso de la cárcel, es la reinserción social de las personas privadas de libertad (*Cury, 2005; Allen, 1959*). Sin embargo, el contenido de dicho término, y por ende las actividades que deben movilizar los agentes que aspiran a promover la reinserción social de las personas privadas de libertad, es un campo en disputa en la literatura. Se suelen asociar a este concepto una serie de otras ideas como las de resocialización, reintegración, rehabilitación, todos usados indistintamente como sinónimos de reinserción social.

En cualquiera de sus sentidos, la reinserción social ha sido comprendida tanto desde una perspectiva valórica como práctica como el conjunto de actividades cuya realización son necesarias para integrar en el marco de una sociedad libre a las personas que han infringido la ley penal mediante la prestación de distintos servicios sociales (*Villagra, 2008*). Es comúnmente descrita como una actividad de alta complejidad, pues las personas condenadas por la comisión de delitos corresponden a aquellos grupos sociales con mayores desafíos sociales, económicos y personales, perteneciendo muchas veces a aquellos grupos más marginados dentro de una sociedad como consecuencia de factores vinculados no solo a su vinculación con el mundo criminal, sino que también al consumo problemático de drogas e historias de exclusión social y laboral (*Morales y sus colaboradores, 2015*).

En ese marco, suele también asociarse el concepto de reinserción social al de prevención de la reincidencia delictiva. Es efectivo que toda actividad que busque volver a integrar a una persona a la sociedad se ve comprometida si esta persiste en su comportamiento infractor, lo que ha hecho que tradicionalmente los sistemas penitenciarios midan sus resultados exclusivamente en función de los niveles de reincidencia que muestran las personas que egresan de las cárceles al concluir con sus penas. Sin embargo, las ganancias sociales que genera la reinserción social sobrepasan los derivados de evitar la comisión de nuevos delitos y de nuevas víctimas, sino que beneficia también a las familias de las personas privadas de libertad, a sus vecinos y en general a todas las organizaciones laborales, escolares y sociales de las que vuelve a participar quien se reintegra a la sociedad (*Solomon y sus colaboradores, 2006*).

Desde esta perspectiva, evitar que las personas cometan nuevos delitos en el futuro es uno más de un conjunto de medios para facilitar la reincorporación de las personas privadas de libertad a la vida social. Por ello, la reducción de la reincidencia es solo uno de múltiples criterios que deben regir la actividad penitenciaria orientada a la reinserción social, la que también debe estar orientada hacia la promoción de la integración social y comunitaria, así como a la promoción del ejercicio de los derechos políticos, sociales y culturales que no han sido limitados por la imposición de pena (*Morales y sus colaboradores, 2019*). En ese marco, la mayoría de las acepciones modernas del concepto de reinserción social coinciden en que se trata de un proceso en el que i) el sujeto sancionado debe ser revinculado a las instituciones formales e informales de control social, ii) se debe propender a potenciar su capital social; y iii) se debe promover un rol activo de la persona condenada en dicho proceso, pues este es una muestra del proceso de cambio en ciernes que estaría experimentando (*Villagra, 2008; Espinoza y sus colaboradores., 2010*).

En ese contexto, la protección de los derechos de las personas privadas de libertad siendo también uno de los objetivos que debe ser perseguido por los sistemas penitenciarios, ha sido menos desarrollado en la literatura académica y es foco de menos atención al interior de las prisiones. Su contenido ha sido mayormente elaborado desde el derecho internacional de los derechos humanos, siendo diversos los tratados internacionales que establecen los estándares que los agentes del Estado deben observar durante la gestión de la actividad penitenciaria. Más allá del contenido particular de dichos cuerpos normativos, cuya sistematización y alcance ha sido suficientemente trabajado desde la literatura jurídica en materia de derechos humanos (*Castro, Cillero y Mera, 2010*), los derechos de las personas privadas de libertad cuya protección debe ser resguardada por el Estado ha sido comúnmente agrupado para hacer monitoreo de las condiciones carcelarias en las siguientes dimensiones: i) violencia carcelaria; ii) seguridad orden y disciplina; iii) condiciones materiales de reclusión; iv) servicios médicos; y v) régimen interno y actividades (*Comité para la prevención de la tortura, 2016*).

b. Actividades de protección de derechos e intervención penitenciarias orientadas a la reinserción social.

En el ámbito latinoamericano, *Morales y sus colaboradores (2019)* diseñaron a fines de la década pasada un modelo general de reinserción social para el sistema de justicia criminal chileno construido en base a la revisión de modelos penitenciarios de Canadá, Reino Unido y Australia. En ese contexto, plantean como componentes centrales a ser considerados en el diseño general de los modelos penitenciarios la distinción clara entre dos grandes clases de actividades: aquellas vinculadas a la protección de derechos de las personas privadas de libertad (y que denominan como actividades de trato penitenciario) y aquellas vinculadas a la intervención orientada a la reinserción social de las personas privadas de libertad (y que denominan como actividades de tratamiento penitenciario).

Las actividades de trato o de protección de derechos de las personas privadas de libertad, está conformado por todos aquellos servicios que deben ser provistos a la población penitenciaria por el solo hecho de tener derecho a recibirlas, más allá de que sean idóneas o no para reducir sus probabilidades de reincidencia futuras. Dentro de estas se incluyen un conjunto de actividades destinadas a mitigar los efectos negativos del encierro y facilitar su posterior reintegración a la comunidad, tales como acceso a la salud, deporte, cultura, actividades religiosas, entre otras.

De manera complementaria, desde el denominado marco conceptual de la “**justicia procedimental**” se ha relevado el vínculo claro entre las actividades de trato penitenciario orientadas a la promoción y protección de sus derechos de las personas privadas de libertad y las mejoras en las condiciones de vida al interior de las cárceles. Como han mostrado diversas investigaciones, cuando las personas privadas de libertad perciben que son tratadas con justicia esto repercute en una mejora en su comportamiento al interior de la cárcel, pero también cuando los funcionarios penitenciarios perciben un trato justo por parte de sus pares y superiores, se han constatado mejoras en su salud mental y su disposición a dar un buen trato a los internos (*Barkworth, 2020*).

Por otra parte, las actividades de tratamiento o intervención penitenciaria, agrupa a otro conjunto de actividades que aspiran a evitar que el interno reitere su comportamiento infractor tales como programas laborales, de adicciones a las drogas u otros que persigan específicamente esos objetivos. Es posible entonces plantear un vínculo claro entre esta clase de actividades y aquellas que persiguen que, mediante la disminución de las probabilidades de reincidencia, sea posible reinsertar a una persona en la sociedad.

En este marco, el sistema penitenciario es entendido como un conjunto de instituciones cuya finalidad es la reinserción social de las personas privadas de libertad entendida no solo a evitar que vuelva a delinquir en el futuro, sino principalmente a potenciar un conjunto de procesos individuales y sociales que faciliten a estas personas reconstruir sus vínculos sociales, para que producto de ello, generen trayectorias de vida pro-sociales que les permitan ir progresivamente abandonando sus trayectorias delictivas. Para ello, contempla componentes de intervención que buscan evitar que estos reiteren su comportamiento infractor como actividad necesaria, aunque no suficiente, para alcanzar ese objetivo. Pero ello será también necesario promover el trato y la protección de derechos al interior de las cárceles con miras a facilitar la efectiva integración social de las personas privadas de libertad, con miras a que la acción del Estado dentro de las cárceles no tenga lugar con el fin exclusivamente instrumental de reducir la reincidencia delictiva, sino que se funde principalmente en el reconocimiento de las personas privadas de libertad como sujetos de derechos.

A partir de este modelo que integra las actividades de intervención penitenciaria con las de trato y protección de derecho al interior de las cárceles, puede sostenerse que el quehacer de las instituciones penitenciarias debe enfocarse no solo en conseguir la disminución de la reincidencia en cuanto resultado, sino que también en la promover procesos de desistimiento del delito.

c. Desistimiento y abandono de carreras delictivas

Otro concepto relevante para la comprensión del funcionamiento del sistema penitenciario es el de desistimiento delictivo. La investigación criminológica en materia de desistimiento se ha centrado en investigar qué factores y procesos influyen en el abandono de las carreras delictivas por parte de los infractores. Sin embargo, no hay consenso en la definición de desistimiento.

Algunos investigadores consideran que desistir es el cese completo de la actividad criminal durante un periodo largo de años, mientras que otros consideran una definición más flexible, aceptando que pueden ocurrir episodios delictivos aislados (*McNeill, Farrall, Lightowler & Maruna, 2012*). Generalmente la investigación en materia de desistimiento se ha centrado en delitos relacionados con robos y tráfico de drogas, pero en el caso tanto de delitos violentos, como de agresión sexual, aún se desconoce el proceso que lleva a desistir a este tipo de agresores (*Farmer, McAlinden & Maruna, 2015*).

Las teorías y evidencia empírica apuntan a varios factores determinantes en el proceso de cese de la carrera delictiva, los cuales incluyen la edad (*Sheldon & Glueck, 1937*), cambios biológicos (*Sampson & Laub, 1992, Moffitt, 1993*), transiciones sociales y experiencias vitales como el matrimonio (*Sampson & Laub, 1992*), la voluntad y elección propia (*Clarke & Cornish, 1985; Moffitt, 1993*), la relación o vínculo del individuo con la sociedad (*Sampson & Laub, 1992*), el desarrollo de un sentido de identidad prosocial (*Maruna, 2001*), y la transformación cognitiva unida a la oportunidad de cambio (*Giordano et al. 2002, Farrall, 2002*).

A continuación, se enumeran y describen brevemente los 7 factores/procesos comúnmente asociados a la idea de desistimiento delictivo (*Ministry of Justice, 2013*):

i. **Hacerse mayor y madurar:** Envejecer y madurar tienden a favorecer el desistimiento, especialmente para aquellos involucrados en el crimen callejero, donde, por lo general, las tasas ofensivas alcanzan su punto máximo a finales de la adolescencia o principios de la edad adulta, luego disminuyen constantemente antes de caer bruscamente alrededor de los 30 años. Esto puede deberse a que los ex infractores prestan más atención a sus familias y relaciones (ver más abajo). La probabilidad de reincidencia después de la liberación de la custodia se reduce con la edad.

ii. **Familia y relaciones sociales:** Hay evidencia de que la formación de vínculos íntimos, fuertes y de apoyo con otra ayuda al desistimiento del crimen. Estas relaciones pueden reducir la cantidad de tiempo que los sujetos pasan en grupos de pares de la misma edad y del mismo sexo (un factor de riesgo conocido para los jóvenes ofensores masculinos). Alianzas sólidas y relaciones con sus hijos también proporcionan al individuo algo que perder si hay un retorno a la prisión. Vivir con padres no ofensivos puede tener el mismo tipo de efecto en los ex infractores que han regresado a la casa familiar. Finalmente, los lazos familiares e íntimos pueden dar a los delincuentes un sentido de propósito, de significado y dirección. Los individuos que tengan que criar a sus hijos o cuidar de padres ancianos pueden encontrar que el crimen y el encarcelamiento son incompatibles con tales roles.

iii. **Mantenerse sobrio:** La dependencia de drogas y alcohol se asocian con el delito. La recuperación de la adicción es a menudo una parte clave de los procesos de desistimiento, aunque el efecto no es automático, y algunas personas pueden abstenerse de sustancias adictivas, pero no delito, o viceversa.

iv. **Empleo:** La evidencia sugiere que el empleo estable - particularmente si ofrece un sentido de logro, satisfacción o maestría - puede ayudar a las personas que infringen la ley penal a interrumpir sus carreras delictivas. El empleo se ha identificado como un factor importante en el apoyo de desistimiento entre los infractores mayores de 27 años.

v. **Esperanza y motivación:** Las investigaciones sugieren que las personas que desisten de la realización de delitos suelen estar muy motivadas y confiadas de que pueden cambiar sus vidas: los infractores que claramente dicen que quieren dejar de ofender son los más propensos a desistir. El impacto de estos factores de motivación se ha encontrado incluso en estudios a largo plazo hasta diez años después de salir de prisión.

vi. **Aportar a los demás:** Las personas que sienten y muestran preocupación y empatía por los demás son más propensos a desistir del crimen. Los infractores que encuentran maneras de contribuir a la sociedad, a su comunidad o a sus familias parecen tener más éxito en renunciar al delito. Si estos logros son reconocidos formalmente, el efecto puede ser aún más fuerte.

vii. **Sentimiento de pertenencia:** Aquellos que se sienten conectados con otros en la comunidad (no criminal) son más propensos a mantenerse alejados del delito. Las redes sociales que ayudan al desistimiento incluyen la familia extensa, grupos de ayuda mutua, clubes y grupos culturales o religiosos.

viii. **Dejar atrás una identidad delictiva:** Las personas con antecedentes penales que no se definen puramente como “delincuentes”, pero se ven a sí mismos como agentes pro-sociales y ciudadanos, tienen mayores probabilidades de desistir.

ix. **Autoeficacia:** La investigación con desistidores ha identificado que tener a alguien que cree en ellos es importante y que el desistimiento puede ser apoyado por interacciones con otros que comunican la creencia de que éstos pueden cambiar y que tienen algo que ofrecer a la sociedad o a otras personas.

2.2 La situación actual de las personas privadas de libertad en Chile

a. Características generales de la población penitenciaria en Chile

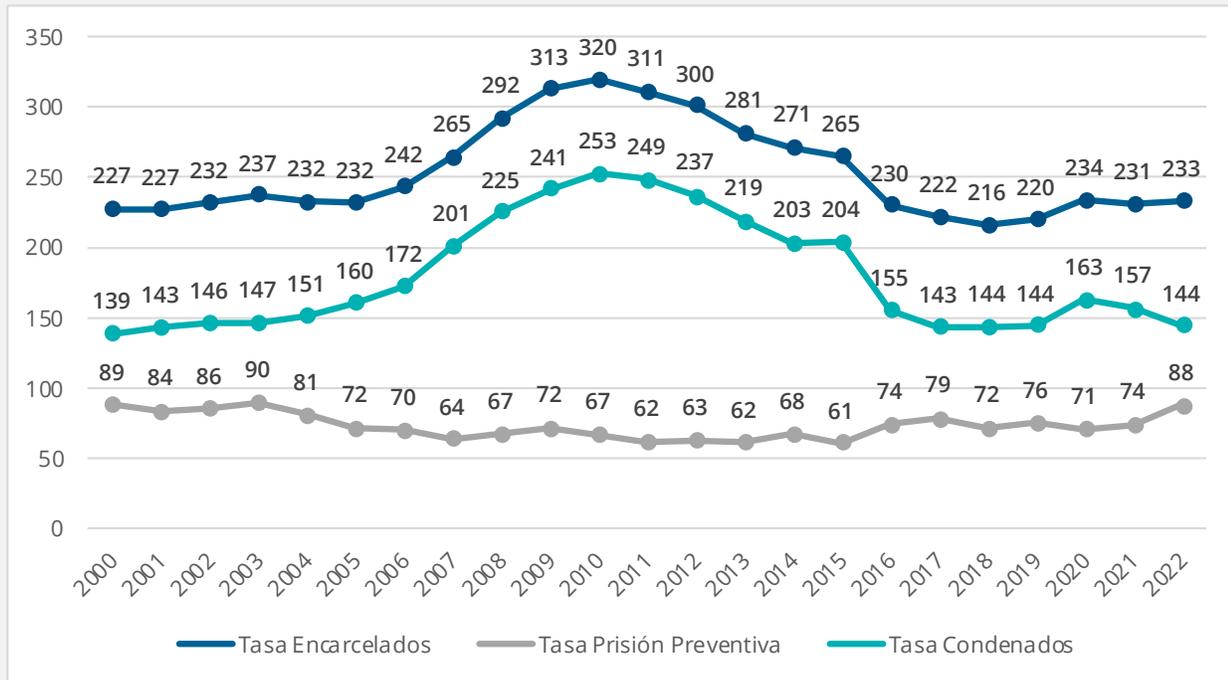
Para finales de 2022 en Chile había 46.169 personas encarceladas (*Gendarmería de Chile, 2023*), por tanto, 233 personas por cada 100.000 habitantes se encontraban privadas de libertad. Esta cifra pone a Chile actualmente en el séptimo lugar (de un total de 13 países en dicha región del mundo) con mayor proporción de ciudadanos encarcelados y en el lugar 49 (de un total de 223 países) a nivel internacional (*World prisión brief, 2023*).

Si se mira la evolución en el tiempo de la tasa de encarcelamiento (Gráfico 1), se observa que la actual corresponde a la mayor tasa de personas encarceladas desde 2018, momento donde se llegó a la tasa de encarcelamiento más baja de los últimos 20 años (216 personas encarceladas cada 100 mil habitantes). Con todo, la actual tasa de encarcelamiento es sustantivamente más baja que la existente en 2010, época donde con una tasa de 320 personas encarceladas cada 100 mil habitantes Chile se ubicaba en uno de sus momentos histórico de mayor uso de la prisión.

Si se mira la proporción de personas encarceladas por encontrarse condenadas y de aquellas privadas de libertad a la espera de juicio durante los últimos 20 años los primeros siempre han sido un número mayor a los segundos. Sin embargo, la proporción entre las personas encarceladas por un motivo y por otro ha ido variando en el tiempo. Tal como puede observarse en el Gráfico 2, durante la primera década de los 2000 se logró bajar la proporción de personas encarceladas a la espera de juicio de 39% a 20%, fenómeno que ha visto un retroceso durante los últimos 10 años, observándose un incremento progresivo del número y proporción de personas a la espera de juicio encarceladas (el que actualmente ha vuelto a acercarse al 40% del total de personas encarceladas).

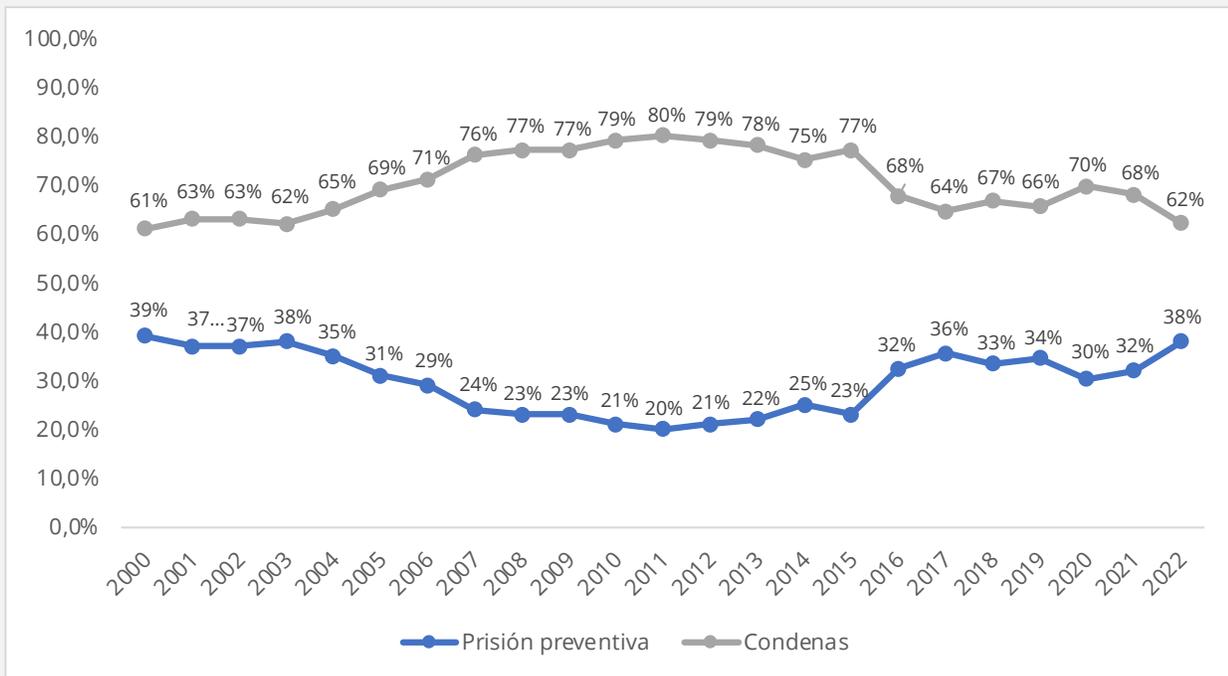
Del total de personas privadas de libertad a finales de 2022, el 93% corresponde a hombres y solo el 7% a mujeres. En el caso de los hombres, la gran mayoría está privado de libertad con condenas (64.2%),

Gráfico 1: Tasa de personas encarceladas cada 100 mil habitantes en Chile (2000 a 2022)



Fuente: elaboración propia en base a Gendarmería de Chile (2022) e INE (2023)

Gráfico 2: Proporción de personas encarceladas condenadas y a la espera de juicio (2000-2022)



Fuente: Elaboración propia en base a Gendarmería de Chile (2023)

mientras que en el caso de las mujeres privadas de libertad la proporción de ellas que está encarcelada a la espera de juicio es sustantivamente mayor a la de los hombres, pues prácticamente la mitad de ellas está encarcelada a la espera de juicio (49,2%).

Por otra parte, la mayoría de los delitos por los que se encuentran encarcelados tanto hombres y mujeres corresponden a delitos de robos (32,7%) y relacionados al tráfico de drogas (32%). Sin embargo, en el caso de las mujeres privadas de libertad, la proporción de aquellas encarceladas por este último delito (64,9%) es sustantivamente mayor al del caso de los hombres (26,1%).

Los hombres privados de libertad, se aprecia que son personas mayormente jóvenes, cuyas edades se encuentran en los tramos entre 20 a 29 años (40%). Solo el 5% corresponde a personas que se declaran pertenecientes a pueblos originarios (principalmente al pueblo Mapuche), mientras que el 11% corresponden a personas de nacionalidad extranjera (principalmente colombianos, venezolanos y bolivianos). El 81% declara adherir a algún credo religioso (mayormente católicos y evangélicos), y solo el 1% declara tener una orientación sexual distinta a la heterosexual.

b. Mujeres privadas de libertad en Chile

Por su parte, algunas características sociodemográficas de las mujeres privadas de libertad son similares a las de los hombres. Por una parte, se trata también de mujeres jóvenes, cuyos tramos de edad también se concentran entre los 20 a 29 años, a pesar de que en los demás tramos de edad hombres y mujeres se distribuyen de manera muy similar, el único tramo donde hay una mayor proporción de mujeres que de hombres es en el que va entre 40 a 65 años (27,7% de las mujeres está en este tramo versus el 23,3% de los hombres). Asimismo, la proporción de aquellas mujeres que no adhieren a ninguna religión (17%) es similar a la de los hombres que tampoco lo hacen.

Se aprecian sin embargo diferencias entre hombres y mujeres privadas de libertad pues estas últimas declaran con más frecuencia no ser heterosexuales (11%) en relación a los hombres que lo declaran (1%); pertenecen en mayor proporción a pueblos originarios (el 11% de las mujeres declara pertenecer a algún pueblo originario, principalmente al pueblo quechua); y son en mayor proporción extranjeras (donde el 21,8% de las mujeres encarceladas no es chilena, predominando las de origen boliviano).

También es posible constatar algunas diferencias en el ámbito educacional y laboral entre hombres y mujeres privados de libertad. Puede apreciarse que el 34% de los hombres encarcelados no había completado ni siquiera estudios básicos (primarios) previo al ingreso a la cárcel, proporción que se reduce a un 24% al interior de la cárcel (lo que implica que alrededor de 1 de cada 3 hombres consigue concluir al menos sus estudios básicos al interior de la cárcel). Por otra parte, la mayoría de ellos (62,2%) declaraba al ingreso a la cárcel solo ejercer oficios no calificados (y el 6,4% no ejercer ningún oficio o actividad). Finalmente, el 86,5% declara no haber realizado cursos de capacitación certificados en algún oficio en los últimos 3 años.

Por su parte, las mujeres encarceladas tienen niveles educacionales ligeramente mejores que los hombres previos a ingresar a la cárcel (el 31,5% de ellas no había completado sus estudios básicos o primarios al ser encarceladas) consiguiéndose durante el encierro nivelar sus estudios en una proporción similar a los hombres, pues también alrededor de 1 de cada 3 mujeres consigue completar su educación básica o prima-

ria. Sin embargo, la formación laboral de las mujeres encarceladas es sustantivamente peor que la de los hombres privados de libertad pues el 40% de ellas declara al ingresar a la cárcel no ejercer ningún oficio o actividad y solo el 46,7% declara ejercer oficios no calificados. Finalmente, la proporción de mujeres que no ha conseguido realizar cursos de capacitación certificados en los últimos 3 años si bien es muy elevada (78%), es menor a la de los hombres que tampoco lo consiguen.

c. Principales problemas en materia de protección de derechos e intervención penitenciaria en Chile

La información disponible más reciente en materia de protección de derechos en las instituciones penitenciarias en Chile ha sido recogida por el Comité para la Prevención de la Tortura (2023), quienes en base a visitas presenciales a recintos penales monitorean y sistematizan los principales problemas en materia de protección de derechos y trato de las personas privadas de libertad.

Dicha organización ha reportado extensamente en sus informes problemas en la satisfacción de necesidades básicas en materia de higiene y abrigo, problemas en materias de segmentación de personas en prisión preventiva, mujeres gestantes, personas extranjeras, y personas con problemas de salud mental problemas relacionados con el uso del tiempo libre, con bajo acceso a actividades y programas de recreación, formación, capacitación y/o reinserción social e inconsistencia en los horarios de encierro y desencierro establecidos entre distintos recintos penales, y discrecionalidad en el uso de traslados a otras unidades penales como sanciones informales. De especial cuidado han sido los problemas que en estas u otras materias similares reportan personas privadas de libertad pertenecientes al pueblo Mapuche, quienes bajos estándares de trato intercultural al interior de los recintos penales.

Otro aspecto relevado han sido las condiciones materiales de las cárceles, reportándose problemas de infraestructura, sanitarios y de acceso a servicios básicos como ducha, baño o calefacción. De especial relevancia en el último tiempo han sido los problemas vinculados al régimen de salud, constatándose que en general los recintos penales cuentan solo con capacidad para hacer atenciones de baja complejidad, de modo tal que dolencias de mayor entidad deben ser derivadas a la red pública de salud. Quienes logran ser atendidos en la red de salud, reportan recibir un trato poco respetuoso debido a su condición de personas privadas de libertad. También se reportan problemas de acceso en materia de salud mental y dental. Ello se agudiza con las precarias condiciones laborales de los funcionarios de salud al interior de los establecimientos penitenciarios.

También se han reportado limitaciones a la defensa jurídica, el uso de allanamientos como sanciones informales y episodios de violencia física, trato irrespetuoso y corrupción por parte del personal a cargo de la custodia de las personas encarceladas. Materia de especial preocupación ha sido la ocurrencia de muertes de personas privadas de libertad al interior de las cárceles. El Comité reporta que un promedio de 133 personas fallece al interior de las cárceles anualmente (543 personas en total entre los años 2018 a 2021). Si bien la principal causa de muerte son enfermedades (54 casos anuales en promedio), se reporta preocupación por el importante número de decesos por agresiones (49 casos anuales en promedio) y por suicidios (18 casos anuales en promedio).

Sin embargo, los problemas de protección de derechos reportados se extienden también al propio personal penitenciario. En particular aquellos que realizan labores de custodia de las personas privadas de liber-

tad relevan padecer turnos excesivamente largos que generan problemas para organizar la vida familiar y que dan lugar a una elevada prevalencia de patologías de salud mental y problemas de consumo de sustancias.

Finalmente, en materia de capacidad de intervención, durante la década pasada el sistema penitenciario y su capacidad para impulsar la reinserción social de las personas privadas de libertad fue objeto de una intensa revisión en el ámbito académico nacional. A partir de estas revisiones (*Consejo para la Reforma Penitenciaria, 2010; DESUC, 2010; Cárdenas, 2011; Navarro et al., 2012; CESC-FPC, 2012a, 2012b, 2014; FPC, 2013b; Morales et al., 2014; Morales et al, 2019; Droppelmann et al, 2021*), la comunidad académica nacional ha podido establecer que los altos niveles de hacinamiento y la cultura militarizada de Gendarmería de Chile (donde además prevalecen las funciones de seguridad sobre las vinculadas a la reinserción social) son dos de los principales obstaculizadores de los procesos de reinserción social de las personas privadas de libertad. Por otra parte, problemas de gestión institucional, su excesivo foco en los procesos por sobre los resultados y la falta de cobertura y especialidad de la oferta programática también se han relevado como obstaculizadores en esta materia.

En particular sobre la oferta programática, se ha consensuado que la existente en Chile tendría una capacidad reducida de cobertura, no estaría basada en la evidencia, tendría bajos estándares de calidad, no estaría pensada para atender perfiles delictivos específicos, no está diseñada para coordinar intervenciones intra y extramuros y esta no ha sido mayormente objeto de evaluaciones que den cuenta de sus resultados.

2.3 Situación actual de las personas privadas de libertad en Colombia

a. Características generales de la población penitenciaria en Colombia

En Colombia, el incremento en el uso del encarcelamiento ha estado determinado por las fallas de la política criminal, la cual ha tendido a una constante inflación punitiva influenciada por fenómenos mediáticos. Así, desde la década de los 90s, Colombia ha experimentado un aumento acelerado de la población privada de la libertad, el cual ha traído consigo un aumento constante del hacinamiento y de la vulneración de derechos en los centros de reclusión.

Según datos del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, INPEC, para 1998, el sistema penitenciario y carcelario del orden nacional contaba con un total de 44.398 personas, pero contaba con una capacidad total de 33.119 cupos – es decir, con un hacinamiento del 34,1%. Sin embargo, para 2013, sólo 15 años después, la población privada de la libertad se triplicó: el sistema contaba con un total de 120.032 personas y una capacidad de 75.726 cupos – es decir, con un nivel de hacinamiento del 57,8% (*INPEC, 2015*). Tanto el INPEC como la Corte Constitucional¹ identificaron que este aumento de la población fue causado directamente por fallas en la política criminal y la adopción de reformas penales que, sin considerar los impactos, aumentaron el uso del encarcelamiento de manera generalizada.

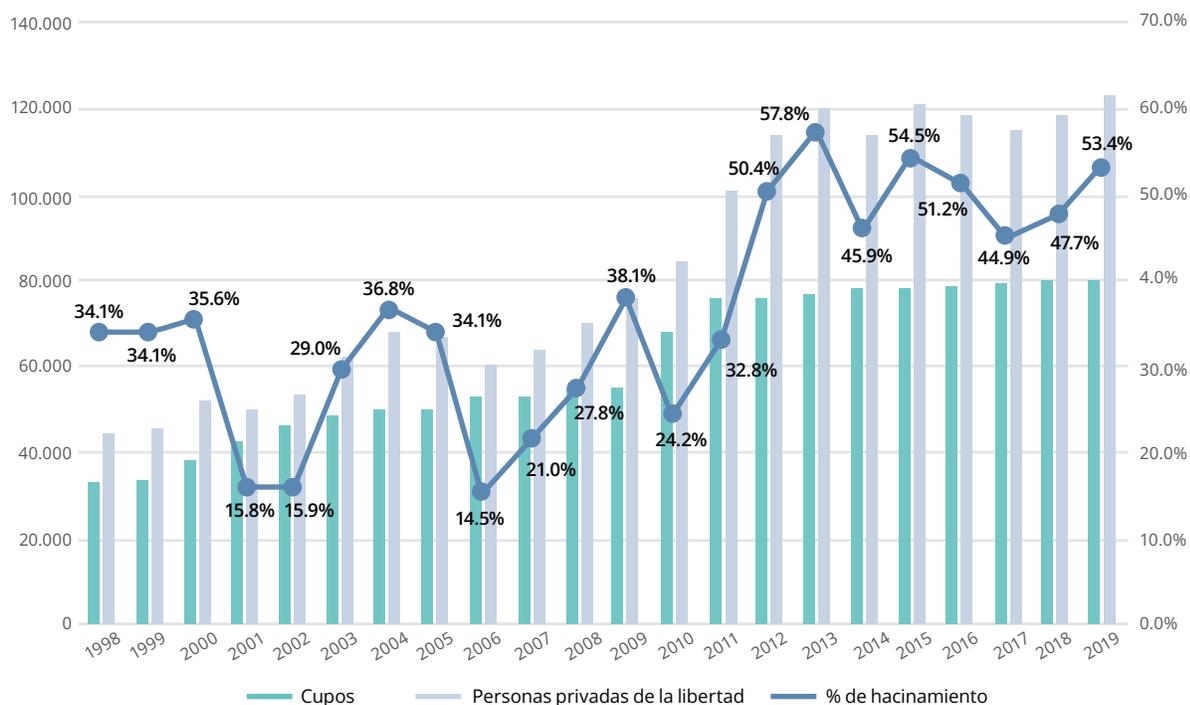
1. Corte Constitucional. Sentencias T-388 de 2013 y T-762 de 2015, MPs. María Victoria Calle y Gloria Stella Ortiz.

Los problemas de la política criminal identificados por la Corte Constitucional ha llevado a que esta esté sumergida en un ciclo de inflación punitiva, es decir, en la tendencia progresiva al aumento en el uso del encarcelamiento a través de varias estrategias: por ejemplo, la creación de nuevas conductas delictivas con penas de prisión, los aumentos de penas a los tipos penales, la ampliación del uso de la detención preventiva y la restricción progresiva del uso de medidas alternativas al encarcelamiento.

Un estudio del Ministerio de Justicia y del Derecho de 2016 encontró que para 2005, sólo 5 años luego de su expedición, el Código Penal ya había recibido más de 11 aumentos punitivos y 22 ampliaciones de delitos existentes, y para 2010, ya había recibido 42 aumentos punitivos y 29 ampliaciones de delitos adicionales (Cita & González, 2017). Los aumentos punitivos durante este periodo también fueron elevados: Entre el 2000 y el 2016, los delitos de porte de armas tuvieron un aumento del 800% en sus penas mínimas, y en los delitos de drogas, se crearon penas mínimas que superaban incluso las penas máximas establecidas en la legislación (Hernández, 2020).

En materia de detención preventiva, por su parte, el aumento también fue marcado: mientras que en el año 2000 la detención previa al juicio sólo era procedente para el 21,9% de las conductas del Código Penal (103 de 471 conductas existentes en el año 2000), para 2016, los aumentos punitivos llevaron a que esta fuera procedente para un 61,8% de todos los delitos del Código (a saber, para 390 de las 631 conductas delictivas existentes en 2016) (Hernández, 2020).

Gráfico 3: Proporción de personas encarceladas condenadas y a la espera de juicio (2000-2022)



Evolución de la población carcelaria, de los cupos y del hacinamiento en el sistema del orden nacional (1998-Julio 2019)

Fuente: Hernández (2020).

Es importante resaltar que, aunque el INPEC cuenta con información demográfica que permite hacer una caracterización aproximada de la población privada de la libertad, en Colombia no existen estudios que hayan desarrollado un perfil demográfico estable. Así, aunque existen algunos estudios detallados sobre poblaciones específicas (como en el caso de mujeres), la información disponible es limitada – por ejemplo, al perfil delictivo, al nivel educativo y al rango de edad. Adicionalmente, luego de marzo de 2020, la información demográfica usualmente publicada por el INPEC ha sufrido distorsiones importantes, pues las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional durante la pandemia de Covid-19 llevó a que parte importante de la población que usualmente ingresaría al sistema a cargo del INPEC haya tenido que permanecer en estaciones de policía y unidades de reacción inmediata. Por esta razón, a continuación, se expondrá la información demográfica registrada por el INPEC en marzo de 2020, y se hará referencia a los datos específicos de mujeres obtenidos en un estudio de la Universidad Javeriana, la Cruz Roja Internacional y el CIDE de 2018.

Para marzo de 2020, el INPEC por medio de su informe estadístico, reportaba una población total de 122.079 personas, de las cuales el 93% correspondía a hombres (113.555) y el 7% a mujeres (8.524). De estas, sólo 1.872 se identificaron como población LGBTI+. La mayoría de estas personas se encontraba condenada: mientras que para marzo de 2020 un total de 37.029 personas estaban bajo detención preventiva en calidad de sindicadas (el 30,3%), 85.050 personas estaban condenadas (el 69,7%).

En cuanto a la edad de la población penal, el INPEC reportó que, en marzo de 2020, la mayoría de la población se encontraba por debajo de los 40 años, siendo el rango de edad más representativo el de los 25 a los 29 años (el 21,6% de la población).

Por su parte, en cuanto al nivel educativo, la mayoría de la población privada de la libertad tuvo niveles bajos de escolaridad, lo cual está estrechamente ligado a condiciones de vulnerabilidad socioeconómica. El 4,8% de la población no tuvo ningún tipo de escolaridad, mientras que el 33,1% cursó algún curso de primaria. El 58,5% - alrededor de 66.208 personas - cursaron algún nivel de educación media secundaria, pero sólo el 3,4% tuvo algún estudio de educación superior y el 0,3% registró estudios especializados.

En cuanto al comportamiento delictivo, los datos del INPEC ilustran que las conductas de mayor incidencia en la población privada de la libertad fueron el hurto (14,9% de la población), el homicidio (14,7%), el tráfico, fabricación o porte de estupefacientes (12,9%) y la fabricación, tráfico o porte de armas de fuego o municiones (10,6%). El caso del concierto para delinquir es anómalo, pues su alta participación (13,0%) se debe a que esta conducta es usualmente imputada cuando la persona cometió una conducta delictiva junto con otras personas. Es importante resaltar que, para mujeres, la conducta que presenta la mayor participación en la población es el tráfico, fabricación o porte de estupefacientes: de las 8.524 mujeres recluidas, 3.945 – el 46,3% - fue privada de la libertad por este delito. En este punto, es importante señalar que la mayoría de las penas impuestas a la población reclusa suelen ser penas relativamente bajas, es decir, por conductas que, a pesar de exigir la reclusión, son relativamente leves dentro de la legislación penal.

Con base en estos datos generales, es posible concluir que la población privada de la libertad en Colombia, por regla general, es una población menor de 40 años, tiene un bajo nivel educativo y, fue condenada por conductas relativamente leves dentro del ordenamiento, por lo cual reciben penas relativamente bajas. Esto se debe a que, como lo señala La Rota & Bernal (2013), el uso de la acción penal por parte de la fiscalía general de la Nación suele concentrarse en delitos fáciles de investigar y que dan resultados de manera rápida (como personas capturadas en flagrancia por hurto), salvo en delitos priorizados, como el homicidio. Sin embargo,

esto sugiere que la mayoría de las personas privadas de la libertad pertenecían a eslabones bajos de organizaciones o mercados criminales – es decir, aquellos roles más expuestos a la captura y que son fácilmente reemplazables, como el hurto callejero, el microtráfico, el transporte de sustancias ilegales al exterior en su cuerpo, entre otros.

b. Mujeres privadas de libertad en Colombia

Un estudio desarrollado por la Universidad Javeriana, el CIDE y la Cruz Roja (*Sánchez-Mejía et al, 2018*) permite profundizar un poco más en las características demográficas de las mujeres privadas de la libertad. Este estudio fue construido con entrevistas aplicadas a 587 hombres y 536 mujeres privadas de la libertad en 7 centros de reclusión, además de contar con 25 entrevistas semiestructuradas y la realización de 5 grupos focales con jueces de ejecución de penas y medidas de seguridad de Bogotá.

Este estudio encontró que la mayoría de las mujeres se encontraba en contextos de vulnerabilidad socioeconómica importante. Por ejemplo, el 66,9% de las mujeres vivía en inmuebles de estrato 1 y 2, mientras que el 56,5% no había terminado sus estudios de secundaria. Un porcentaje importante reportó haber abandonado su hogar antes de los 15 años (46,1%). El abandono escolar también fue considerable dentro de las mujeres privadas de la libertad: un porcentaje importante reportó haber abandonado su educación por factores como la necesidad de trabajar para apoyar en el mantenimiento del hogar (24,6%), por la falta de apoyo económico (19,1%) o el embarazo (17,1%).

Adicionalmente, gran parte de las mujeres privadas de la libertad reportó haber sido víctimas de algún tipo de violencia. Por ejemplo, el 48% reportó haber sido de violencia física por lo menos 1 vez en su vida, el 43% reportó haber sido víctima de violencia psicológica y el 22% reportó haber sido víctima de violencia sexual.

Otro factor importante es que, en términos generales, las mujeres privadas de la libertad cometieron delitos debido a las cargas de cuidado que tenían en el hogar. Según el estudio, 7.5 de cada 10 mujeres eran cabeza de familia al momento de haber sido capturadas: el 85% de las mujeres entrevistadas eran madres (con 2.7 hijos en promedio), y el 54% eran las principales cuidadoras de sus hijos antes de ser privadas de la libertad. El 46% reportó tener hijos menores de 11 años, y el 73,4% reportó que vivía con sus hijos antes de ser privadas de la libertad. Así, el 53,4% indicó que cometió el delito como un medio para obtener dinero para la manutención del hogar, y son, en su mayoría, mujeres que han sido condenadas por primera vez: el 82,1% de las mujeres reportó que no había sido condenada por otro delito en el pasado, y el 80,2% que estaban privadas de la libertad por primera vez.

c. Principales problemas en materia de protección de derechos e intervención penitenciaria en Colombia

La más reciente sistematización sobre los elementos críticos del sistema penitenciario y carcelario en Colombia data de principios de esta década (*Posada, 2022*). En ella se dan cuenta de un conjunto de problemas vinculados con la protección de derechos y el tratamiento penitenciario entre los cuales se cuentan el subregistro de la población privada de la libertad, el hacinamiento en las cárceles y las estaciones de policía

destinadas a la detención previa al juicio, la ausencia de una carrera directiva penitenciaria y de formación especializada en funciones de administración, tratamiento y vigilancia, y la entrega del proceso disciplinario a la propia administración penitenciaria en lugar de a órganos jurisdiccionales independientes.

Sobre los problemas de subregistro, estos se atribuye a que a pesar que la información entregada por el INPEC es publicada de manera abierta en su sitio web, ello no ocurre la misma forma respecto de personas detenidas en estaciones de policía o cárceles departamentales o municipales, donde no existe información centralizada y de fácil acceso y en donde la disponible se obtiene por el trabajo de organizaciones de la sociedad civil que consiguen levantarla de manera privada en los centros urbanos grandes, pero sin mayor acceso a la realidad de lo que ocurre en esta clase de dependencias ubicados en localidades más pequeñas y apartadas del país.

En materia de hacinamiento, para 2020 este alcanzaba el 37,12% en promedio, pero con variaciones en algunos recintos como el establecimiento de Riohacha donde alcanzó para dicho año hasta un 303%, con otros 96 establecimientos con condiciones de habitabilidad calificadas como críticas. En opinión de Posada (2022), este hacinamiento se debe, en una muy buena medida, al hecho de que no se cumple la ley penitenciaria o no se separa a las personas de acuerdo con los tipos de establecimientos existentes para generar mejores condiciones de garantía de los derechos humanos para las personas. Esta situación sería aún más crítica en las estaciones de policías, donde solo se cuenta con pequeños calabozos que normalmente eran usados para recibir transitoriamente a detenidos en delito flagrante pero que durante los últimos años han sido usados para recibir a personas en detención previa a juicio permaneciendo largos periodos de tiempo en las estaciones de policía, lo que ha llevado el hacinamiento de estos lugares a niveles catastróficos de hasta un 2.363% de su capacidad real (Arias, 2020).

A ello se suma la ausencia de una carrera directiva funcionaria, lo que tiene lugar pues los funcionarios del INPEC se encuentran bajo la figura de libre nombramiento y remoción. Ello a juicio de Posada (2022) facilita que lleguen a esos cargos personas que no necesariamente están preparadas para el ejercicio de sus funciones de dirección penitenciaria y carcelaria transformando estos cargos en botines burocráticos que favorecerían un ambiente de corrupción. Le sigue a ello la ausencia de formación especializada en la escuela penitenciaria nacional, ante lo cual los funcionarios uniformados y capacitados para la custodia, que han realizado por su cuenta cursos o se han graduado como psicólogos, trabajadores sociales, educadores, etc., son asignados a funciones de tratamiento con lo cual se debilita la capacidad institucional de realizar intervenciones orientadas efectivamente a la reinserción social de las personas privadas de libertad.

Finalmente se ha relevado también como problemático que el disciplinario este entregado a la propia administración penitenciaria en lugar de a órganos jurisdiccionales independientes. Se cuestiona que decisiones que pueden llevar a una intensificación del régimen de privación de libertad, la restricción de visitas, y el retardo o imposibilidad de acceder a beneficios penitenciarios no estén sujetas a un control jurisdiccional, a lo que se suma amplios niveles de desconocimiento de la regulación penitenciaria por parte de la población privada de libertad. A ello se suma, como ha planteado Aristizábal (2020), que las personas privadas de la libertad denuncian que son sancionadas sin tener derecho a defenderse, pues no se les da la oportunidad de controvertir las acusaciones y las sanciones les son impuestas muchas veces directamente por el funcionario de custodia que resultó envuelto en la situación que originó la investigación disciplinaria.



3.

Objetivos y Marco Metodológico

3.1 Contexto general del estudio

La información recogida en este informe proviene de una investigación cuyo objetivo general fue realizar un diagnóstico de la situación actual del sistema penitenciario en Chile y Colombia.

Los objetivos específicos de dicha investigación recogidos en este informe son los siguientes:

1. Realizar un diagnóstico sobre institucionalidad y normativa penitenciaria en Chile y Colombia.
2. Sistematizar la experiencia general de cada país con respecto a las actividades de protección de derechos y las intervenciones sociales realizadas en el ámbito penitenciario.

La información requerida para alcanzar los objetivos reportados en este informe fue obtenida en base a la revisión de literatura en materia de protección de derechos y reinserción social generada en Chile y Colombia y la realización de entrevistas semiestructuradas.

Esta última es una técnica de investigación empírica mediante la cual se busca generar un diálogo entre los investigadores/as y el entrevistado/a, a través de un conjunto de preguntas que pueden ir cambiando según el desarrollo de la entrevista, ya que las mismas respuestas pueden generar más preguntas por parte del equipo investigador. De esta forma, el equipo investigador puede intencionar temas de conversación pertinentes al estudio, y a la vez darle la oportunidad al entrevistado para agregar puntos que no fueron considerados inicialmente por los y las investigadoras. En este sentido, el instrumento resulta idóneo para estudios como el presente, dado que la flexibilidad del instrumento permite la incorporación de nuevos hallazgos e información (*Hernández y Fernández, 2010*).

En concreto, para el levantamiento de información en cada país se realizaron 50 entrevistas semiestructuradas a actores claves involucrados en el diseño, ejecución y conocimiento experto en el sistema penitenciario (25 actores por cada país). Aunque las entrevistas a realizar apuntan a objetivos similares, vale decir, conocer la percepción respecto a la construcción de una política penitenciaria en materia de protección de derechos y reinserción de las personas privadas de libertad, las pautas usadas se adecuaron al perfil de cada informante clave y al contexto institucional de cada país.

3.2 Dimensiones de análisis, perfil de las personas entrevistadas y plan de análisis

Se definieron 6 dimensiones de análisis a ser explorados durante la realización y el análisis de las entrevistas a ser realizadas durante este estudio. Ellas fueron construidas buscando un equilibrio entre la necesidad de satisfacer los objetivos del estudio, el abrir campos de conocimiento en materia penitenciario menos explorados en estudios previos, pero principalmente con miras a contar con dimensiones que fueran factibles de levantar en distintos países y que permitan generar un análisis comparado de la información levantada.

A continuación, se enumeran estas dimensiones y se describe su contenido:

i. **Contexto institucional y normativo:** Esta dimensión busca mapear las principales instituciones a cargo de las actividades propias del campo penitenciario (custodia, reinserción social, acceso a la justicia, entre otras) así como el marco normativo que las regula y aquel que da existencia legal a las principales facultades con que cuentan los actores del campo penitenciario.

ii. **Necesidades prioritarias de la población privada de libertad:** esta dimensión busca identificar aquellas necesidades de la población penal percibidas como prioritarias por parte de las y los actores clave para garantizar la protección de sus derechos y fomentar sus posibilidades de reinserción social.

iii. **Actividades o prácticas en materia de trato o protección de derechos:** esta dimensión busca identificar las actividades, estrategias o programas que se desarrollan en el contexto intrapenitenciario para garantizar la protección de derechos de la población privada de libertad. Considera tanto aquellas desarrolladas a nivel de política pública como aquellas acciones que realizan organizaciones no gubernamentales.

iv. **Oferta programática en materia de reinserción social:** esta dimensión busca identificar y caracterizar las actividades, estrategias o programas que se desarrollan en el contexto intrapenitenciario para favorecer la reinserción social de la población privada de libertad. Considera tanto aquellas desarrolladas a nivel de política pública como aquellas acciones que realizan organizaciones no gubernamentales.

v. **Barreras para el desarrollo del campo penitenciario:** esta dimensión busca levantar a partir de la percepción experta de los actores y actrices del campo penitenciario aquellos elementos estructurales, de gestión o relacionados con prácticas institucionales que dificultan o ralentizan el desarrollo de actividades en materia de trato o intervención penitenciarias requeridas para la reinserción social de las personas privadas de libertad.

vi. **Procesos de reforma priorizados:** esta dimensión busca reconocer cuáles son los desafíos o procesos de reforma que los propios actores del campo penitenciario consideran que deben ser impulsados para favorecer el acceso de la población penal a instancias de protección de derechos y reinserción, tanto desde un plano institucional y normativo, como desde el plano de mejoras en prácticas o estrategias de intervención. Estos son utilizados como insumo para que en conjunto con el análisis realizado por el equipo investigador del resto de la información levantada se genere un apartado con propuestas de reforma para cada uno de los países analizados².

2. Los hallazgos de esta dimensión se reportan en el segundo documento generado a partir de este estudio, denominado “promoción para una reforma penitenciaria en América Latina: análisis comparado y propuestas de reforma para Chile y Colombia”

Por otra parte, el perfil de las personas entrevistadas también fue un elemento clave en el diseño del estudio. Por una parte, se evalúa para la pertinencia de su incorporación el hecho de que sus roles o funciones institucionales les permitan generar discursos lo suficientemente densos para entregar una mirada sustantiva sobre las dimensiones objeto de la investigación. Se buscó además poder contar con distintos perfiles de entrevistados que permitan levantar información tanto de espacios institucionales como de espacios más bien ligados al activismo social.

A continuación, se describe en términos generales el perfil de las personas entrevistadas en cada país. En el anexo 1 de este informe se reporta detalladamente además el organismo o cargo que cumple cada uno de estos perfiles en Chile y en Colombia junto a una descripción mayor de sus principales funciones, elementos que debieran permitir en el contexto de otros países encontrar actores que desempeñen tareas análogas en caso de querer replicar esta investigación.

Cuadro 1: Perfil de las de personas entrevistadas en cada país

Autoridades del nivel central	03 personas
Defensores penitenciarios	07 personas
Profesionales técnicos de las unidades penales	07 personas
Organizaciones no gubernamentales con foco en incidencia pública	03 personas
Organizaciones no gubernamentales con foco en implementación de programas al interior de las cárceles	03 personas
Profesionales o académicos expertos en sistema penitenciario	02 personas
TOTAL	25 entrevistas

Para la elaboración de la pauta de entrevista utilizada para cada uno de estos 6 perfiles de entrevistados se utilizó una combinación distinta de las seis dimensiones de análisis que permitieran levantar en su conjunto información de cada dimensión analizada ajustando las preguntas al grado de conocimiento esperable para cada perfil de actor entrevistados. En el anexo 2 se detalla el contenido específico de cada una las pautas de entrevistas utilizadas. Para la sistematización de la información, las entrevistas fueron grabadas en audio (previo consentimiento informado de los participantes, el que puede consultarte en el anexo 3 de este informe), para luego ser transcritas.

Posteriormente, los textos obtenidos fueron organizados en base a un proceso de codificación, mediante el programa de análisis cualitativo Dedoose. Este programa permite un análisis de codificación el cual organiza la información en torno a categorías de interés definidas previamente según los objetivos y también de manera abierta, es decir, dependiendo de lo que aparezca al analizar. Además, éstas pueden ser modificadas en cualquier etapa del estudio. Esto permite la comparación entre unidades, categorías, identificación de patrones y generación de explicaciones y teorías. Adicionalmente, Dedoose permite diferenciar las transcripciones según variables relevantes, que para este estudio sería: nivel, perfil, y cualquier otra característica posible de extraer del marco muestral. Esto posibilita el cruce entre estas variables y los códigos que se obtienen, para analizar si existen diferencias que sean relevantes de destacar. Como se mencionó, se trabajó a partir de una codificación semiabierta, pues se establecieron categorías preliminares basadas en las dimensiones abarcadas en las entrevistas, pero también se incluyen temas emergentes que surgieron del proceso de análisis de información.



4. La Situación Penitenciaria en Chile

4.1 Contexto institucional y normativo

Los sistemas penitenciarios están formados por un conjunto de instituciones cuyas funciones explícita o implícitamente, están orientadas a promover la protección de los derechos de las personas privadas de libertad (trato penitenciario) y a avanzar hacia su reinserción en la sociedad (actividades de intervención o tratamiento), mediante la generación de condiciones que les permitan iniciar procesos de desistimiento que interrumpan sus carreras delictuales y disminuyan sus probabilidades de reincidencia delictual.

A continuación, se ofrece una breve sistematización de los órganos del Estado a cargo de estas funciones en Chile, dando cuenta de sus principales funciones, su dependencia institucional y las principales leyes o reglamentos que constituyen su marco normativo.

4.1.1 Diseño institucional del campo penitenciario en Chile

a. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (en adelante, MJDDHH) es la secretaría de Estado encargada de llevar las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial, de fomentar y promocionar los derechos humanos y de ejecutar otras acciones que la ley y el Presidente de la República le encomienden. Entre sus funciones legales se encuentran las de formular políticas, planes y programas sectoriales respecto del tratamiento penitenciario y la rehabilitación del condenado, controlar el cumplimiento de éstos y evaluar su resultado, velar por la prestación de asistencia jurídica gratuita y proponer medidas para prevenir el delito por medio de planes de reinserción social.

Su estructura orgánica está formada por el ministro y su gabinete, dos subsecretarías: justicia y derechos humanos, y secretarías regionales ministeriales. Asimismo, dentro de su estructura interna cada subsecretaría cuenta con divisiones encargadas de distintas materias. Al interior de la subsecretaría de justicia, se encuentra radicada la división de reinserción social, unidad administrativa a cargo de proponer las orientaciones que el Ministerio requiera en el campo de la prevención del delito, del tratamiento del infractor y de la rehabilitación de los adolescentes que carezcan de tuición, cuya tuición se encuentre alterada, presenten desajustes conductuales o estén en conflicto con la justicia.

El jefe de esta división cuenta con facultades para proponer modificaciones legales para el cumplimiento de las políticas de reinserción social, de prevención del delito y el tratamiento de adolescentes y adultos, así como estimular la participación de organismos públicos y privados – nacionales o internacionales – en dichas labores; así como impulsar la colaboración entre los tribunales de justicia los organismos policiales y otros órganos de la administración del Estado con miras a crear un ambiente favorable a la prevención del delito y la reinserción social de las personas que infringen la ley penal.

Dos servicios del Estado que forman parte del sistema penitenciario dependen legalmente de este Ministerio: Gendarmería de Chile y la Defensoría Penal Pública.

b. Gendarmería de Chile

Gendarmería de Chile (en adelante también GENCHI) es un servicio público dependiente del Ministerio de Justicia, que tiene por finalidad atender, vigilar y contribuir a la reinserción social de las personas que, por resolución de autoridades competentes, fueren detenidas o privadas de libertad y cumplir las demás funciones que le señale la ley. Es legalmente definida como una institución jerarquizada, disciplinada y obediente. Está formada por tres clases de personal: i) El perteneciente a las plantas de Oficiales Penitenciarios, de Suboficiales y Gendarmes.; ii) el personal perteneciente a la planta de directivos; y iii) el perteneciente a la planta de profesionales funcionarios, técnicos, administrativos y auxiliares.

Dentro de sus funciones se encuentran el dirigir los establecimientos penales del país, cumplir con las resoluciones judiciales de ingreso y libertad de las personas condenadas e imputadas sometidas a su custodia; controlar el ingreso a los recintos penitenciarios y manejar los conflictos en su interior; custodiar y atender a las personas privadas de libertad. Además de manera expresa, la ley les encarga como tarea contribuir a la reinserción social de las personas privadas de libertad mediante la ejecución de acciones tendientes a eliminar su peligrosidad y lograr su reintegración al grupo social.

Dentro de su estructura orgánica, cuenta con un director nacional, directores regionales y diversas subdirecciones nacionales, una de ellas (división de reinserción social) encargada específicamente las siguientes tareas respecto de las personas privadas de libertad: i) Desarrollar y gestionar las actividades de educación, trabajo, deportes, recreación, asistencia social, psicológica, sanitaria, religiosa y demás conducentes a su reinserción social; ii) diseñar, supervisar y controlar técnicamente los programas y proyectos que se adjudiquen para el apoyo de estas personas.

c. Defensoría Penal Pública

La Defensoría Penal Pública es un servicio público descentralizado funcionalmente y desconcentrado territorialmente, el cual está dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, pero que se encuentra sometido a la supervigilancia del presidente de la República a través del Ministerio de Justicia. Su finalidad es cumplir con el mandato constitucional que obliga al Estado a proporcionar defensa penal a los imputados o acusados por la comisión de un delito y que carezcan de abogado.

Se organiza orgánicamente con un defensor nacional y defensores regionales. Por medio de una resolución exenta de 2017, el Defensor Nacional creó la unidad de defensa especializada en materia penitenciaria, cuya función es el asesoramiento jurídico para promover acciones judiciales o administrativas a fin de

asegurar la correcta aplicación de las garantías constitucionales y acceso a la justicia de la población penal condenada a una pena privativa de libertad.

El programa contempla distintas labores, tales como de difusión del programa de defensa y estatuto jurídico de la persona condenada, la representación ante autoridades administrativas (Gendarmería de Chile, Comisiones especiales, el Ministerio de Justicia y todos sus servicios); y representación ante autoridades judiciales (Juez de Garantía, Tribunal Oral en lo penal, Cortes de Apelaciones y Corte Suprema). La representación judicial puede estar destinada a entablar acciones judiciales en caso de vulneración de derechos y garantías constitucionales o emprender procedimientos contemplados en la normativa penitenciaria generalmente destinados a acceder a beneficios penitenciarios (unificación de penas, sustitución, recursos de revisión y acciones constitucionales, entre otros).

d. Poder Judicial

Se trata del órgano designado constitucionalmente para conocer de las causas civiles y criminales, de resolverlas y de hacer ejecutar lo juzgado. Orgánicamente está conformado por la Corte Suprema, Cortes de Apelaciones a nivel regional y distintos tribunales a nivel local con competencia genérica o especializada. Dentro de aquellos con competencia especializada en materia criminal se encuentran los Tribunales de Juicio Oral en lo Penal y los Juzgados de Garantía.

Los primeros corresponden a tribunales colegiados, formados por 3 jueces, cuya función es conocer en un juicio oral, público y contradictorio los hechos objeto de una acusación por parte del Ministerio Público y emitir una decisión absolutoria o condenatoria respecto de ellos. Los segundos, en cambio, son tribunales unipersonales cuya función en términos generales es la de procurar que se aseguren los derechos del imputado y demás intervinientes durante la tramitación del proceso penal y durante la fase de ejecución de las penas.

Si bien en la práctica el rol del Poder Judicial en materia de justicia criminal se concentra en las labores de juzgamiento, la ley le asigna igualmente algunas labores en materia penitenciaria y de ejecución de las penas en general.

De esta forma, la ley regula la realización de visitas semanales a las cárceles por parte de los jueces de garantía de la jurisdicción donde ésta se encuentra ubicada. Su finalidad es la de indagar si sufren tratos indebidos, si se les coarta la libertad de defensa o si se prolonga ilegalmente la tramitación de su proceso. También se contempla la realización de visitas semestrales coordinadas desde las Cortes de Apelaciones de la jurisdicción donde se encuentran ubicadas. Esta es realizada por una delegación formada por un ministro de la Corte de Apelaciones (quien preside la visita), un juez de tribunal de juicio oral en lo penal, un juez de garantía y el secretario de la Corte de Apelaciones respectiva. En comunas más alejadas de aquella donde está ubicada la respectiva Corte de Apelaciones, la visita es realizada por un juez de garantía (quien la preside), designado por la Corte de Apelaciones de acuerdo a un turno mensual y el funcionario del juzgado que el juez designare como secretario de la visita.

e. Instituto Nacional de Derechos Humanos y el Comité para la Prevención de la Tortura

El Instituto Nacional de Derechos Humanos (en adelante, INDH) es una corporación autónoma de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio que tiene por objeto la promoción y protección de

Cuadro 1: Normativa de Carácter General que regula aspectos del Sistema Penitenciario Chileno

NORMA	RELACIÓN GENERAL CON EL SISTEMA PENITENCIARIO
Constitución política de la República de Chile	Reconoce carácter constitucional al Poder Judicial y sus funciones en materia de ejecución de las penas. Reconoce garantías a las personas privadas de libertad.
DFL 3. Fija texto refundido de la ley orgánica del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	Crea el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y lo dota de competencias en materia de reinserción social de las personas privadas de libertad.
Decreto Ley 2858. Fija la ley orgánica de Gendarmería de Chile	Crea Gendarmería de Chile y lo dota de competencias en materia de custodia, asistencia y reinserción social de las personas privadas de libertad.
Ley 19.718. Crea la Defensoría Penal Pública	Crea la Defensoría Penal Pública y la dota de competencias en materia de representación jurídica de las personas imputadas hasta el completo cumplimiento de sus penas.
Código Orgánico de Tribunales	Crea los tribunales con competencia en lo penal y dota a los jueces de garantía de facultades en materia de ejecución de penas.
Ley 20.405. Crea el Instituto Nacional de Derechos Humanos	Crea el instituto nacional de derechos humanos y lo dota de diversas facultades en materia de protección de los derechos humanos de la población general.
Ley 21.154. Designa al Instituto Nacional de Derechos Humanos como Mecanismo Nacional para la Prevención de la Tortura	Crea el Comité para la Prevención de la Tortura como órgano a cargo de monitorear la situación en materia de torturas y tratos crueles, inhumanos y degradantes de distintos grupos de personas, entre otros, las personas privadas de libertad.
Código Penal	Regula, de manera dispersa y no sistemática, tipos penales que permiten perseguir penalmente situaciones de violencias, abusos y otros delitos que ocurren al interior de los recintos penales.
Código Procesal Penal	Establece los procedimientos a seguir para investigar y juzgar delitos que ocurren respecto de la población general, y también respecto de las personas privadas de libertad.

Fuente: elaboración propia en base a normas legales referenciadas

los derechos humanos de las personas que habitan en el territorio de Chile. Entre sus funciones se encuentra la elaboración de un informe anual en materia de derechos humanos, formular opiniones a los órganos del Estado en dicha materia, proponer a los órganos del Estado medidas para favorecer la protección y la promoción de los derechos humanos, deducir acciones legales ante los tribunales de justicia y favorecer la enseñanza de los derechos humanos en distintos niveles del sistema educacional. Es dirigido por un consejo formado por 11 consejeros nombrados por distintos órganos del Estado.

En materia penitenciaria, durante la última década han impulsado la generación de diagnósticos sobre las condiciones carcelarias en Chile (*INDH, 2013; 2015; 2018*) y han sostenido querellas contra el Estado chileno por diversas infracciones en materia de torturas, tratos crueles e inhumanos y otras afectaciones de derechos de la población privada de libertad.

Por mandato de la ley, el INDH ha sido designado como el mecanismo nacional de prevención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, en cumplimiento de las obligaciones contraídas por el Estado chileno en esta materia al suscribir el protocolo facultativo de la convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Para el cumplimiento de este mandato el Instituto actúa mediante el Comité de Prevención contra la Tortura, entidad funcionalmente autónoma del INDH que se dedica a la prevención de la tortura y otros tratos inhumanos, que, mediante un sistema de visitas, asesoramiento, formación y diálogo, busca contribuir a que todas las personas privadas de libertad reciban un trato digno y con respeto a sus derechos.

4.1.2 Regulación penitenciaria en Chile

El marco que regula las instituciones penitenciarias en Chile puede ser agrupado en dos niveles. En un primer nivel se encuentran normas de carácter general que de forma inespecífica regulan el campo penitenciario. El siguiente cuadro sistematiza cuáles son esas normas o cuerpos legales y cuál es su relación con el sistema penitenciario.

Este marco normativo general se debe complementar con el marco que otorgan algunas normas de carácter constitucional que, sin contar con una estructura orgánica, también hacen referencia a aspectos vinculados a la institucionalidad penitenciaria o la ejecución de las penas. Entre ellas se encuentran las que consagran la prohibición de aplicar la pena de muerte y del uso de torturas (*artículo 19.2*); las que establecen el derecho a la defensa jurídica y a su acceso gratuito para quienes no puedan proveérselo (*artículo 19.7*) y las que establecen que Poder Judicial tiene entre sus funciones la ejecución de las sentencias (*artículo 76*).

No es posible sostener en Chile la existencia de un marco jurisprudencial uniforme y con carácter general y vinculante para los órganos del Estado, pues a diferencia de otros sistemas jurídicos, las sentencias judiciales en Chile solo tienen valor relativo por lo tanto lo que ellas resuelvan solo es aplicable respecto del caso concreto sobre el cual se pronuncian (*artículo 3 inciso 2º, código civil chileno*). Por ende, los criterios jurídicos aplicados por un tribunal en un caso pueden variar respecto de otro caso distinto de similares características, cuestión que afecta incluso a las resoluciones de la Corte Suprema.

Sobre este marco normativo general, es posible construir un segundo nivel de normas penitenciarias más específico en base a un conjunto de normas que regulan la actividad penitenciaria. Chile adolece his-

tóricamente de una normativa penitenciaria desarrollada mayormente a nivel reglamentario y no legal, es decir, dictadas desde el poder ejecutivo y no por un órgano legislativo. De esta forma, aun en la actualidad la normativa penitenciaria sustantiva aun regulada en una norma de rango reglamentario (*decreto 518*). Sin embargo, al menos dos aspectos importantes del sistema penitenciario si están regulados por normas de rango legal: los mecanismos de reducción de las condenas en base a la buena conducta de las personas internas (*ley 19.856*) y el beneficio de la libertad condicional (originalmente regulado en el decreto ley 321, pero recientemente reformado por la ley 21.124).

A continuación, se desarrolla el contenido de las principales normas en materia penitenciaria en Chile:

a. Reglamento de establecimientos penitenciarios (decreto 518)

Los elementos sustantivos de la regulación penitenciaria en Chile se encuentran regulados en una norma de rango reglamentario, y no legal, cuestión que ha sido objeto de críticas desde la literatura jurídica desde hace más de una década (*Morales y Salinero, 2020*), pero que se mantiene inalterable hasta la actualidad. Dicho reglamento establece que la actividad penitenciaria “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”.

En primer lugar, establece una regulación de distintos principios y reglas generales de la actividad penitenciaria, tales como la sujeción de los internos a una relación de derecho público con el Estado que le reconoce una condición jurídica idéntica a la de los ciudadanos libres, con excepción de los derechos limitados por su privación de libertad; el derecho de formular reclamaciones o peticiones a las autoridades competentes, y el organizar el régimen penitenciario con miras a la reinserción social y disminución del compromiso delictivo de los internos, la provisión de asistencia médica, religiosa, social y laboral en condiciones que se asemejen en lo posible a los de la vida libre, entre otras.

Luego, se regula la existencia de distintas clases de cárceles. Se autoriza la existencia de cárceles públicas y concesionadas, y en ambos casos de distintas clases de recintos penitenciarios: centros de detención preventiva, de cumplimiento penitenciario, centros penitenciarios femeninos, centros de educación y trabajo y complejos penitenciarios (que agrupan distintas clases de centros penitenciarios en un mismo establecimiento).

Se regulan además distintos aspectos del régimen penitenciario; los derechos y obligaciones de los internos; las obligaciones en materia de atención médica, de comunicación e información, de condiciones de vida y de visitas. Se establecen un conjunto de derechos como el de formular peticiones, el derecho a la educación, la capacitación y el trabajo. Se regula la tenencia de bienes por parte de los internos y su custodia, así como la administración del dinero y las remuneraciones al interior del recinto penal.

Por otra parte, el reglamento de establecimientos penitenciarios regula distintas materias vinculadas con la seguridad al interior de las cárceles, tales como la existencia de conductas sancionadas como faltas disciplinarias, sus sanciones y el procedimiento aplicable para su determinación, la posibilidad de imponer restricciones de derechos por motivos de seguridad.

El reglamento también se refiere a las reglas que rigen la administración de los establecimientos peni-

tenciarios, estableciendo normas para su organización y creando la figura de los consejos técnicos, órganos colegiados formado por el alcaide (que lo preside) e integrado además por el jefe operativo y por los oficiales penitenciarios, personal de vigilancia, profesionales y funcionarios a cargo de áreas y programas de rehabilitación. Su función es proponer y evaluar los proyectos y programas de reinserción social que existen al interior de cada recinto penal, así como la normativa que regula el régimen interno en los respectivos recintos penitenciarios.

Finalmente, el reglamento establece normas vinculadas a los permisos de salida. Para ello, establece la posibilidad de acceder a los permisos de salida esporádica, diaria, de fin de semana y controlada al medio libre, estableciendo que estos podrán concederse solamente a quienes hayan demostrado avances efectivos en su proceso de reinserción social y regulando detalladamente los requisitos para su concesión, los que en todo caso están sometidos a la aprobación previa del consejo técnico del recinto penal.

b. Ley 19.856. Crea sistema de reinserción social de los condenados en base a la observación de buena conducta

El sistema penitenciario chileno cuenta con un mecanismo de rebaja de conducta legalmente regulado para las personas que cumplen penas privativas de libertad. Este les permite reducir su tiempo de condena en base a demostrar un comportamiento sobresaliente basado en el alcance de logros en materia de educación, trabajo, rehabilitación y conducta.

La reducción que se puede solicitar equivale a 2 meses de rebaja por cada año de cumplimiento, y puede incrementarse a 3 meses por año de cumplimiento luego de haber cumplido la mitad de la condena. Su procedencia es calificada por una comisión generada especialmente para este efecto (“comisión de beneficio de reducción de condena”) la que opera en cada una de las Cortes de Apelaciones del país y está formada por un Ministerio de dicha corte, tres jueces con competencia en asuntos penales, un abogado y dos peritos (ambos nombrados por el Ministerio de Justicia).

c. Ley 21.240 sobre libertad condicional

A pesar de que puede ser conceptualizado también como un beneficio intrapenitenciario, la libertad condicional se encuentra regulada de manera autónoma en el sistema penitenciario chileno, y su concesión no responde al principio de progresividad del cumplimiento de la pena, lo que implica que puede ser hipotéticamente concedida a personas a las que se les hayan negado alguno de los permisos de salida regulados en el reglamento de establecimientos penitenciarios. La legislación nacional lo conceptualiza como un beneficio que permite cumplir el resto de una pena de cárcel en libertad, sometido al cumplimiento de un conjunto de condiciones.

Para optar a la libertad condicional, las personas condenadas deben haber cumplido más de la mitad de la condena (en algunos delitos más graves este periodo de tiempo es superior), haber observado buen comportamiento durante su encarcelamiento y contar con un informe de postulación psicosocial elaborado por el área técnica de Gendarmería de Chile (cuyo resultado no es vinculante para la decisión). La postulación es conocida por la “Comisión de libertad condicional”, órgano que funciona al interior de las Cortes de Apelaciones (y que está formado por ministros de dichas Cortes, Jueces de Garantía y Jueces Orales en los Penal de dicha jurisdicción), y que sesiona dos veces al año durante los meses de abril y octubre. En caso de

ser aceptada, las personas pueden terminar de cumplir el saldo de sus penas en libertad, pero sometidas a la vigilancia de un delegado de libertad condicional de Gendarmería de Chile, quien debe elaborar un plan de intervención individual que debe ser cumplido por el interno durante el resto del periodo de tiempo que haya quedado para dar cumplimiento total a su penal.

d. Reglamento que establece un estatuto laboral y de formación para el trabajo penitenciario (decreto 943 – 2011)

Se trata de la norma que regula las condiciones para que se ejecuten actividades de carácter laboral y de formación para el trabajo al interior de las cárceles en Chile. Entre los principios que informan la actividad laboral penitenciaria establece que tendrán por objeto entregar herramientas que fomenten la integración social del sujeto, de modo que el ejercicio de aquéllas propenda a su desarrollo económico y al de su familia. Se establece además que el trabajo penitenciario se efectuará, en general, en los talleres y otros recintos expresamente destinados al efecto, para lo cual en cada establecimiento penitenciario deberán existir condiciones o espacios físicos para el desarrollo del trabajo o actividades de capacitación o formación laboral.

Se establece además que toda actividad productiva desarrollada por quienes se encuentren bajo control de Gendarmería de Chile, será siempre remunerada, sin desmedro de la existencia de beneficios adicionales que puedan regularse tales como visitas adicionales de su familia en días y horarios especiales, permisos de salida adicionales, extensión horaria de desencierro para desarrollar actividades educativas, culturales, deportivas y recreativas, y priorización en la obtención de becas o acceso a actividades de capacitación, formación y/o educacionales.

La normativa detalla diversas cuestiones relacionadas con la actividad laboral penitenciaria, la prestación de servicios por parte de los propios internos a empresas externas al interior de los recintos penales, con la formación para el trabajo y con la relación entre empresas y administración penitenciaria. Finalmente, regula la creación de distintas clases de centros de educación y trabajo uno de los cuales (CET cerrados) operan como secciones al interior de la cárcel. En ellos se busca contribuir al proceso de reinserción social de las personas condenadas, proporcionando o facilitándoles, trabajo regular y remunerado, capacitación o formación laboral, psicosocial y educación, que sean necesarios para tal propósito. En el CET se podrán llevar a cabo actividades de formación para el trabajo, las cuales permitirán a los penados percibir un ingreso.

4.1.3 La política nacional de reinserción social en Chile

En el campo de la gestión pública, las políticas o estrategias nacionales son herramientas que se utiliza para orientar y regular las acciones del Estado en relación con un área específica de interés público. En el caso de Chile, solo han existido dos de estos instrumentos que buscan incidir en el campo penitenciario durante las últimas décadas: la Política Nacional de Seguridad Pública de 2004 y la Política Pública de Reinserción Social de 2017.

En 2004 se generó la Política Nacional de Seguridad Pública, instrumento que entre sus 4 grandes líneas estratégicas contemplaba una vinculada a las sanciones penales. En ese marco, uno de sus ejes estratégicos era la mejora de las condiciones de la privación de libertad, con foco en el hacinamiento como obstaculizador de la validez de vida, la seguridad y la capacidad de reinsertar a las personas privadas de libertad.

Cuadro 2: Ejes y objetivos declarados en la política pública de reinserción social

Acceso a la justicia	<ul style="list-style-type: none"> • Mejorar el acceso a la justicia y el resguardo de los derechos de las personas condenadas y privadas de la libertad.
Condiciones carcelarias	<ul style="list-style-type: none"> • Mejorar las condiciones de habitabilidad de los recintos penales existentes en el país y fortalecer los mecanismos de supervisión de las condiciones carcelarias.
Protección de la maternidad	<ul style="list-style-type: none"> • Promover el reconocimiento y el respeto de los derechos de niños y niñas que residen junto a sus madres en unidades penales del sistema cerrado. • Reconocer y promover los derechos de los niños, niñas y adolescentes en el marco de sus visitas a los recintos penitenciarios.
Oferta programática especializada	<ul style="list-style-type: none"> • Garantizar las prestaciones de derecho y las intervenciones especializadas destinadas a disminuir los factores criminógenos que inciden en la mantención de la conducta delictiva.
Oferta programática: educación	<ul style="list-style-type: none"> • Asegurar el acceso, calidad y pertinencia de la oferta educativa dirigida a las personas condenadas.
Oferta programática: salud	<ul style="list-style-type: none"> • Garantizar el acceso a las prestaciones de salud de las personas privadas de libertad, de manera oportuna y de calidad.
Oferta programática: capacitación laboral	<ul style="list-style-type: none"> • Mejorar la pertinencia de la oferta de capacitación laboral en los tres sistemas de Gendarmería.
Oferta programática: trabajo dependiente	<ul style="list-style-type: none"> • Promover la contratación en el sector público de personas adscritas a los programas laborales del sistema abierto y postpenitenciario de Gendarmería.
Oferta programática: microemprendimiento	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer la oferta de programas de microemprendimiento para personas condenadas en los tres sistemas de Gendarmería de Chile.
Oferta programática: Formación valórica y ciudadana	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer y asegurar el ejercicio del derecho a la libertad religiosa y espiritual y con pertinencia cultural, mediante la actualización de la normativa sobre la materia.
Oferta programática: Deporte y cultura	<ul style="list-style-type: none"> • Promover el acceso y la participación en actividades recreativas, deportivas y culturales de las personas privadas de libertad.
Grupos que requieren especial atención: LGBTIQ+	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer el reconocimiento y respeto de los derechos fundamentales de las personas LGBTI privadas de libertad
Grupos que requieren especial atención: personas extranjeras	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer el reconocimiento y respeto de los derechos de las personas extranjeras condenadas en Chile
Fortalecimiento del sistema postpenitenciario	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer el proceso progresivo de tránsito de las personas condenadas, desde la unidad penal hacia la comunidad.

Fuente: elaboración propia en base a normas legales referenciadas

Sin embargo, un mayor desarrollo en materia penitenciaria puede ser encontrado en la Política Pública de Reinserción Social de 2017. Se trata de un instrumento de gestión pública que define acciones a corto, mediano y largo plazo en materia de acceso a la justicia, condiciones carcelarias, protección de la maternidad, oferta programática, grupos de especial atención y en materia postpenitenciaria, situándose bajo un enfoque de derechos humanos, género y de promoción de la participación. Para cada uno de estos ámbitos establece objetivos y actividades en el corto, mediano y largo plazo. El siguiente cuadro sintetiza cada uno de estos ejes y los objetivos propuestos para ellos por este instrumento.

Finalmente, el instrumento termina definiendo mecanismos de gobernanza, monitoreo y evaluación. Para lo primero, establece el propósito de generar un comité asesor para la reinserción social con representación a nivel nacional del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, de Gendarmería de Chile y de diversos Ministerios sectoriales (educación, salud, economía, trabajo, entre otros), y un comité asesor a nivel local implementado a nivel municipal. Para lo segundo declara la intención de realizar diagnósticos a nivel de procesos, resultados e impacto. Finalmente, a nivel de financiamiento no compromete montos ni mecanismos concretos, sino solamente declara que su estructura será multisectorial y asociado a proyectos que materialicen la implementación de cada una de las medidas comprometidas para cada eje estratégico.

4.2 Necesidades prioritarias de la población penitenciaria en Chile

Las necesidades de las personas privadas de libertad han sido relevadas por diversos informes y estudios que, en base a visitas a las cárceles, observaciones directas y en ocasiones a la aplicación de encuestas y entrevistas han permitido monitorear y caracterizar las múltiples necesidades existentes al interior de las cárceles.

En el siguiente apartado se reportan aquellas necesidades que fueron consideradas como prioritarias por parte de los actores entrevistados, ofreciendo además una descripción más acabada de su contenido y alcances. Además de reportar un conjunto de necesidades en materia de protección de derechos e intervención penitenciaria, se da cuenta además de necesidades particulares de grupos minoritarios tales como mujeres, disidencias sexuales, migrantes o personas pertenecientes a pueblos originarios. En cada caso se busca además ilustrar los problemas que genera la no satisfacción de estas necesidades por parte de la institucionalidad penitenciaria.

4.2.1 Necesidades de la población general en Chile

a. Favorecer la habitabilidad, reducir la sobrepoblación y el hacinamiento carcelario

Entre las diversas necesidades que generan las malas condiciones de habitabilidad existentes en las cárceles, aquellas cuyo abordaje es relevado como más urgente se vinculan al hacinamiento, la insalubridad y la precariedad material existentes en los recintos penitenciarios.

La sobrepoblación y el hacinamiento es el principal desafío en términos de condiciones de habitabilidad y vulneración de derechos que enfrente el sistema penitenciario en la actualidad. De acuerdo a algunos de los entrevistados, la población penal ha aumentado significativamente en los últimos años, lo que ha llevado a importantes problemas de hacinamiento, tanto en las cárceles estatales como en las cárceles concesionadas.

En esta línea se problematiza que los centros penitenciarios no cuentan con el espacio y la infraestructura necesaria para albergar el nuevo flujo de internos e internas, lo que resulta en una serie de vulneraciones a sus derechos: las celdas albergan a un número excesivo de personas, se restringe el tiempo de uso del patio y de las facilidades sanitarias, e incluso se limita el tiempo de visitas debido al espacio limitado de las dependencias. En este sentido, un profesional experto en materia de derechos humanos en contexto penitenciario reflexiona sobre las consecuencias de la sobrepoblación en los derechos de las personas privadas de libertad:

“En un contexto además en el cual tú tienes un incremento importante de la población penal, un perfil de la población penal cada vez más violento digamos eh... y donde las condiciones carcelarias no son las óptimas, con pocos recursos, con muchas dificultades para la mantención y reparación ¿no es cierto? de la infraestructura ya, lo que va generando hacinamiento, eh... condiciones de deterioro importantes en cuanto a humedad, luz, cantidad de personas en un dormitorio, eh... los espacios de visitas muy reducidos, menos cantidad de visitas. Entonces claro vas vulnerando cada vez más derechos y en pos de un discurso cada vez más securitario, o sea es más importante que la persona se mantenga adentro, que no se fuguen y que no cometan delitos al interior.” Académico/a en materia penitenciaria.

La sobrepoblación y el hacinamiento también generan las condiciones para propiciar la violencia dentro de los centros penitenciarios, tanto entre personal de Gendarmería y los internos, como entre las mismas personas privadas de libertad. Por un lado, como se problematiza en la cita anterior, el alza de violencia en la cárcel pone el foco de la agenda institucional en el pilar de seguridad, nuevamente, eclipsando las necesidades de reinserción y derechos humanos. Por otro lado, la sobrepoblación agudiza la hostilidad que caracteriza el contexto penitenciario, lo que genera terreno fértil para los conflictos y las riñas entre los internos y potencia la creación de bandas, que pone en peligro la integridad física y psicológica tanto del personal como de los mismos internos. Esto resulta particularmente complejo debido a que Gendarmería no contaría con los recursos para enfrentar las consecuencias del crecimiento exacerbado de la población penal, lo que expone de forma cotidiana a los internos y al personal penitenciario a situaciones de violencia que atentan contra sus derechos básicos.

Por otro lado, en cuanto a necesidades que generan estas precarias condiciones de habitabilidad, en las entrevistas, se problematiza exhaustivamente los problemas relacionados a la precariedad material de las instalaciones, que se agudizan en el escenario de sobrepoblación. Los entrevistados y entrevistadas destacan que la infraestructura penitenciaria tiene diversos problemas, incluyendo problemas de ventilación e iluminación, e incluso, la existencia de pestes de insectos. Además, se enfatiza que las instalaciones sanitarias son deficientes e insalubres, y que en muchos recintos los baños se encuentran sucios y en mal estado, y además que no cuentan con condiciones básicas, como acceso a agua las 24 horas.

En este sentido, estas condiciones de insalubridad propician un ambiente donde la población penal y el personal penitenciario habita un espacio que atenta contra sus derechos.

Finalmente, el incremento en la población penal y la cada vez mayor precariedad de las condiciones de la cárcel han continuado propiciando el vuelco de la agenda penitenciaria desde las necesidades de reinserción a las de habitabilidad. Dado que las principales necesidades de las personas privadas de libertad se relacionan a condiciones básicas de inhabilitación, estas continúan eclipsando las necesidades de reinserción, aun cuando este debiese ser el principal foco del sistema penitenciario. En este sentido, una experta en materia penitenciaria problematiza el escenario en cuanto a las actuales prioridades en la satisfacción de las necesidades de las personas privadas de libertad.

“Las necesidades más urgentes de la población han cambiado de manera sustantiva, particularmente en los últimos 5 años, pensando en modificaciones legales que se han realizado que han afectado qué tipo de personas van a la cárcel, cuántas personas van a la cárcel, y cuáles son las condiciones de la cárcel. Ha ingresado mucha más gente con la creación de nuevos delitos, la prisión preventiva, pero estos nuevos mecanismos para llevar más gente a la cárcel no han sido acompañados de mecanismos que favorecen la excarcelación y la reinserción. (...) La necesidad de reinserción es fundamental. Sin embargo, hoy tenemos necesidades muchas básicas, por lo tanto, cuesta pensar en necesidades de reinserción, cuando tenemos estos niveles de hacinamiento y violencia. (...) Hoy no tenemos las condiciones para poder brindar oportunidades de reinserción.” Académico/a en materia penitenciaria.

b. Mejorar el acceso a la educación y la salud

Por una parte, se constata en las cárceles chilenas importantes necesidades en materia educacional. Si bien existe la posibilidad de completar estudios básicos o medios al interior de los recintos penales, desde organizaciones de la sociedad civil se indica que en muchas ocasiones los liceos de los recintos penales no cuentan con la capacidad o cupos suficientes para cubrir la demanda educativa existente en las cárceles. A ello se suman además algunas dificultades de acceso a la oferta educacional, pues a algunos grupos de la población penal se les dificulta por habitar en módulos a los cuales no se les permite acceder a esta clase de intervenciones.

Sumado a lo anterior, se problematiza que aun quienes logran desarrollar una trayectoria educativa intrapenitenciaria luego no poseen el apoyo que requieren para dar continuidad a sus estudios en instancias posteriores. En el caso de quienes egresan en libertad antes de completar ciclos educativos, se señala que no existe un programa de acompañamiento que asegure que accedan a instancias educativas en libertad. Por otra parte, se indica que ha habido experiencia de personas privadas de libertad que han tenido un buen desempeño educativo, incluso rindiendo pruebas para admisión universitaria. No obstante, no existe una institucionalidad que permita hacer compatible la privación de libertad con el ejercicio del derecho a la educación, en tanto aun cuando han sido aceptados en instancias formativas superiores no se les otorga un permiso de salida compatible con ello.

“Aquellos que empiezan su educación en los recintos penitenciarios tampoco se les da seguimiento cuando salen en el sentido de que si no terminaron cuarto medio no quedan sujetos a algún programa que los acompañe para poder terminar sus estudios al salir, eso es algo que pasa mucho porque van a colegio cuando están en la cárcel, pero cuando salen quedan un poco a la deriva y se pierde lo que tiene, no quedan sujetos a algún programa que los acompañe, que terminen sus estudios, nada”. Representante de ONG de incidencia pública.

Asimismo, la falta de acceso a prestaciones de salud es un tema que se destaca como necesidad que se posiciona como una de las principales preocupaciones respecto al sistema penitenciario en la actualidad. La necesidad por mejor acceso a prestaciones de salud ha sido ampliamente denunciada y se encuentra en la agenda institucional desde hace muchos años. Diversos estudios e informes de política pública han constatado la necesidad de acceso a prestaciones de salud dentro de las cárceles. Sin embargo, todavía no existen las condiciones ni los mecanismos necesarios para garantizar este derecho.

De acuerdo a lo señalado por algunos entrevistados, las personas privadas de libertad no acceden a prestaciones de salud de manera regular, y por lo general, acuden a atenciones frente a situaciones de emergencia. En efecto, de acuerdo a algunos expertos, el acceso a estas atenciones por lo general responde a mandatos judiciales o como parte de un proceso de postulación a beneficios intrapenitenciarios, lo que da cuenta que el acceso a salud se encuentra focalizado respecto de ciertas prestaciones, pero no es un derecho de carácter universal al interior de las cárceles.

Por otro lado, de acuerdo a las narrativas de los entrevistados, uno de los principales problemas en cuanto a acceso a prestaciones de salud es la falta de médicos especialistas. Por lo general, los recintos penitenciarios cuentan con un número limitado de profesionales especialistas de salud, como, por ejemplo, dentistas, oftalmólogos/as, y ginecólogas/os, y por tanto, no pueden abordar correctamente la demanda de salud de la población penitenciaria. En este sentido, se constata que existen largas listas de espera para recibir atención médica, y los internos e internas no reciben atención oportuna y de calidad, situación que se agudiza frente al escenario de sobrepoblación del contexto penitenciario. En las palabras de un defensor penitenciario.

En esta misma línea, en las entrevistas se problematiza la falta de acceso a prestaciones de salud mental. Algunos expertos señalan que, en muchos casos, la trayectoria de vida de las personas privadas de libertad se encuentra marcada por la violencia, el consumo problemático de drogas, y la exclusión social, situaciones que muchas veces dan lugar a problemas de salud mental. Además, también se releva que las condiciones de la cárcel -así como el aislamiento familiar, la violencia intrapenitenciaria, y la hostilidad propia del mundo carcelario- también agravan considerablemente la salud mental de las personas privadas de libertad. Sin embargo, a pesar de estos factores, no hay un acceso adecuado a salud mental. Por un lado, y como ya se problematizó anteriormente, algunos expertos señalan que no hay suficientes profesionales del área de salud mental para abarcar la demanda de la población.

En este sentido, se problematiza que las personas privadas de libertad que tienen necesidades vinculadas a salud mental no tienen garantizado el acceso regular a prestaciones en este ámbito, ya que muchas veces, ya sea por falta de personal o por otras irregularidades del sistema, la intervención de salud mental se queda en la fase de diagnóstico. De esta manera, se acusa que en muchos casos la falta de tratamiento de problemas de salud mental repercute en la estadía de la persona en la cárcel y en sus futuros resultados de reinserción. Así, una representante de una ONG declara:

“Si hablamos de otras condiciones un poco más integrales de las personas que requieren ya como intervención o sea salud mental en cárcel no hay nada, no hay nada, a la psicóloga la conocen solamente en la entrevista para poder optar a libertad condicional, antes de eso no existe la psicóloga, no hay intención psiquiátrica.” Representante de ONG de incidencia pública.

De forma similar, en algunas entrevistas también se constata la falta de acceso a programas de tratamiento de alcohol y drogas. En este sentido, se establece que una de las principales necesidades de la población penal se relaciona con el consumo problemático, sin embargo, no existe una oferta adecuada, que se ajuste a la demanda de la población.

Por último, en relación a necesidades de salud, en las entrevistas también se problematiza la falta de una perspectiva de género en las prestaciones de salud. Algunos expertos problematizan que el sistema penitenciario asimila la experiencia femenina con la experiencia masculina, y no toma en consideración las necesidades particulares de las mujeres, particularmente en el área de salud. En este sentido, se problematiza, por un lado, que los centros penitenciarios no garantizan una atención ginecológica adecuada, ya que en muchos casos no realizan exámenes ginecológicos rutinarios o bien no cuentan con las condiciones adecuadas para la realización de estos mismos. Además, no cuentan con un número suficiente de profesionales especialistas.

c. Reducir la arbitrariedad en el ejercicio de facultades propias del régimen penitenciario

Otro aspecto problematizado por diversos actores penitenciarios es la percepción de que el ejercicio de derechos vinculados al régimen de visitas, de traslados y de entrega de encomiendas sería en ocasiones limitado de manera injustificada como mecanismo informático para establecer castigos y conservar el orden al interior de los recintos penales. Se señala que esta forma arbitraria de ejercicio de las facultades disciplinarias del personal penitenciario tendría un impacto negativo en la conservación de los vínculos con familiares y/o amigos de las personas privadas de libertad, resultando en el debilitamiento de sus redes sociales.

Se refiere en este marco a los problemas que genera la discrecionalidad en la determinación de los traslados de las personas privadas de libertad. Se refiere que muchas veces estos serían decretados de manera injustificada sin considerar la situación familiar de la persona, causando desarraigo familiar, además de dificultades de contacto y visita. Otra manifestación de este fenómeno se expresa en los problemas que se generan en la regulación de las visitas y del ingreso de encomiendas desde el exterior. En relación con lo primero, se problematiza mayormente sobre el ejercicio del derecho a visitas por parte de internas mujeres cuando estas quieren ser visitadas por sus familiares e hijos/as. En ese marco, algunos actores problematizan la práctica de la suspensión de visitas como una herramienta de castigo y control. En relación a lo segundo en cambio se problematiza sobre como el ingreso de objetos prohibidos acarrea como consecuencia una limitación arbitraria a la facultad de ingresar otros objetivos lícitos a los recintos penales.

“Escuche una vez a una alcaide mujer decir a otra mujer digamos le quitaba el tema de los teléfonos, de las llamadas, de las visitas porque es un castigo que está en el régimen penitenciario. No es cierto, se le sancionaba con visitas a esta mujer y bueno porque había que darle donde más le duela, y tú dices una mujer diciendo eso a otra mujer que esta privada de libertad que está enferma, entonces, hay un problema estructural demasiado importante.”
Defensor/a penitenciario.

Finalmente, también desde la Defensoría Penal Pública se releva como problemáticas la imposición de sanciones disciplinarias de manera arbitraria, así como en el trato a los internos que en muchos casos genera situaciones que representan una violación explícita a los derechos humanos. En diversos relatos, se señala que los internos son sancionados injustificadamente, que son sometidos a procesos judiciales irregulares o

que la violencia es una práctica común en el trato a los internos.

“Entonces el tema el uso de la fuerza en Gendarmería por ejemplo tiene un marco que está totalmente desactualizado, que no es respetuoso de los derechos humanos, y que no es ajusta a estándares internacionales de derechos humanos ya y eso va desde el tipo de medios de coerción que se utilizan para realizar un allanamiento, en la formación de los grupos especiales, eh... el tipo de medios para reducir o manejar una situación crítica dentro de una unidad penal, desde el uso del bastón, el uso del gas pimienta, eh... el uso de medidas de aislamiento, ya, los tiempos de uso, el control de las medidas de aislamiento en definitiva, que tú ves que no se ajustan a los estándares internacionales de derechos humanos.” Defensor/a penitenciario.

d. Mejorar el acceso a intervenciones orientadas a la reinserción social

En primer lugar, los actores entrevistados comparten como visión general que la oferta programática en materia de educación, trabajo y otras intervenciones orientadas a la reinserción social ofrecidas en el ámbito intrapenitenciario son escasas, y que pocos internos pueden finalmente acceder a ella. La falta de oferta programática no solo tiene lugar respecto de la población general de personas privadas de libertad, sino que también tiene lugar con especial intensidad en perfiles específicos de infractores, como los ofensores sexuales y personas con consumo problemático de drogas.

La falta de oferta programática se ha ido acentuando además durante los últimos años con el surgimiento de una población penal con un perfil más complejo, y que por tanto tiene necesidades particulares asociadas en general también a un mayor riesgo de reincidencia. En ese marco actores vinculados a Gendarmería de Chile plantean la necesidad de generar oferta programática de reinserción específica para esa población y que a la fecha es inexistente. En este sentido, los actores de dicha institución plantean la necesidad de adecuar la oferta de reinserción -así como los equipos de trabajo- a las necesidades de este nuevo perfil de población penal:

“El perfil de nuestros usuarios cambió y aumentó la población penal, aumentaron también las prisiones preventivas, eh... y esto está generando digamos una suerte de estresar este mismo modelo porque se mantienen los mismos equipos técnicos con una nueva criminalidad haciéndose cargo de dos poblaciones, los que están con medidas cautelares y también aquella población que podemos intervenir. Entonces queda un espacio digamos ahí que... de que no se puede dar la misma intención digamos en atención al aumento de la población penal.” Autoridad del nivel central del Estado.

Los actores entrevistados plantean que uno de los problemas más severos que genera la insuficiente cobertura de programas de intervención penitenciarios es que ello termina afectando la elegibilidad de la población penal para acceder luego también a beneficios intrapenitenciarios. Ello pues muchas veces el haber participado de un programa es condición para acceder a beneficios de salida o a la libertad condicional, generándose un círculo vicioso entre los problemas para acceder a programas de intervención y la postulación a beneficios intrapenitenciarios.

De esta forma, la falta de capacidad para que la población penal acceda a oferta programática durante la fase de cumplimiento intrapenitenciario, al afectar luego su acceso a beneficios de salida y a los programas

de intervención que operan en ese contexto, termina dificultando doblemente la obtención de resultados positivos en materia de reinserción social de las personas privadas de libertad. Los actores entrevistados manifiestan que considerando que actualmente, muy pocas personas privadas de libertad pueden acceder a beneficios intrapenitenciarios debido a dificultades de acceso impuestas por el propio sistema penitenciario.

En esta línea, un representante de la Defensoría Penitenciaria problematiza que muchas veces los requerimientos para acceder a beneficios intrapenitenciarios carecen de un diseño razonable y lógico. Por otra parte, algunos actores atribuyen las restricciones en el acceso a beneficios intrapenitenciarios durante los últimos años a una reacción institucional ante el repudio social que se ha generado en torno a la libertad condicional y el potencial de reincidencia que se atribuye sin distinción a todas las personas privadas de libertad.

“Pensemos por ejemplo que para poder acceder a un beneficio intrapenitenciario a veces piden cosas que escapan un poco de la lógica de la persona privada de libertad, por una parte a veces te piden en esta región un domicilio, si tu estas en Temuco, un domicilio en Temuco, siendo que a lo mejor la persona vivía en Melipeuco por darte un ejemplo, y claro, no hay una distancia importante pero al final eso lo deja fuera de una salida dominical (...) ven el domicilio, si el domicilio no es cercano y no está en la localidad puede efectivamente ser un problema para el usuario, terminan inventando ese domicilio, o más que inventando, dando el domicilio de un familiar, que quizá no es familiar pero que es amigo, tienen que tratar de ver por ahí.” Defensor/a penitenciario.

4.2.2 Necesidades de grupos particulares de personas privadas de libertad en Chile

a. Población penal femenina

En primer lugar, con respecto a la población penal femenina, en los relatos se identifican una serie de necesidades que no son cubiertas de forma adecuada por el sistema penal. Se da cuenta que el sistema penitenciario está pensando desde un marco androcéntrico que invisibiliza las particularidades y las necesidades de las mujeres privadas de libertad. Para abordar sus particularidades por lo tanto emerge la necesidad de implementar una perspectiva de género en la intervención penitenciaria.

En este marco, se identifica que una de las principales necesidades de las mujeres privadas de libertad es el acceso a prestaciones de salud con un enfoque de género. Representantes de distintos sectores enfatizan que las mujeres tienen mayores problemas de salud mental y consumo de drogas, pero que actualmente muchos centros penitenciarios no cuentan con una oferta regular en estos temas. En efecto, en los relatos se enfatiza la deuda que tiene Gendarmería en términos de atenciones salud mental para mujeres privadas de libertad, que se posiciona como aún más urgente que otras presentaciones de salud.

En esta línea, también se identifica que otra de las necesidades de las mujeres privadas de libertad se relaciona con las condiciones de higiene y el acceso a salud menstrual. De acuerdo a algunos representantes de la sociedad civil, los recintos penitenciarios cuentan con condiciones materiales insalubres, particularmente en cuanto a los servicios higiénicos, que no permiten garantizar una gestión menstrual adecuada. Además, se problematiza que los recintos penitenciarios no garantizan el acceso a insumos de higiene menstrual. Si bien se reconoce que ha habido esfuerzos para abordar lo anterior, se establece que el programa no es lo

suficientemente exhaustivo y no aborda las condiciones estructurales de higiene que enfrentan las mujeres. En este sentido, una representante de la sociedad civil reflexiona sobre las condiciones de salud menstrual en la cárcel:

“Las fallas del Estado en que no les proporcionan los insumos higiénicos necesarios mínimos, ese tema con la pandemia estallo porque la familia no se podía llevar, porque la hermana Nelly no daba abasto y las organizaciones civiles tampoco ya podemos más, entonces estalló, pero creo que venía dándose constantemente hace tiempo y que tampoco sé si se está dado de la manera necesaria en este momento. Sé que en este momento hay un programa para darles por ejemplo copitas menstruales a las mujeres y es una política pública y la copita mensual es muy ecológico, cuida al medio ambiente, pero tampoco creo que está bien evaluada en el sentido de las condiciones materiales en las que viven las mujeres privadas de libertad, o sea para poder mantener y que sea efectivo este tipo de métodos, requieren agua, requieren insumos de limpieza habitual que no tienen las privadas de libertad materialmente.” Representante de ONG de incidencia pública.

Por otro lado, en los relatos se problematiza que si bien la mayoría de las mujeres privadas de libertad son madres³, los recintos penitenciarios no cuentan con las facilidades necesarias para ejercer la maternidad. En las palabras de una representante de la sociedad civil: **“La mujer madre requiere programas específicos que le permiten ser madre, que resguarden esa maternidad, en que puedan ejercer su rol de madre en condiciones específicas.”** En concreto, se menciona que no todas las unidades materno-infantil, donde se encuentran mujeres privadas de libertad que tienen hijos e hijas menores de 2 años que viven dentro de la unidad, cuentan con las condiciones adecuadas para la crianza de un infante. En este sentido, se establece que es necesario que estos espacios no solamente estén protegidos del resto de la población, sino que también generar las condiciones para que estos espacios que favorezcan el desarrollo de la primera infancia, el vínculo entre las madres y sus hijos y el desarrollo de habilidades parentales. Un académico experto en el campo penitenciario lo describe en los términos siguientes:

“Si tú tienes mujeres con hijos lactantes en una cárcel no puedes tenerlos en dormitorio con cincuenta personas más, no se puede, necesitas celdas individuales, ¿te fijas? Un espacio más protegido. Tienes que asegurar acceso a la salud para los niños y niñas, sobre todo en los primeros meses de vida. Tienes que hacerte responsable además de generar estímulos porque estamos hablando de la primera infancia, eh... y por todo el trabajo que implica no perder el [vínculo] y asegurar además en el fondo las obligaciones parentales también, que bueno, que se pierden” Académico/a en materia penitenciaria.

Además, en las narrativas se reitera que el contacto con familiares es fundamental para promover el bienestar de las mujeres y sus oportunidades futuras de reinserción, y por tanto, se discute la necesidad de mejorar los espacios y protocolos de visitas para la población penal femenina. Así, en primera instancia, se argumenta las dependencias donde las mujeres reciben visitas tampoco representan un entorno adecuado para niños y niñas, lo que desincentiva el contacto regular.

3. La estimación más reciente da cuenta que el 89,9% de las mujeres privadas de libertad son madres (Larroulet, et al., 2021)

b. Población penal LGTBIQ+

Los actores penitenciarios también identifican a la población penal LGTBIQ+ como una población particularmente vulnerable, sujeta a violencia y discriminación en el contexto penitenciario. De forma transversal en los relatos se expresa una preocupación particular por la seguridad y el bienestar de esta población.

Los actores entrevistados establecen que este grupo es víctima de maltrato, discriminación y violencia tanto por parte del personal de Gendarmería como de la misma población penal. Como estrategia para abordar la situación, la institución penal ha recurrido a la implementación de módulos especiales para población LGTBIQ+ como medida de protección, sin embargo, algunos entrevistados problematizan las condiciones de habitabilidad de estos espacios, y acusan que esta medida no aborda el problema de raíz. En este sentido, de forma general, se pone sobre la mesa la necesidad de una perspectiva de género que incluya a la población LGTBIQ+. A modo de ejemplo, representantes de la sociedad civil reflexionan sobre la necesidad de integrar a esta población y abordar sus necesidades particulares:

“Las cárceles han sido diseñada con un criterio de género que no incluye la población LGTBI y eso ha sido... bueno se han conocidos historias, yo personalmente he conocido muchas historias digamos de personas trans en cárceles de hombre o en cárceles de mujeres que son vulneradas o que tiene que estar aisladas sin... en espacios muy poco apropiados de tal manera que no sean agredidos por el resto de la población penal. Entonces ahí hay un tema que tiene que ver también digamos con la cultura chilena de intolerancia hacia las diferencias sexuales, pero en las cárceles eso es grave y creo que ese tema tiene que tratarse de alguna manera que permita que estas personas puedan tener una reclusión digna.” Representante de ONG de incidencia pública.

En particular, los distintos actores problematizan la situación de las personas transgénero dentro de las cárceles, ya que este grupo debe cumplir condena en un centro penitenciario para personas de su sexo biológico. En este sentido, las personas transgénero están insertas en un espacio que no solamente no respeta su identidad de género, si no que las expone a situaciones graves de abuso y victimización. Así, una representante de la sociedad civil comparte su preocupación respecto a la situación de las personas transgénero.

Representantes de la Defensoría Penal Pública y de la sociedad civil ponen sobre la mesa la necesidad de establecer estrategias para resguardar los derechos y la seguridad de la población LGTBIQ+ dentro de las cárceles. Para lograr esto, los representantes levantan diversas necesidades, tanto en materia de trato penitenciario como en materia de oferta programática. En primer lugar, para mejorar el trato penitenciario, se plantea la necesidad de integrar instancias de formación de calidad para el personal de Gendarmería sobre inclusión de diversidad sexual. En términos de oferta programática, se establece la necesidad de implementar programas especializados para la población LGTBIQ+, que tengan en consideración sus necesidades particulares, con el fin de promover la inclusión y la protección de sus derechos:

“Esa es una pregunta muy interesante porque las nuevas políticas los involucran en papel, pero en la práctica no nos dan ni los recursos, ni las capacitaciones, o sea nos dicen ya tienes que intervenir a la población LGTBI ya, pero la oferta es la misma, no hay ninguna diferenciación, tampoco hay un profesional que se capacite, yo te digo real, no una charla, no, una capacitación real.” Profesional área técnica de Gendarmería de Chile.

Sin embargo, en los relatos algunos representantes también problematizan que para poder elaborar medidas pertinentes es fundamental realizar un diagnóstico de las necesidades de la población, ya que existe muy poca información respecto a esta población.

c. Población penal migrante

Otro grupo minoritario dentro de la población penal son las personas migrantes. De forma general, existe un consenso entre los actores que las personas migrantes privadas de libertad son víctimas violencia y discriminación sistemática que pone a estos grupos en una posición de especial vulnerabilidad, particularmente en el norte del país, donde hay una alta y creciente tasa de población migrante.

Nuevamente, se observa que la población penal migrante sufre discriminación tanto por parte de los funcionarios de Gendarmería como de la población penal, lo que conlleva a situaciones de violencia, como riñas entre personas privadas de libertad y mal trato y abuso de poder por parte del personal. También se observa que para contrarrestar la discriminación contra los migrantes también se recurre al uso módulos especiales, que muchas veces cuentan con incluso peores condiciones de habitabilidad que el resto, y resulta en situaciones de exclusión y aislamiento. Una representante de Gendarmería reflexiona sobre la discriminación estructural que sufren las personas migrantes dentro del contexto penitenciario:

“Ahora, ¿qué es lo que yo creo que hace falta? Primero, no discriminarlos. No discriminarlos, porque yo he escuchado a colegas ‘Ay, este negro me da asco’, ‘Ay, que son hediondos’. Entonces, de cierta forma yo siempre digo, se los digo a las niñas y son las peleas constantes que yo tengo con la concesión. No puedes ser profesional del área social si no tienes instaurado en tu cabeza el respeto a las personas. No porque sean pobres, no porque sean marginados, no, porque ya los han discriminado toda la vida.” Profesional área técnica de Gendarmería de Chile.

Las personas migrantes privadas de libertad, por lo general, tienen escasas redes de apoyo en el país, lo que significa que no tienen la misma posibilidad que la población nacional de recibir visitas y encomiendas. En este sentido, dependen de Gendarmería o del trabajo de organizaciones de la sociedad civil para acceder a artículos básicos, como, por ejemplo, insumos de higiene cuyo acceso no es garantizado por el estado y por la institución penal.

Por otro lado, la falta de redes de apoyo en el país también repercute en la calidad del contacto que las personas privadas de libertad tienen con sus familias, lo que perjudica la mantención de vínculos sociales durante el período de privación de libertad. Esto resulta particularmente complejo para las mujeres migrantes que tienen hijos o hijas. En este sentido, se levanta la necesidad de generar estrategias para mejorar y facilitar el contacto con la familia, para así potenciar el bienestar de la población. Así, lo plantean representantes de organizaciones de la sociedad civil:

“Tenemos casos en que las mujeres tienen a sus hijos lejos, tenemos esto de que las mujeres no tienen nadie que les lleve nada, entonces se genera una... una soledad, una desprotección que terminan siendo... terminan generando una situación de vulnerabilidad extrema en quien esta adentro, y de eso tampoco hay mucho programa que se enfoque en el acompañamiento específico de migrantes dentro de recintos. En ese sentido por ejemplo de poder

generar video llamadas programadas quizás virtual y nos solo a requerimiento del interno o la interna, que dependan de la capacidad y de a buena disposición de Gendarmería, creo que debiera haber programas de acompañamiento a personas migrantes pensando en que están solas dentro de este país y que ese asilamiento genera una situación que puede ser proclive a que se le velen más derechos adentro". Representante de ONG de incidencia pública.

También, como mencionan representantes de una organización de la sociedad, la falta de redes de apoyo repercute en las posibilidades de encontrar trabajo después del egreso de la cárcel, perjudicando los resultados de reinserción de la población migrante. Además, esto se complejiza aún más por el hecho que muchas personas migrantes se encuentran en una situación migratoria no regularizada, tal como se muestra en el siguiente relato:

"Y después a nivel de migrantes es muy complicado, es muy, muy complicado porque las mujeres inmigrantes que parte de verdad es en general es micrográfico o narcomenudeo como le llaman, entonces te encuentras con mujeres que de alguna manera salieron de su país de una pobreza extrema buscando alguna posibilidad para sí y para su hijos, y terminaron en la cárcel en el extranjero queriendo quedarse de todas maneras en el país y buscando algún resquicio legal para quedarse que es muy difícil porque si cruzaron la frontera de manera ilegal y más encima terminaron en la cárcel es muy difícil que... o sea casi imposible que se queden Chile donde a las leyes son cada vez más duras con la inmigración y te dio con el narcotráfico. Entonces ahí es nada, todos los trabajos que se le pueden encontrar son como a través de alguna fundación, pero ellas no pueden tener un empleo declarado en un contrato de trabajo o emprendimientos o tejedoras o cosas que les permitan subsistir, pero es difícil, siempre están como en el margen de la legalidad." Representante de ONG de incidencia pública.

d. Población penal perteneciente a pueblos originarios

Por último, también se posiciona a la población indígena privada de libertad como una población particularmente vulnerable. En primer lugar, es importante mencionar que, en muchos casos, particularmente en el norte y en sur del país, las personas pertenecientes a pueblos originarios también son migrantes, lo que acentúa su posición de desventaja. Dicho esto, en los relatos, se establece que, si bien ha habido avances, no existe una normativa de interculturalidad para acoger las necesidades particulares de la población penal perteneciente a pueblos originarios. En algunos casos, particularmente en aquellos centros con una mayor población indígena, se observan ciertos lineamientos de interculturalidad, pero estos responden a demandas específicas levantadas por este grupo. En muchos casos, dado a que la población indígena es muy minoritaria, incorporar oferta programática especializada para este grupo es considerado un problema poco costo-eficiente. A modo de ejemplo, un representante de Gendarmería reflexiona sobre los esfuerzos de incorporar un enfoque intercultural en la oferta programática:

"No tenemos una normativa de interculturalidad, ni que atienda específicamente a los pueblos indígenas salvo algunas orientaciones. Por ejemplo, va a haber un set de orientaciones a la interculturalidad sobre todo en Temuco y en el norte. [Hay] algunos programas de intervenciones específicas, por qué, ¿qué pasa? Las personas que tienen una cultura distinta, o sea de pueblos originarios, te pueden decir 'sabe que el Estado de Chile no me está entre-

gando la oferta programática que necesito porque yo hablo mapudungun, porque yo no creo en tal, tal cosa, me tiene que ofrecer otra oferta'. Es un temazo porque es contratar a alguien que sepa hablar mapudungun, es contratar un experto que genere programas de intervención específicos para el pueblo originario equis, y si hay dos pueblos originarios vamos a tener que tener dos ofertas programáticas distintas para los aimaras y para los mapuches, si vamos a ese grado” Profesional área técnica de Gendarmería de Chile.

Además, en las narrativas también emerge la necesidad de generar procesos de inclusión respecto a la cultura y a la espiritualidad de las personas pertenecientes a pueblos originarios en el contexto penitenciario. En particular, se hace referencia a la necesidad de integrar una perspectiva multicultural en la escuela de Gendarmería, que se basa en un modelo occidentalizado de educación. En este sentido, en el relato de una representante de una organización de la sociedad civil activista, nuevamente se reconoce los esfuerzos de Gendarmería por incorporar prácticas interculturales -particularmente en cuanto al ejercicio espiritual-, se destaca que existe una cierta resistencia por parte de la institución para abrirse a cambios culturales:

“En términos de grupos étnicos sé que desde hace ya varios años se han promovido y (...) o ha habido una concientización especial respecto a poder permitirles que ejerzan su espiritualidad acorde a sus propios requerimientos, para eso hay problemas en Gendarmería porque en Gendarmería son cuadrados y específicos, pero se han incorporado formas de como puedan aplicar términos del Convención 169 dentro de las cárceles creo que eso es súper importante. En Santiago no se da mucho pese a que hay mucha población perteneciente a etnias dentro de la Región Metropolitana, se da más hacia el sur evidentemente porque el porcentaje, estoy pensando en particular ahora de mapuches, en que se les permite participar de ceremonias que son parte de su ejercicio espiritual, creo que hay un esfuerzo desde Gendarmería por comprenderlo, se han permitido.” Representante de ONG de incidencia pública.

4.3 Principales actividades en materia de protección de derechos en Chile

En el contexto penitenciario, existen iniciativas y actividades enfocadas principalmente en la protección de derechos de las personas privadas de libertad. Durante los últimos años ha destacado la consolidación de un conjunto de actividades en materia de defensa judicial penitenciaria empujadas desde la Defensoría Penal Pública mediante su programa de defensa penitenciaria. Más recientemente han comenzado a emerger desde distintas instituciones públicas una serie de actividades para promover los derechos humanos de las personas privadas de libertad, impulsadas desde el recientemente creado departamento de promoción y protección de derechos de Gendarmería de Chile, desde el Comité para la Prevención de la Tortura, e iniciativas que buscan promover el ejercicio de la maternidad de las mujeres encarceladas, como el programa “creciendo juntos”. Finalmente, se ha continuado consolidando desde una gran diversidad de organizaciones no gubernamentales la labor de incidencia en favor de las personas privadas de libertad y de implementación de oferta programática intrapenitenciaria.

a. Defensa judicial y el programa de defensa penitenciaria de la Defensoría penal pública

Entre los diversos servicios de atención especializada con que cuenta la Defensoría Penal Pública se encuentra el de defensa penitenciaria el cual comprende el conjunto de acciones judiciales y extrajudiciales que la o el defensor debe realizar durante el cumplimiento de la pena privativa de libertad y hasta su completa ejecución. La defensa penitenciaria comienza en el 2009 como un proyecto piloto, fruto de la colaboración de la Defensoría Penal Pública y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). En el 2017, transforma en un programa permanente de defensa especializada por medio de la Resolución Exenta N°219.

El programa otorga asesoramiento jurídico para promover acciones judiciales o administrativas con el objetivo de asegurar la correcta aplicación de las garantías constitucionales y el acceso a la justicia de la población penal con una condena de privación de libertad (Carvacho, Valdés, & Mateo, 2022). La representación judicial considera llevar a cabo acciones judiciales en caso de vulneración de derechos, así como entablar procedimientos relativos al acceso de beneficios penitenciarios, como recursos de revisión, unificación de penas, permisos de salida, entre otros. Tomando esto en consideración, las funciones del defensor penitenciario incluyen: i) promover el cumplimiento de los derechos de las personas privadas de libertad, tomando con consideración normas nacionales e internacionales; ii) participar en proyectos relativos al establecimiento de medidas de seguridad y a la ejecución de pena; iii) identificar áreas de mejoramiento para la prestación del servicio de la defensa técnica, y elaborar propuestas de mejora.

Los y las profesionales de la Defensoría penal penitenciaria definen en general su labor como la de apoyar y guiar a las personas con condenas privativas de libertad en el proceso de ejecución de la pena. En este marco, un representante de la Defensoría Penal Pública describe específicamente las funciones relativas a la prestación del servicio de defensa técnica de la Defensoría penal penitenciaria:

“...básicamente es ayudarlos [a las personas privadas de libertad] en su proceso de ejecución de la pena, de la pena privativa de libertad en el sentido de defensa en temas de abonos, defensa en tema de bonificaciones, beneficios intrapenitenciarios, como permisos de salida, traslados a unidades penales, ya sea dentro de la región o fuera de la región, traslado de carácter internacional, defensa en temas de sanciones disciplinarias, en vulneraciones de derecho, en poder hacer gestiones administrativas, también, ayudar en sus planes de intervención psicosocial, colocación por ejemplo, en escuelas del penal, en talleres laborales y básicamente también en ayuda por rechazos de beneficios de libertad condicional, entre otras cosas que hacemos básicamente los defensores penitenciarios. [...] básicamente la persona es condenada y cuando ya se dicta la sentencia ejecutoria, ahí es donde entra la tarea del defensor penitenciario, en el acompañamiento por así decirlo dentro de la privación de libertad hasta que el interno egrese por libertad, ya sea por libertad condicional o por algún otro beneficio o derechamente por cumplimiento completo de su condena.” Defensor/a penitenciario.

En esta línea, los defensores y defensoras enmarcan su labor en el objetivo general de resguardar los derechos fundamentales de las personas privadas de libertad. A modo de ejemplo, un representante de la Defensoría Penal Pública describe las actividades que realiza la Defensoría, poniendo énfasis en el acceso a beneficios penitenciarios y libertad condicional:

“Si, tenemos distintos roles dentro de la Defensoría, tenemos solicitudes que son más bien judiciales, que corresponden a bonos de los tiempos de prisiones de libertad ya sea de la misma causa o en otra, cautelas de garantía cuando existen procedimientos por ejemplo sancionatorios que están mal llevados o que faltan a la ley de procedimientos, y también tenemos las aristas de las solicitudes administrativas que realizamos en la misma Gendarmería que pueden ser también beneficios penitenciarios, por ejemplo solicitudes de participación o inclusiones en programas de reinserción social, etc. Y bueno una de las labores en la que también ponemos mucho énfasis es en los periodos de libertades condicionales, que nosotros, de todas maneras, la libertad sigue siendo uno de los derechos fundamentales básicos de nuestro sistema y es el que más, también, nos motiva en esos periodos que son de abril y octubre de cada año para poder asistir desde antes a las personas que van a postular a la libertad condicional.” Defensor/a penitenciario.

En los relatos, los y las representantes de la Defensoría Penal Pública establecen que la labor que cumple la institución en materia de protección de derechos es fundamental ya que resulta complejo navegar por el sistema de justicia sin acompañamiento. En este sentido, se problematiza la complejidad del lenguaje jurídico y se acusa que los procedimientos contemplados en la normativa penitenciaria pueden ser engorrosos y por tanto de difícil acceso. Además, en sus relatos también se establece que antes de la consolidación del programa de defensa penitenciaria de la Defensoría Penal Pública, en muchos casos, las personas privadas de libertad no tenían oportunidades para reclamar sus derechos y acceder a la justicia. Así, un defensor penal de la zona sur del país declara:

“Desde una perspectiva humana, es súper importante para las personas que se encuentran privadas de libertad pensando sobre todo que una vez que termina su proceso quedan en completo abandono muchas de ellas. Cuando nosotros iniciamos el programa penitenciario en el año 2015 partió acá en la Araucanía, se notó mucho porque habían personas que en años, o sea estamos hablando de personas que a lo mejor llevaban condenadas a 5, 6, 7 años, nunca más habían visto un abogado, y nunca más habían tenido ni siquiera la posibilidad de reclamar de ciertos derechos, entonces en ese sentido el programa penitenciario vino a salvaguardar no solamente las instancias de reclamación, sino también en el aspecto más humano de este olvido del sistema hacía las personas privadas de libertad.” Defensor/a penitenciario.

Por otro lado, de acuerdo a los relatos, el trabajo de acompañamiento de la Defensoría Penal Pública también se extiende a las familias de las personas privadas de libertad. Los y las defensoras establecen que al igual que las personas privadas de libertad, las familias de estas mismas tienen poco apoyo jurídico, y deben enfrentar diversos obstáculos para poder navegar por el sistema judicial. De esta manera, los y las defensoras, con el apoyo de profesionales especializados, otorgan atención a las familias para abordar el caso judicial del familiar privado de libertad. A modo de ejemplo, una representante de la Defensoría Penal Pública reflexiona sobre el acompañamiento a familiares:

“Desde el punto de vista técnico evidentemente que cumplimos todas las funciones y tratamos y vamos cada vez abarcando cada vez un poco más porque uno le va tomando también cierta connotación a este trabajo y vamos de a poco también involucrándonos a veces con las familias, entiendes, dependiendo del tipo de requerimiento, tenemos asistentes sociales lo que es un trabajo súper importantes para nosotros, un apoyo súper importante para las

familias y al tipo de atención que estamos otorgando y ha sido sumamente validado también ese trabajo por los Tribunales y por las cortes y las comisiones de libertad condicional y eso ha sido algo en una experiencia la verdad que es regional en la cual nosotros participamos de las libertades condicionales pero hemos visibilizado digamos el contexto familiar, las personas y eso también es un rol importante, visibilizar, claro, desde un punto de vista técnico en el Tribunal pero también visibilizar a la persona que está condenada en el Tribunal, entonces, son varias las aristas ahí que nosotros podemos cubrir digamos en nuestra calidad de abogado y defensores.” Defensor/a penitenciario.

A lo largo de las narrativas, se puede observar una valoración positiva por la labor de la Defensoría Penal Pública en cuanto a protección de derechos de las personas privadas de libertad. Para los demás actores del campo penitenciario el programa de defensa penal representa un hito significativo en esta materia, ya que construye una base legal de reivindicación y defensa de derechos, y establece un canal oficial para representar la voz de las personas privadas de libertad.

Un mecanismo que permite favorecer el ejercicio de derechos de la población penal que ha sido potenciado durante los últimos años por la Defensoría penitenciaria es el de la cautela de garantías, regulado en el artículo 10 del Código Procesal Penal. Su importancia radica en que este permite a los defensores penitenciarios requerir que se adopten medidas judiciales en caso de observarse una vulneración de derechos:

“En cuanto a la forma de ejercitar las facultades que confieren aquellas garantías, yo diría que con el tiempo ha sido bastante más sencillo hacerlo, porque nosotros gozamos de la posibilidad gracias al artículo decimo del Código Procesal Penal, tener una audiencia que se llama cautela de garantía, para precisamente revisar casos los cuales cualquier garantía constitucional, incluidas las que estamos revisando ahora, son objeto de amenazas u objeto de vulneración. Y los tribunales de justicia, los juzgados de garantía desde hace harto rato ya que no les parece raro fijar audiencia de cautela de garantía y debatir la cuestión reseñada. Digo esto porque antes no era así, hace 4, 5 años uno pedía una audiencia de cautela de garantía y muchas veces te decían no ha lugar, y uno tenía que responder y había todo, todo un tema digamos, para poder llegar a que el juez escuchara. Eso ya no existe, entonces, en lo formal, en la praxis hay un tema jurídico que se hace efectivo”. Defensor/a penitenciario.

A pesar de la expansión del programa de defensa penitenciaria y de que su implementación es percibida por los actores del campo penitenciario como adecuada, desde la mirada de las y los defensores penitenciarios igualmente se problematiza aun la existencia de algunos obstáculos para el adecuado desarrollo de su trabajo.

El principal problema referido es la falta de recursos por parte de la Defensoría Penal Pública. De acuerdo con lo señalado por los defensores penitenciarios, todos los centros penitenciarios tienen asignado a un número determinado de defensores, sin embargo, por lo general, este número no es suficiente para abordar la demanda de asistencia jurídica. En este sentido, los representantes de la Defensoría Penal Pública señalan que, en muchos casos, los defensores no le pueden dedicar el tiempo suficiente a cada causa, lo que puede interferir con la calidad del trabajo. Esta falta de recursos se agrava tomando en consideración el alza de la población privada de libertad, ya que, de acuerdo con los representantes, no ha sido posible garantizar una

coherencia entre el aumento de la población y la cantidad de defensores y defensoras disponibles. Además, la falta de recursos se vuelve aún más patente en las zonas más remotas del país, ya que los centros penitenciarios se encuentran muy distanciados unos de otros, lo que implica que los y las defensoras deben enfrentar largos traslados para conocer de la situación de sus representados en distintas cárceles de una misma región. En este sentido, un representante de la institución declara:

“Nosotros inicialmente no podíamos establecer un sistema distinto, fundamentalmente por un tema de recursos, antes éramos 54 defensores penitenciarios, 55 a nivel nacional, [lo que es insuficiente], para el número de personas privadas de libertad, o penal, que hay en Chile. Tenemos una realidad, por ejemplo, en la región de Atacama, que hay 3 centros en relación de libertad, separados por poco más de 100 km cada uno. Entonces eso hace muy difícil una presencia permanente en las cárceles.” Defensor/a penitenciario.

Por otro lado, la falta de recursos en la Defensoría Penal Pública no sólo obstaculiza el trabajo de asesoría jurídica, sino que también impide formular nuevas estrategias o programas que puedan complementar este trabajo principal. A modo de ejemplo, un representante de la institución establece que existe un programa piloto para otorgar atención permanente a las personas privadas de libertad, sin embargo, que no se ha podido consolidar en todos los territorios debido a falta de presupuesto:

“En algunas unidades penales [tenemos] planes piloto, y con el objetivo de lograr una atención permanente de todas las personas privadas de libertad, es decir, hacer un seguimiento permanente de todas y cada una, de las que requieran nuestros servicios, (...) a través de un sistema que nosotros hemos denominado la Universalidad, pero para eso requerimos más gente. Entonces no vamos a poder crecer ni defender el piloto, hasta que tengamos los recursos. De hecho, hoy día tenemos un problema serio porque efectivamente no tenemos plata para seguir. No podemos.” Defensor/a penitenciario.

De forma similar, un representante señala que un objetivo de la Defensoría Penal Pública es implementar un sistema universal de atención del programa de defensores penitenciarios, con el fin de relevar y atender las necesidades de toda la población penal. Sin embargo, debido a la falta de recursos y las medidas adoptadas en el período de confinamiento por la pandemia por Covid-19, la implementación de dicha política fue suspendida. En este sentido, es posible observar que la falta de recursos- junto con otros obstáculos estructurales como las restricciones sanitarias de la pandemia- inhabilita el desarrollo de proyectos de mejora:

“Yo creo que es un buen modelo, que esta acertado y que de hecho la pandemia detuvo una reforma que va a haber al sistema penitenciario en la atención pública penitenciaria que va a apuntar hacia la universalidad, de modo que cada equipo penitenciario en Chile va a tener la obligación de atender al 100% de la población penitenciaria en dicha unidad penal y no solamente a aquellos que requieren expresamente atención, por sí mismo, a través de algún familiar o aquellos casos que tomamos de oficio por la Defensoría. Eso se detuvo por la pandemia, pero ya se viene”. Defensor/a penitenciario.

b. Departamento de promoción y protección de derechos humanos de Gendarmería de Chile

Se trata de un departamento dependiente de la Subdirección de Reinserción Social de Gendarmería de Chile, cuya misión es promover el respeto y garantía de los derechos humanos de las personas privadas de libertad bajo custodia de la institución, siguiendo tanto la normativa internacional como nacional en materia de derechos humanos (Gendarmería de Chile, 2023a). Sus tareas incluyen: asesorar al director nacional en la elaboración e implementación de políticas en materia de derechos humanos; articular un sistema de promoción de derechos humanos; potenciar la sección de Capacitación de la Escuela Institucional; y monitorear la implementación y ejercicio de derechos humanos del personal penitenciario. (*Gendarmería de Chile, 2023b*).

De acuerdo con la propia organización, desde ese departamento se implementan un conjunto de acciones en materia de promoción de derechos humanos. En primer lugar, Gendarmería difunde y promueve los derechos a través de la creación e implementación de afiches de derechos y deberes de las personas que ingresan como visita en todas las unidades penales del país; material audiovisual en múltiples idiomas sobre los derechos y deberes de la población penal; seminarios y charlas para personal penitenciario en distintas materia de derechos humanos, y capacitaciones externas realizadas por universidades y otras organizaciones en materia de derechos humanos (*Gendarmería de Chile, 2023a*).

Además, dicho departamento también tiene como eje de acción el monitoreo e implementación de recomendaciones de organizaciones de derechos humanos y tribunales de justicia, a través de la participación en mesas de trabajo sobre distintos temas relacionados a inclusión, género y derechos humanos. La institución también cuenta la creación de resoluciones internas con enfoque de derechos enfocadas en el monitoreo del personal penitenciario. Por último, la organización también se enfoca en la implementación de otras estrategias como la entrega de dispositivos de higiene femenina en formato de copas menstruales y a la implementación de un sistema digital de acceso público donde es posible ubicar el establecimiento en el cual se encuentran las personas privadas de libertad (*Gendarmería de Chile, 2023a*).

c. Comité para la Prevención de la Tortura

El mandato legal de cComité para la Prevención de la Tortura gira en torno a la vigilancia de espacios estatales de privación de libertad, entre otros, las cárceles. En ese rol su función es precisamente la de examinar periódicamente las condiciones de las personas privadas de libertad y el trato que reciben.

Para ello, los profesionales del comité realizan visitas periódicas preventivas no programadas y de monitoreo a las cárceles, contando con facultades legales para que se les provea acceso inmediato a tales lugares y a sus instalaciones y servicios, sin expresión de causa ni notificación previa. También puede realizar visitas especiales sin previo aviso motivadas por denuncias específicas de hechos que pudieran constituir tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. En dichas visitas puede reunirse con toda clase de personas que se encuentren al interior de las cárceles y realizarles entrevistas personales o grupales en condiciones que garanticen la confidencialidad, sin supervisión del personal que se desempeña en el lugar. Puede asimismo requerir información sobre las personas privadas de libertad, accediendo a documentos, fotografías, registros de las cámaras de video, entre otras, que obren en poder del personal de los lugares de privación de libertad. En base a esta información, puede emitir informes con recomendaciones pertinentes

a las autoridades competentes del servicio responsable del lugar de privación de libertad, o al representante legal de las personas jurídicas de derecho privado, según corresponda (*Comité para la Prevención de la Tortura, 2023*).

En base a dicha información el Comité elabora un informe anual que remite al instituto nacional de derechos humano y otros organismos internacionales relacionados a esta materia. En la misma línea, el Comité cuenta con facultades para proponer modificaciones legales o reglamentarias en materia de tortura, tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, para realizar acciones de capacitación, información y sensibilización en materia de prevención de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, a las entidades públicas y privadas y la de proponer al instituto nacional de derechos humanos la celebración de convenios de colaboración y cooperación con organismos públicos y privados nacionales o internacionales. (*Comité para la Prevención de la Tortura, 2023*).

d. Programa creciendo juntos y la promoción de la maternidad al interior de las cárceles

Desde hace ya más de una década que existe una preocupación por parte del Estado chileno por la situación de las mujeres embarazadas y con hijos lactantes privadas de libertad. Así, en 2001 se creó el Programa de Atención de Mujeres Embarazadas con Hijos Lactantes (PAMEHL), que en su origen dependía del Servicio Nacional de Menores pasando desde 2013 a depender de Gendarmería de Chile.

Desde 2016 el programa es rediseñado y recibe el nombre de “creciendo Juntos”. En su diseño actual, el programa atiende a mujeres embarazadas y con hijos lactantes de menores de 2 años y que están privadas de libertad. Asimismo, busca brindar intervención a las familias de estas mujeres, y que quedan a cargo de sus hijos hasta los 12 años, para desarrollar herramientas de control parental.

Para el año 2022 el programa había atendido anualmente a 800 usuarios ⁴. Su costo para 2022 fue de 1.220.828 miles de pesos ⁵. En materia de efectividad, fue objeto en 2019 de una evaluación por parte del Estado (*Letelier, Cerda y Díaz, 2019*) que valoró su desempeño como bajo.

Algunos de los actores entrevistados dieron cuenta un poco más en profundidad sobre el funcionamiento del programa y como este consigue cambiar dinámicas propias del espacio carcelario:

“...básicamente funciona como una especie de intervención, muchas veces hay educadoras de párvulo o hay siempre trabajadoras sociales en el fondo que ayudan a ser proceso de, en primer lugar, el apego de la madre e hijo y luego también trabajar el proceso de egreso que se hace cuando el niño o niña cumple 2 años, y hay harto apoyo en eso y hay apoyo también de, como te digo, el programa también asigna recursos para que las unidades materno infantiles estén adaptadas dentro de, a una cosa un poco más amable en la etapa que están los niños y las mamas” Representante de ONG de incidencia pública.

4. No hay información desagregada de cuentas corresponden a mujeres encarceladas y cuentas a sus familias.

5. Equivalentes aproximadamente a 1.4 millones de dólares americanos.

“Hace como un año y medio estuvimos en la cárcel de Arica nueva de mujeres y de hecho habían hecho un convenio con la Junji, entonces había como un jardín infantil y había como piso adaptado, la unidad era súper, dentro de todo, pese a estar dentro de una cárcel digamos, amable, era poco hostil el ambiente donde las guagüitas con sus mamas, yo creo que ese programa funciona bastante bien porque creo que aparte hay como una naturalidad a empatizar un poco más con la población, hay un mucho mejor trato entre ellas.” Representante de ONG de incidencia pública.

Si bien entre los actores entrevistados pertenecientes a organizaciones activistas exista la idea de que los niños y niñas no debieran vivir en las cárceles y que debieran ser sus madres las que pudieran acceder a alternativas al encarcelamiento, consideran que en el estado actual de cosas el programa igualmente cumple una función relevante para satisfacer el derecho de niños y niñas a la crianza materna y que a pesar de que su funcionamiento es mejorable, cumple un rol importante para las mujeres privadas de libertad:

“Mira, yo creo que un programa que dentro de todo funciona bastante bien pese que a mi me gustaría que no estuviese pese a temas de objetivo a largo plazo de la red, pero yo creo que el programa creciendo juntos funciona bastante bien, podría funcionar mucho mejor y funciona peor o mejor en algunas cárceles que en otras”. Representante de ONG de incidencia pública.

“A mi encantaría que se pudiese reproducir en todas las cárceles y como con muchos participantes. Sé que no ha funcionado bien, pero en mi opinión es por falta de difusores y financiamiento, o sea la vinculación que tienen los padres y las madres con su hijos afuera es súper importante y a los internos también les genera una sensibilización y unas ganas de salir de una manera distinta en la medida en que se sientes partícipes de lo que está pasando con su entorno familiar”. Representante de ONG de incidencia pública.

e. Incidencia pública para la protección de derechos realizada desde organizaciones no gubernamentales

Las organizaciones de la sociedad civil cumplen una labor fundamental en materia de protección de derechos de personas privadas de libertad. A diferencia de la Defensoría Penal Pública, las organizaciones de la sociedad civil cumplen un rol indirecto que no involucra necesariamente el acompañamiento directo de las personas privadas de libertad.

En primer lugar, el trabajo de las organizaciones de la sociedad civil consiste en visibilizar a la población privada de libertad y sus necesidades. De acuerdo con los relatos de los representantes de estas organizaciones, para poder garantizar los derechos de la población penal, es fundamental hacerle frente al estigma que la rodea y al paradigma punitivo que enmarca la discusión de la delincuencia. Para esto, ellos narran la importancia de realizar instancias de discusión con distintos actores de la sociedad, así como de compartir información respecto a la población penal en redes sociales. Una representante de la sociedad civil discute el desafío de visibilizar a la población penal, destacando la importancia de buscar formas de sensibilizar al público general respecto a esta misma:

“Hemos intentado hacer una parte que es principalmente visibilizar lo que pasa entre las cárceles y yo creo que eso es un gran problema es que hay mucho todavía como desconocimiento de cómo opera la cárcel o como es la lógica carcelaria, yo creo que hay como un imaginario colectivo en la sociedad en general, no digo autoridades, si no que la sociedad en general, como un imaginario colectivo distinto en cómo es la cárcel en realidad y sobre todo las cárceles de mujeres, entonces nosotros hemos intentado articular harto ese, intentar hacer ese traspaso, de cárcel a sociedad, sociedad a cárcel.” Representante de ONG de incidencia pública.

Las organizaciones de la sociedad civil contribuyen al diagnóstico de necesidades de las personas privadas de libertad. En muchos casos, las organizaciones trabajan con poblaciones específicas, como mujeres o personas migrantes, que tienen necesidades particulares que no son abordadas de forma acabada por Gendarmería. Los diagnósticos permiten levantar alarmas respecto a situaciones de vulneración de derechos y por tanto generar presión para que estas situaciones sean abordadas de forma correcta por Gendarmería, o bien por los actores correspondientes. Así, las organizaciones comparten el objetivo de movilizar la agenda pública para atender problemas de vulneración sistemática de derechos humanos en el contexto penitenciario, y posicionar el tema penitenciario dentro de la agenda.

A pesar de que este trabajo ha tenido resultados positivos, como, por ejemplo, la instalación de la Ley Sayén⁶ en la agenda pública, los representantes de las ONG entrevistadas señalan que, por lo general, sólo se logra poner sobre la palestra temas de urgencia, y no se logra abordar los problemas de más largo plazo. Así, una representante de una organización activista problematiza:

“En cuanto a las autoridades, bueno, el problema siempre es que se queda un poco en la urgencia, como, vamos a conversar con el seremi porque está este problema con el doctor en San Miguel un problema súper puntual, y a nivel macro es más difícil porque es súper complejo por donde partir.” Representante de ONG de incidencia pública.

Por otro lado, las organizaciones de la sociedad civil también cumplen con un rol de implementación de programas orientados a mejorar el bienestar y favorecer el proceso de reinserción de las personas privadas de libertad. Por lo general, las actividades que implementan las organizaciones de la sociedad civil buscan complementar la labor de Gendarmería, y por tanto buscan abordar necesidades que no están siendo cubiertas de forma exhaustiva por la organización penal.

En este sentido, las organizaciones de la sociedad civil también muchas veces trabajan con grupos específicos dentro de la población penal, como mujeres, personas migrantes, o personas LGTBIQ+, que tienen necesidades particulares que muchas veces no tienen cabida en el funcionamiento actual del sistema penal. En los relatos, se presenta una diversidad de proyectos impulsados e implementados por la sociedad civil, que abordan distintos temas, y tienen distintos objetivos. Entre ellos se identifican diversas iniciativas que

6. La propuesta de Ley Sayén busca modificar el Código Procesal Penal con el objetivo de que las mujeres embarazadas o con hijos de 3 años o menos, puedan acceder a la sustitución de la pena de cárcel por una pena no privativa de libertad. La propuesta de ley nace a partir del caso de una mujer privadas de libertad embarazada que fue obligada a dar en condiciones que atentan contra su dignidad e integridad personal.

tienen como población objetivo la población penal femenina, y por tanto, se focalizan en sus necesidades particulares, como por ejemplo, la salud menstrual y reproductiva, la salud mental, la (re)construcción de relaciones familiares y el acompañamiento post egreso. También, se identifican programas más amplios, que se enfocan en la inserción laboral de las personas, o bien en la reducción de factores de riesgo.

De acuerdo con los relatos de los representantes de este sector, uno de los problemas fundamentales para el desarrollo de programas implementados por las organizaciones de la sociedad civil es la falta de buenos profesionales. Sin embargo, debido a que muchas de estas organizaciones son fundaciones sin fines de lucro resulta difícil contratar a profesionales con experiencia, así como generar las condiciones para evitar la rotación de personal:

“Y si hace falta por un lado y es una de las cosas que yo creo que son fundamentales zonas de la sociedad, espacios de la sociedad con la falta que necesitas lo mejores profesionales, pero los mejores por lejos, y no gente con poca experiencia, con poca formación profesional o con lo básico de la formación profesional y yo creo que sociedad también es al revés, es como vayan a formarse ahí. En realidad, creo que las usuarias o las participantes de los programas necesitan a gente con mucha experiencia y no esta eso, entonces es como una pérdida de tiempo y una pérdida de vistas en definitivo, porque de verdad entonces el vínculo para mi necesita eso, profesionales formados y con experiencia y más como mujeres.” Representante de ONG implementadora de programas.

En este sentido, las organizaciones externas que ejecutan programas en el contexto penitenciario señalan las dificultades de conseguir recursos para este tipo de fines, ya sea que los recursos conseguidos no dan abasto, o que el financiamiento es inestable y por tanto no permiten estabilidad y proyección en las actividades desarrolladas:

“El tema de financiamiento es un tema dramático, sobrevivimos, no sé cómo hemos sobrevivido la verdad te digo, o sea yo creo que hay un espíritu ahí que nos acompaña porque sobrevivir a que la sociedad civil en realidad es súper renuente a darte fondos porque creen que uno está apoyando la delincuencia, entonces es súper difícil.” Representante de ONG implementadora de programas.

“Entonces cuando no se tiene mucha estabilidad en el financiamiento, y no viéndolo a nivel participante, sino que a nivel de Programa (...) efectivamente, muchas veces no se puede cumplir lo que diseñamos, por falta de financiamiento y por falta de estabilidad del financiamiento.” Representante de ONG implementadora de programas.

El financiamiento de estas instituciones se ve dificultado además por la concepción general que juzga negativa a las personas privadas de libertad por haber sido han sido condenadas por cometer algún delito, lo que hace que potenciales entidades financieras se muestren reticentes a apoyar estas iniciativas bajo la creencia de que con ello están apoyando la delincuencia, o simplemente porque estas personas no serían son merecedoras de intervenciones:

“Tiene que ver con el origen de Gendarmería, o el origen de las cárceles, o como se piensan las cárceles aquí en Chile ¿entiendes? ¿Tiene que ver con “entre menos recursos gastes es

mejor” por qué, para qué voy a gastar esa cantidad de plata en alguien que no se lo merece?, o “¿Por qué voy a gastar esa cantidad de plata en un preso que hizo daño a la sociedad, si puedo gastarlo en salud, si puedo gastar en educación?”. Representante de ONG implementadora de programas.

4.4 Actividades en materia de intervención penitenciaria

A continuación, se describe la oferta programática estatal en materia de intervención y reinserción social que se implementa en Chile. Para ello se ha realizado en primer lugar una descripción particular de cada uno de estos programas, para luego reportar de manera general como se han implementado en el contexto penitenciario, dando cuenta de sus objetivos, enfoques de intervención, tipo de intervenciones que abarcan, cobertura, criterios de selección, capacidad de adherencia y de sus estrategias de monitoreo y evaluación.

4.4.1 Oferta programática del Estado en materia de intervención penitenciaria

Para cubrir las necesidades de reinserción de la población penal a nivel nacional, son diversas los programas tanto públicos como privados que proveen intervenciones para las personas condenadas mientras se encuentran al interior de la cárcel. A continuación, se describen aquellos programas cuya población objetivo son las personas privadas de libertad.

Sin embargo, debe considerar que el Estado también ejecuta otro conjunto de programas de intervención pero que solo tienen lugar respecto de personas que han egresado de la cárcel (tales como los programas de intervención para libertad condicional⁷, el programa de reinserción laboral⁸ y el programa de apoyo postpenitenciario^{9,10}).

7. El programa se implementa desde 2021 y contempla intervenciones para internos que usan dicho beneficio intrapenitenciario para mediante la figura de un delegado participar en actividades de intervención psicosocial criminológica, prestaciones sociales y control del cumplimiento del beneficio. Más información en: <https://programassociales.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/programas/117369/2023/3>

8. El programa se implementa desde 2007 y tiene como objetivo que personas que han cumplido su etapa de ejecución penal, reciban intervención especializada para disminuir la presencia de factores de riesgo de reincidencia delictual asociados a la empleabilidad; mejorar su integración social; y reducir la reincidencia delictual. El programa provee prestaciones de intervención psicosocial, capacitación e intermediación laboral. Más información en: <https://programassociales.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/programas/87251/2023/3>

9. El programa se implementa desde 2003 y tiene como objetivo apoyar la reinserción social de las personas que han egresado del Subsistema Penitenciario al medio libre. Contempla una línea de acción destinada a otorgar intervención psicosocial criminológica y satisfacer las necesidades de apoyo post-penitenciario, como también la tramitación y control del proceso de eliminación de antecedentes y una segunda línea de acción asociada a prestaciones para la integración social, lo que conlleva el desarrollo de competencias y habilidades para la reintegración mediante capacitación e intermediación laboral. Más información en: <https://programassociales.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/programas/87244/2023/3>

10. Además de la oferta pública, existe un número no sistematizado de programas provistos por organizaciones no gubernamentales, los cuales producto de su gran número, dispersión y atomización territorial tampoco será revisado en el siguiente apartado.

a. Programa de reinserción social para las personas privadas de libertad ¹¹

Se trata de un programa implementado desde el año 2008 y que tiene como objetivo otorgar intervención especializada para disminuir la presencia de factores de riesgo de reincidencia delictual asociados a la empleabilidad, mejorar su integración social de las personas privadas de libertad y reducir la reincidencia delictual. Para ello aspira a proveer prestaciones de intervención psicosocial, capacitación e intermediación laboral.

Si bien la población objetivo declarada es universal, es decir, todas las personas privadas de libertad, no cuenta con la capacidad para satisfacer toda la demanda requerida. De esta forma, para el año 2022 el programa atendido anualmente a 8.387 personas (20,7% de su población objetivo) de casi la totalidad de las regiones del país¹². Su costo para 2022 fue de 7.083.221 miles de pesos¹³. En materia de efectividad, fue objeto en 2019 de una evaluación por parte del Estado¹⁴ que valoró su desempeño como bajo.

b. Programa de reinserción social en convenio con el Ministerio del Interior ¹⁵

Este programa fue originalmente implementado en 2008 desde el Ministerio del Interior, pero transferido en 2013 a Gendarmería de Chile. Su objetivo es que infractores hombres condenados privados de libertad con determinado perfil acceden a prestaciones de intervención especializada con el objetivo de disminuir el riesgo de reincidencia delictual, mediante el mejoramiento de sus habilidades y competencias cognitivas, psicosociales, relacionales y laborales. A diferencia del programa anterior, este contempla intervenciones no solamente durante la fase de reclusión, sino que aspira a tener continuidad mientras la persona intervenida hace uso de beneficios de salida. Su población objetivo también es más restringida, pues corresponde solamente a hombres que se encuentre a 3 años del tiempo mínimo para postular a libertad condicional, que presente un riesgo alto o muy alto en reincidencia delictual y cuyo saldo de condena no sea inferior a 1 año.

Para el año 2022 el programa se encontraba atendiendo anualmente a 1.833 personas (44,3% de su población potencial objetivo) de casi la totalidad de las regiones del país¹⁶. Su costo para 2022 fue de 1.921.203 miles de pesos¹⁷. En materia de efectividad, fue objeto en 2019 de una evaluación por parte del Estado (*Letelier, Cerda y Diaz, 2019*) que valoró su desempeño como bajo.

11. Ministerio de Desarrollo Social (2022). En línea en: https://programassociales.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/pdf/2023/PRG2023_3_87247.pdf

12. El programa para esa fecha no tenía cobertura en la región de los Ríos.

13. Equivalentes a aproximadamente 8, 3 millones de dólares americanos.

14. Letelier, Cerda y Diaz (2019). Informe final de evaluación de programas gubernamentales (EPG). Programas de rehabilitación y reinserción social. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y Gendarmería de Chile En línea en: https://www.dipres.gob.cl/597/articulos-189326_informe_final.pdf

15. Ministerio de Desarrollo Social (2022). Monitoreo y seguimiento de la oferta pública. Programa de reinserción social en convenio con el Ministerio del Interior En línea en: https://programassociales.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/pdf/2023/PRG2023_3_87250.pdf

16. El programa para esa fecha no tenía cobertura en la región de los Lagos ni de Los Ríos.

17. Equivalentes a aproximadamente 2.2 millones de dólares americanos.

c. Centros de educación y trabajo cerrados ¹⁸

Este programa se implementa desde 2015 y tiene como objetivo que condenados privados de libertad en recintos carcelarios tradicionales, reciban formación para mejorar sus competencias y hábitos laborales y con ello favorecer la disminución de los factores de riesgo de reincidencia delictual asociados a la empleabilidad. Para ello, se provee capacitación laboral y asesoría en trabajo productivo.

Su población objetivo son tanto hombres como mujeres que hayan cumplido a lo menos dos tercios del tiempo mínimo para optar a permisos de salida y registren en la evaluación del último bimestre a la fecha de postulación buena o muy buena conducta. La selección al programa es realizada por el consejo técnico de cada recinto penal el que evalúa entre otros aspectos el nivel de riesgo de reincidencia de los postulantes, priorizando a población de alto y mediano nivel de riesgo, así como su motivación y sus antecedentes psicosociales. Actualmente opera en todas las regiones del país, con excepción de las regiones de Los Ríos y Los Lagos, habiendo atendido en 2022 a 1.594 internos (11,1% de la población potencial objetivo). Su costo para dicho año fue de 2.286.932 miles de pesos¹⁹. En materia de efectividad, fue objeto en 2019 de una evaluación por parte del Estado (*Letelier, Cerda y Díaz, 2019*) que valoró su desempeño como bajo.

d. Programa +R ²⁰

El programa se implementa desde el año 2019 en base a un modelo de trabajo de colaboración público-privada que permita generar mecanismos de capacitación e inserción laboral a personas condenadas a penas privativas de libertad. Su diseño sin embargo fue generado en base a un programa previo implementado por actores privados al interior de las cárceles, denominado programa Cimientos.

La principal característica del programa +R es que contempla un proceso de acompañamiento realizado con apoyo de una dupla sociolaboral a lo largo del proceso de inserción laboral de las personas beneficiarias, el que incluye la gestión de puestos de trabajo en el marco del uso de beneficios de salida anticipada y acompañamiento para la inserción laboral durante los primeros 3 meses de trabajo. Con ello, se busca disminuir la probabilidad de reincidir en el delito y promover la integración laboral de las personas privadas de libertad.

Su población objetivo son las personas privadas de libertad que al menos tengan su educación básica completa, que hayan participado de planes de intervención y reinserción previamente en la cárcel, que hayan cumplido el tiempo mínimo para postular al permiso de salida controlada en el medio libre o de salida laboral y contar con 3 bimestres de muy buena conducta al momento de postular al permiso de salida controlada al medio libre.

El programa atendió en 2022 a 464 personas, promoviendo la formación laboral en ámbitos tales como la construcción, la confección, el control de cargas, electricidad y gasfitería, el rubro de la alimentación, mueblería, entre otros. No existe información Pública sobre el presupuesto anual del programa.

18. Ministerio de Desarrollo Social (2022). Monitoreo y seguimiento de la oferta pública. Centros de educación y trabajo cerrados. En línea en: https://programassociales.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/pdf/2023/PRG2023_3_87248.pdf

19. Equivalentes a aproximadamente 2,7 millones de dólares americanos.

20. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2023). Programa +R. Minuta de trabajo interna facilitada por la institución en el marco de este estudio. Se adjunta en anexo 4 del estudio.

4.4.2 Características de las intervenciones intrapenitenciarias

El siguiente apartado describe las principales características atribuidas por los actores entrevistados a los programas de intervención intrapenitenciarios, distinguiendo entre la oferta pública y privada cuando existen diferencias entre ellas en cada una de las dimensiones reportadas. En ese marco se reportan los objetivos perseguidos por los programas, sus enfoques de intervención, los tipos de intervenciones predominantemente implementadas, sus niveles de cobertura, los mecanismos que utilizan para seleccionar los casos a ser intervenidos, su capacidad de generar adherencia y sus estrategias de monitoreo y evaluación.

a. Objetivos y enfoques de intervención basados en el riesgo de reincidencia

Los actores entrevistados ratifican que la generalidad de las intervenciones intrapenitenciaria están alineadas en sus objetivos con las orientaciones de la política nacional de reinserción social, pues persiguen favorecer la reinserción social de las personas condenadas mediante la disminución del riesgo de reincidencia. Sin embargo, se identifica además una diferencia entre la oferta programática pública y privada, pues esta última logra incorporar además una perspectiva centrada en facilitar el tránsito entre el la cárcel y la vida en libertad, aspecto que menos destacado en los relatos de los actores entrevistados a cargo de ejecutar la oferta estatal.

En ese contexto, un representante del área técnica de Gendarmería de Chile desarrolla el contenido de la disminución de la reincidencia como objetivo de los programas penitenciarios:

“Acá lo principal es... se apunta a disminuir la reincidencia de las personas y generar capacidades de ellos mismos que sean reconocidas para enfrentar espacios de conflicto. Primero que reconozcan los factores de riesgo, dos que una vez que lo reconozcan generar estrategias para enfrentarlos y evitarlos, y también motivar a la adherencia, la adherencia y que sea un desarrollo de él más que nada, o sea yo creo que es un tema importante que el interno más que se sienta liderado por los profesionales, que se sienta que él tiene las capacidades, que este en una segunda categoría, que no dependa del profesional para el cambio, sino que lo genere él mismo” Profesional área técnica de Gendarmería de Chile.

De esta forma, en la oferta programática públicas y los profesionales trabajan con el enfoque de Riesgo, Necesidad y Responsividad (RNR), el cual identifica los factores asociados a eventuales riesgos de reincidencia, y abordándolos en intervenciones que favorezcan el abandono del delito. En este sentido, se valora por parte del personal técnico que las intervenciones se asocien a un modelo que define instrumentos, metodologías y estrategias claras y en línea con las necesidades de las personas privadas de libertad:

“Siempre están los objetivos claros, que trabajamos con un modelo, estamos hablando de los aspectos técnicos con un modelo que es RNR y sobre todo también con la línea que es una línea cognitivo conductual. Por lo tanto, hay todo un trabajo previo de intervención que se ciñe a un modelo, no es algo aleatorio o que se nos ocurre a nosotros. Muchos años atrás claro pasaba algo que no había un lineamiento respecto a cómo trabajar con los internos, pero ahora que están los instrumentos, está la evaluación inicial que permite detectar necesidades criminógenas que en cada interno son distintas, evidentemente es más individual porque se realiza un plan que debe ser individual que antes no estaba, ese plan individual permite inter-

venir de acuerdo al perfil de riesgo de casa usuario". Profesional área técnica de Gendarmería de Chile.

En el caso de las cárceles de administración concesionada, considerando que las intervenciones que realizan en conjunto con la población penal responden de la misma manera a los lineamientos definidos para Gendarmería, se replica el uso del modelo RNR. No obstante, aun cuando se ha ido incorporando el modelo RNR, actualmente en algunos recintos penitenciarios se utiliza el modelo prosocial como parte de los términos inicialmente acodados en la licitación. Las implicancias del uso de este modelo, según el relato de una profesional del área técnica de Gendarmería, es que no incorpora intervenciones de tipo psicosocial, produciendo falencias en el proceso de intervención intrapenitenciario de las y los internos.

"Y tenemos el otro lado, del modelo prosocial, donde no se hace instrumento IGI, se hacen diagnósticos que son cuatro: educacional, social, el psico criminológico y laboral. Y con esos cuatro diagnósticos la concesión tiene hasta 90 días para hacerme esos cuatro diagnósticos, el plan de intervención, pero en este plan de intervención no va la intervención psicosocial, va solamente para adicciones, laboral, educacional y deporte, pero no incluye talleres psicológicos y social. Entonces, estamos hablando de eliminar este modelo que cuando haces licitación del grupo de Antofagasta y Concepción, están bajo el modelo prosocial. De a poco a través de un plan de reinserción social del plan anual se está incorporando el IGI a la fuerza". Profesional área técnica de Gendarmería de Chile.

Sin embargo, algunas de las intervenciones implementadas desde la oferta privada, si bien no abandonan completamente el enfoque de riesgo como parte de sus procesos de trabajo, incorporan nuevos focos que nos son abordados por parte de la oferta Estatal. De esta forma, a través de los relatos de representantes de organizaciones que implementan programas al interior de recintos penales, es posible identificar una tendencia a fortalecer el proceso de transición al medio libre, desarrollando un trabajo adicional con las familias y otras redes de las y los internos con el fin de favorecer su futura inserción en la sociedad. Actores de organizaciones no gubernamentales que implementan esta clase de programas lo describen en los términos siguientes.

En algunos casos, actores provenientes de organizaciones no gubernamentales implementadoras de programas señalan una afinidad con el paradigma de desistimiento, aunque problematizando la complejidad de abordar el proceso de abandono de la conducta delictiva más que solo desarrollar habilidades prosociales para evitar la reincidencia:

"Nunca lo hemos puesto por escrito y por eso no podría decirte que es un marco teórico todavía, pero, por ejemplo, nos hemos cuestionado mucho si en realidad nuestro objetivo, nuestra misión, es contribuir a la reinserción social. O sea, ¿qué es la reinserción social? ¿Cómo se mide? ¿Es demasiado amplio? ¿Hacemos eso o no? (...) Nos importa o valoramos más que una persona pueda relacionarse de forma no violenta con su familia, por ejemplo, o con una comunidad, a que no vuelva a delinquir. Porque entendemos que es mucho más complejo, se juzga también a lo que se dedica el otro. Son vidas que sabemos que son sumamente complicadas y nos interesa más ese desenvolvimiento prosocial, pero en las relaciones, quizás hasta más micro. Hay veces que nuestros participantes nos dicen: "profe, estaba hablando por teléfono con mi pareja y me iba a enojar, pero me acordé de la clase" y eso para nosotros ya es asombroso

y satisfactorio. Ese es el resultado que nosotros tenemos que buscar y no tanto el que dejó de delinquir porque sabemos que es muy complejo. Y en ese sentido estaría relacionado con el paradigma de desistimiento en el delito, reconociendo que no es llegar y hacer una intervención y listo y que deje de delinquir". Representante de ONG implementadora de programas.

De manera similar, otro programa ejecutado por una organización externa revela dificultades para poder definir el paradigma teórico que subyace a las intervenciones. El representante de la organización menciona que las acciones desarrolladas por el programa deben considerarse como 'intervenciones circulares', que comprendan la prevención, intervención y reinserción como un todo transversal y no como elementos lineales. A pesar de que, al igual que el programa anterior, se plantea esta idea a partir de la complejidad de los fenómenos delictuales, no constituye un paradigma teórico que logre aunar criterios de intervención con una lógica acorde al objetivo establecido.

En definitiva, se observa que la oferta estatal está más alineada en torno al modelo de intervención de riesgo, necesidad y responsividad, mientras que en la oferta privada se observa una diversidad de perspectivas y modos de comprender la ejecución de los programas. En ellas no existe un enfoque común, e incluso algunos programas no logran identificar el paradigma desde el cual se sitúan las intervenciones. Si bien esto responde a un diagnóstico generalizado de la complejidad de intervenir trayectorias delictuales, representa un desajuste entre la teoría y la práctica que pone en tela de juicio el sentido de las actividades que se desarrollan con las personas privadas de libertad y su finalidad.

b. Intervenciones enfocadas en el campo educacional y laboral, y con menor nivel de acceso a oferta psicosocial

Un representante del nivel central de Gendarmería describe de manera general la oferta programática disponible, la cual se compone de actividades de corte psicosocial, laboral:

"Hay oferta programática uff... muy variada digamos. Como te decía lo principales focos son educación, trabajo, pero también cuestiones psicosociales, y ahí hay intervención de profesionales, todas las unidades penales cuentan con una dupla psicosocial en materia de apuntar específicamente al cambio de aquella conducta que implica el riesgo y que de mantenerse implica el riesgo de reincidencia y que implicó en el pasado que la persona haya delinquido. Y hay programas como el que tenemos con SENDA en el sentido de tratamientos de adicciones al consumo problemático de alcohol y drogas, tenemos programas con SENCE para que se efectúan millones de capacitaciones, tenemos atenciones psicosociales específicas en materia de violencia, en materia de control de la impulsividad, trabajo psicológico específico para que comprendan el mal causado, trabajos específicos para resocializar al interno con el medio, con sus vínculos familiares, etc.". Profesional área técnica de Gendarmería de Chile.

Los diversos representantes de las Áreas Técnicas al interior de las unidades penales destacan que en mayor medida se desarrollan intervenciones de índole educativa, como forma de dar cumplimiento a los planes de intervención establecidos, constituyendo esta oferta a la que puede acceder la mayor parte de la población penal.

Por otra parte, destacan que en general la oferta programática de Gendarmería posee una fuerte

orientación hacia lo laboral, entendiendo este ámbito como el central para poder favorecer la reinserción de la población privada de libertad. Esto, en la medida que permite desarrollar una trayectoria intrapenitenciaria que cumple con los requisitos para postular y acceder a beneficios de salida al medio libre. De esta manera lo relata un representante de Gendarmería a nivel nacional:

“Por regla general Gendarmería Chile cuenta con unas herramientas, un abanico importante de oferta, se efectúa este diagnóstico con la herramienta IGI y una serie de herramientas para determinar cuál es la verdadera necesidad que hay que abordar y luego aplicar la planificación del programa de intervención individual de cada interno, verificando que el avance en el proceso de reinserción será efectivo, sea instrumentalizado para que progresivamente pueda acceder a mayores espacios de mayor libertad, permisos de salida y vinculación con el medio en el sentido de ojalá pasar el programa CET, el Programa de Educación y Trabajo y vinculaciones también con el medio, con otros programas como el Programa +R que la idea es capacitar a través de OTEC y vincularlo con permisos de salida a trabajos específicos en determinados días en que puedan salir de la unidad penal”. Profesional área técnica de Gendarmería de Chile.

En menor medida, se ejecutan programas de índole psicosocial, que apuntan al desarrollo de habilidades y competencias personales y sociales que permitan a las personas privadas de libertad insertarse de manera más adecuada en el medio libre. Algunos de ellos se centran en favorecer al abandono de la conducta delictual y otros a mejorar las relaciones de la red de apoyo cercana, ambos apuntando a facilitar los procesos de reinserción.

En los establecimientos penitenciarios concesionados, por su parte, la oferta programática de reinserción es provista por profesionales de la empresa que se ha adjudicado la licitación para la construcción y administración del recinto penal correspondiente. Dicha oferta debe ajustarse a los criterios nacionales establecidos por Gendarmería de Chile tal como lo hacen aquellos establecimientos estatales, por lo que se replica el foco en educación, orientado al ámbito laboral y con un menor énfasis en el aspecto psicosocial. Sin embargo, una de las principales diferencias es que en las cárceles concesionadas se contratan, por parte de la misma empresa concesionaria, a personas condenadas para ofrecer servicios básicos al interior del recinto penal. Un actor de Gendarmería de Chile da cuenta de cómo opera dicho mecanismo de contratación:

“En el tema laboral, la empresa, la concesión, tiene una capacidad de empleo para los trabajadores de modalidad dependiente, donde los contrata con un sueldo mínimo y trabajan como personas de multiservicios, es decir, yo hoy día te tengo en la cocina y mañana te puedo cambiar a mantención”. Profesional área técnica de Gendarmería de Chile.

En cuanto a la oferta privada o externa, es decir, provista por fundaciones, organizaciones u otras entidades anexas a Gendarmería de Chile o la empresa que administra las cárceles concesionadas, es posible identificar un diseño más claro de las distintas etapas del proceso de intervención de los programas. Aun cuando se extiende a ellas el diagnóstico de una oferta centrada en el ámbito laboral, en gran parte de la oferta identificada es posible observar una mayor preponderancia de otros ámbitos tales como el desarrollo psicosocial, el apresto laboral y el acompañamiento postpenitenciario. Los siguientes extractos de entrevista caracteriza las etapas de un programa de intervención externo:

“Nosotros promovemos la prosocialidad a través de 4 áreas de intervención, que es capacitación en Oficios, Trabajo Intrapenitenciario, Talleres de Desarrollo Humano, quizás puedo explicarlo un poquito más, y Nivelación Escolar (...) y los talleres de Desarrollo Humano son talleres psicosociales en sala, son grupales y buscan, a través de actividades reflexivas, participativas, de corte cognitivo conductual, profundizar y desarrollar habilidades socioemocionales que promueven prosocialidad a futuro”. Representante de ONG implementadora de programas.

De todas formas, se debe considerar que el mejor estándar del diseño y la implementación de esta oferta programática puede relacionarse con que, al llegar a un grupo muy pequeño de personas, permite establecer una mayor focalización y desarrollar los procesos de manera más lineal que en el caso de la oferta pública.

Finalmente, cabe destacar que se observa una clara diferencia en el tipo de capacitación laboral que se ofrece a la población penal femenina en comparación a la masculina: mientras que la primera se asocia a actividades tradicionalmente femeninas como tejido o costura, la segunda se orienta a oficios generalmente el ámbito de la construcción. Esto, junto con la reproducción de estereotipos de género, reproduce desigualdades en tanto los trabajos disponibles para población masculina tienden a ser mejor valorados en el mercado, por tanto, pueden acceder con mayor facilidad a empleos estables y bien pagados en comparación a las mujeres, tal como se observa en el siguiente extracto de entrevista.

En definitiva, el tipo de oferta programática provista tanto por entidades públicas como privadas, abordan diversos factores, pero el foco principal está puesto en el área educacional y laboral. Es posible observar a través de los relatos que los programas estatales carecen de un lineamiento claro en la práctica, mientras que en las prestaciones privadas se observa de manera más clara los componentes e hilo conductor de las intervenciones. Sin embargo, dada la falta de mecanismos de seguimiento y evaluación no hay claridad sobre cuáles intervenciones resultan ser más útiles para cubrir las necesidades de reinserción de la población penal.

c. Cobertura insuficiente con relación a la demanda.

Desde los actores que se vinculan con la oferta programática provista por el Estado se problematiza que en todas las unidades penales, independiente del tipo de administración o el número de población penal, la cobertura es insuficiente para dar abasto a la demanda de acceso a instancias de reinserción.

Esto se asocia a factores que se abordarán más adelante como los recursos, infraestructura y dotación de personal. No obstante, por ahora es posible señalar que se identifica que un bajo porcentaje de población penal accede a la oferta programática, y quienes lo hacen, acceden a un limitado número de talleres o cursos, por lo que tampoco se logra dar cumplimiento a los planes de intervención. Esto tiene como consecuencia directa que no se logre cumplir con el objetivo propuesto de cada plan de intervención individual lo que conlleva luego a dificultar el acceso a beneficios intrapenitenciarios durante el cumplimiento de condena. Un actor del área técnica de Gendarmería de Chile describe cómo opera este fenómeno en el recinto penal donde se desempeña.

“Por ejemplo, actualmente tenemos cerca de 800 condenados, entonces la población penal que ingresa a un taller es muy limitada. Entonces, por ejemplo, les hacen el instrumento

IGI que mide el riesgo de reincidencia de los usuarios y ya, la mayoría arriesga alto, muy alto, medio. Son pocos los que dan bajo, muy bajo. Generalmente el delito sexual es bajo, muy bajo. El asunto es que el plan contempla que te haga 15, 18 talleres para que el interno haga de acuerdo a las necesidades del instrumento y con suerte harán uno al año. Dos, si es que tienen suerte. Entonces qué es lo que pasa, que después cuando llega el proceso de libertad condicional los internos se irán con, no sé, con una condena de 5 años se fueron con 10 talleres hechos y nunca pudieron terminar el plan de intervención". Profesional área técnica de Gendarmería de Chile.

En el caso de la oferta de intervención provista por privados en cambio los programas están diseñados para atender a un limitado número de personas por lo cual para ellos la cobertura no se encuentra dentro de los aspectos problematizados. En estos programas el número de cupos se ajusta a las condiciones establecidas por la organización privada para ejecutar las intervenciones, tal como dan cuenta algunos actores de Gendarmería de Chile.

d. Selección de casos en función del riesgo de reincidir, la voluntariedad y las posibilidades de egreso exitoso.

Para acceder a la oferta programática de reinserción de Gendarmería de Chile disponible para la población privada de libertad, se toman en consideración diversos criterios. Desde los relatos de profesionales de distintos recintos penales, se señala que el factor principal asociado a las posibilidades de selección y participación en intervenciones tiene que ver con los criterios que emanan desde el enfoque RNR, cuyos principios orientan las actividades del área técnica de Gendarmería.

De acuerdo con dicho enfoque, un mayor riesgo de reincidir se asocia con mayor necesidad de intervención. Por lo tanto, aquel sería el criterio central para seleccionar a las y los participantes de las intervenciones disponibles en el medio privativo de libertad. Junto con ello, se releva la importancia de que él o la participante posea la disposición y voluntariedad para iniciar un proceso de intervención. Sin embargo, tal como da cuenta algunos actores de Gendarmería de Chile entrevistados, considerando los escasos recursos disponibles para dar cobertura a la generalidad de la población penal entre quienes cumplen ambos requisitos en la práctica se prioriza el ingreso de internos respecto de los cuales se proyectan mejores posibilidades de éxito.

"El diagnostico arroja un perfil criminológico alto, bajo o de mediano compromiso en el nivel delictual y si es que tiene disposición o no a ingresar a estos procesos de cambio (...) hay un elemento por supuesto de voluntariedad también que se integran a estos procesos de intervención. Evidentemente como los recursos son escasos en cada unida penal, en base a estos modelos de mediano, alto o bajo compromiso delictual y la disposición, se priorizan aquellos que podemos tener ciertos grados de éxito". Profesional del nivel central del Estado.

Considerando lo anterior, el nivel de riesgo y la disposición a participar no son los únicos factores que se toman en cuenta al momento de seleccionar a las personas que podrán acceder a las intervenciones, existiendo también algunos criterios de exclusión. Entre otros se menciona el no haber sido condenado por la comisión de un delito sexual y el saldo de condena. Respecto a este último, la proximidad o lejanía al término de condena se asocia a las posibilidades de impacto de las intervenciones, por ello, a quienes les queda poco

o demasiado tiempo para egresar no son incluidos en la selección. Además, se consideran como criterios de exclusión algunos factores personales de la población penal ya que la oferta programática disponible no siempre se ajusta a características particulares como dificultades de movilidad, de lectoescritura o de salud mental.

Por otra parte, intervenciones desarrolladas por organizaciones externas replican algunos de los criterios considerados en la oferta pública para la selección de las y los participantes. En estas también se releva como criterio central de selección el nivel de reincidencia y requieren de la motivación de los postulantes. En ellos también operan criterios complementarios de selección relacionados al saldo de condena. Como plantea un actor de una organización no gubernamental implementadora de programas, en general son considerados para participar internos que posean un saldo de condena que les permita posteriormente acceder a otras intervenciones o beneficios.

Por otra parte, cabe destacar que aquellos programas que se enfocan en la inserción laboral de las y los participantes, consideran un perfil específico que se relaciona con la idoneidad para cada tipo de trabajo al cual luego optaran los postulantes en términos de edad, salud física y mental compatible, y procurando que no existe consumo problemático de drogas. Finalmente, quienes estén cumpliendo condena por delitos sexuales también son excluidos de los programas de oferta privada, bajo la premisa de que se requiere un tipo de intervención especializada para este grupo.

En definitiva, las posibilidades de que la población penal acceda a intervenciones orientadas a la reinserción social, ya sea desde programas públicos o privados, está sujeto a una serie de criterios de inclusión y de exclusión. De dicho análisis se desprende que existen ciertos grupos de la población penal que no accede a intervenciones durante su privación de libertad, ya sea por factores asociados a la condena (tipo de delito por el que está condenado, saldo de condena), o por factores personales (edad, salud física y mental, consumo de drogas, entre otros). En este sentido, se plantea que frente a estos casos se requiere una intervención especializada, que considere las características criminológicas particulares de estos grupos para incorporarse a la oferta de reinserción disponible.

e. Niveles disimiles de adherencia a los distintos programas

Diversos factores, internos y externos a las y los participantes de los programas, influyen en la capacidad de adherencia a los programas, es decir, la continuidad de la participación en las intervenciones. Por una parte, existen factores que favorecen la adherencia, y que de acuerdo con los discursos de quienes implementan programas, generalmente tienen que ver con el diseño e implementación del programa, y con las características de las y los profesionales que los ejecutan.

En esa línea, representantes del área técnica de Gendarmería y profesionales de organizaciones no gubernamentales entrevistados señalan que aquellas intervenciones de corte cognitivo conductual favorecen la participación en tanto poseen una lógica dinámica y una metodología que motiva a las y los internos a adherir a los talleres, así como también sesiones semanales permiten una mayor reflexión por parte de las y los participantes. La metodología utilizada es descrita por estos actores en los términos siguientes:

“Nosotros hemos experimentado dos formas de hacer talleres, primero entramos con dos sesiones semanales, por ejemplo, llamamos al interno equipos el martes o el jueves o le

sacábamos dos sesiones, y la dupla también se preparaba en esa semana para dos sesiones. Después como se nos pidió aumentar la cobertura, empezamos a hacer dos talleres semanales, pero con grupos diferentes, entonces cada interno tenía una sesión semanal, y quizás eso ayudó también para que ellos reflexionen más lo que desarrolló, el profesional también se motivó más porque mantuvo la misma sesión, o sea el lunes hacia la sesión uno en el grupo a, y después hacía la sesión uno al grupo b, entonces eso también lo experimentamos y nos fue bien". Profesional área técnica de Gendarmería de Chile.

Al contrario, la ausencia de materiales didácticos para el desarrollo de las intervenciones, de acuerdo a lo señalado por algunos representantes del área técnica de Gendarmería, dificultan la implementación de las intervenciones. Esto se atribuye a características propias de la población penal, asociado a la facilidad de perder el interés y abandonar procesos de intervención dada la falta de dinamismo en los programas.

Otro factor que es referido como favorecedor de la adherencia se vincula con las competencias profesionales de las y los interventores. Cuando estos son profesionales con experiencia y debidamente capacitados la adherencia a los talleres mejora, ya que permite desarrollar mejores vínculos con los participantes, favoreciendo así su participación activa y continua en los cursos. De esta manera, las buenas prácticas profesionales que favorecen una comunicación efectiva, el monitoreo constante del compromiso y motivación de las y los participantes, y una postura hacia la intervención marcada por la empatía y el respeto, se asocian a una mayor adherencia de la población penal a los procesos de reinserción:

"Es responsabilidad de cada tutor mantenerlo bien ahí bien comprometidos, y sabes que hemos tenido bastante éxito con los internos que generan un vínculo súper importante con el tutor, ese tutor que le hace un buen seguimiento, le va explicando sus alcances, tiene un buen desarrollo. Creo que es súper importante el funcionario, el profesional que este frente al interno que muchas veces tampoco se ha evaluado a través de un estudio que es el impacto que tiene el profesional en esta intervención, el hecho de no tener muchas personas simbólicamente en redes y cuando el tutor se transforma en esa figura es súper importante. De hecho, muchas veces nos dicen cuando tiene algún beneficio, 'no le voy a fallar', y uno dice 'no, es que no me tienes que fallar a mí, es un compromiso contigo'. Pero creo que el funcionario es súper importante, el psicólogo, el asistente social, el terapeuta, y ese profesional tiene ciertas características igual, es muy empático, no mostrarse omnipotente, ser muy horizontal, muy respetuoso". Profesional área técnica de Gendarmería de Chile.

Por otra parte, respecto a los factores que se asocian a la deserción de los programas, las y los interventores señalan el consumo de drogas como uno de los principales motivos asociados al abandono de los procesos de intervención. Esto revela, a su vez, la falta de oferta especializada en perfiles de consumo, que requieren otro tipo de intervenciones y que no cuentan en general con talleres que respondan a sus necesidades particulares.

Además, se problematiza que las y los internos suelen tener la posibilidad de acceder a la oferta programática cuando están próximos a cumplir su pena, por lo tanto, suelen tener menos motivación a participar en los talleres que se les ofrece. Los representantes de Área Técnica atribuyen esta falta de motivación a dos factores. En primer lugar, a que no le genera ningún beneficio instrumental en tanto es un factor que no influye en la conducta y por tanto no aporta a conseguir beneficios intrapenitenciarios tan cerca de la salida al

medio libre. En segundo lugar, se atribuye a factores de seguridad y protección en el último tiempo al interior de los recintos penales, lo que a su vez constituyen factores de deserción asociados al contexto carcelario.

Se destaca en los discursos de las y los implementadores de programas que la población penal suele abandonar procesos de reinserción intrapenitenciarios porque predomina una visión de supervivencia en la cárcel, en donde el tránsito hacia los lugares en que se desarrollan los talleres es percibido como una instancia de exposición a peligro y por tanto se privilegia la seguridad. Además, se problematiza que las y los internos suelen señalar que personal de Gendarmería no colabora con el llamado, salida y tránsito para los talleres, lo que termina por desmotivar a la población.

“La otra causa de deserción que sí afecta la adherencia son temas de Gendarmería. Hay veces que los funcionarios no los dejan bajar (...) para nosotros no es una falta grave el uso de celular, pero para Gendarmería sí, y entonces en la noche, cuando nosotros no estábamos, pillaron a varios, muchos, al menos un 20-30% de personas que sacaron del programa porque hacían uso del celular. Entonces como que hay deserción y se nos van participantes por ahí también”. Representante de ONG implementadora de programas.

En definitiva, los motivos asociados a la adherencia o deserción de la población penal a los programas de reinserción públicos o privados responden a factores de distinta naturaleza. A partir de las apreciaciones señaladas por profesionales de Gendarmería y de organizaciones externas, se observa que el diseño de los programas y la adecuada preparación de las y los profesionales que implementan y acompañan las intervenciones son clave para favorecer la adherencia a los programas. Por otra parte, se destaca que la falta de oferta especializada (consumo de drogas) y oportuna (cerca del término de condena) contribuye a la deserción de las y los participantes.

f. Monitoreo y evaluación de las intervenciones poco homogéneos

Un aspecto esencial de la implementación de programas orientados a la reinserción de población privada de libertad tiene que ver con el monitoreo de cómo se están desarrollando las intervenciones con las y los participantes. En el contexto intrapenitenciario es posible observar que la implementación de estrategias de monitoreo y el nivel de desarrollo de estas está sujeta a las posibilidades y disposición de cada equipo de trabajo.

En el caso de la oferta provista por Gendarmería de Chile las prácticas de monitoreo en la implantación de las intervenciones no son ejecutadas de manera homogénea en los distintos recintos penitenciarios. Así, mientras un representante del área técnica de un recinto penal de administración estatal destaca la aplicación de instrumentos que registran evaluaciones de desempeño en el programa en términos cualitativos, en una cárcel concesionada se reconoce la ausencia de cualquier mecanismo de monitoreo de las intervenciones que se realizan. En cambio, respecto a la oferta provista por organizaciones no gubernamentales, son escasos los relatos que dan cuenta de actividades o mecanismos que monitoreen el desarrollo de las intervenciones. Algunos de los actores entrevistados reportaron la forma como se llevan a cabo prácticas de monitoreo de los programas.

“Es un acompañamiento o un seguimiento súper sui generis, así como “No, yo voy, tengo una bitácora y anoto”, “y me doy una vuelta de quince minutos, y ojalá que, si tengo cinco chi-

cos de la misma obra, me hago cinco chicos media hora y después me voy a la casa a tomarme un café”. Pero no hay una estructura clara, no hay una estructura comparable ante sujetos metodológicamente hablando, no hay una estructura que te permita reportar no solo datos cualitativos, sino que cuantificar. Entonces cuando el acompañamiento está bien hecho, funciona, cuando no, es pérdida de plata total”. Representante de ONG implementadora de programas.

Las prácticas de monitoreo de las intervenciones son llevadas a cabo también desde algunos programas implementados por organizaciones no gubernamentales. Desde una de ellas se destaca como buena práctica el contar con una caracterización del proceso más allá de la información cuantitativa en torno a la reinserción (generalmente medible como reincidencia o no reincidencia).

“Lo que hacemos y creo que es la parte más interesante de monitoreo es ver cuáles son como los avances y los obstaculizadores, qué es lo que nos sucede en la práctica, en la realidad, porque una cosa son los números, pero hay que explicar los números. (...) Entonces bueno en todo este monitoreo o evaluación de todos los aspectos que consideran como importantes no tanto las cifras y las estadísticas, sino los comentarios que van al lado de las cifras a que corresponden estas cifras de reinserción o de no reinserción” Representante de ONG implementadora de programas.

De esta forma, no solo en materia de monitoreo y seguimiento, sino que también en el campo de la evaluación de resultados de los programas, a pesar de que se reconoce la importancia de contar con mediciones que permitan ponderar el real resultado de las intervenciones para poder generar conocimiento y rediseñar las intervenciones en caso de ser necesario, se admite que esto usualmente no se realiza. Si bien se plantea que se han realizado algunos esfuerzos al respecto, estos carecen de estructura clara y de rigurosidad en la recolección y análisis de información.

De la misma manera, el nivel de desarrollo que alcanzan los mecanismos de evaluación de resultados durante las intervenciones depende de la organización implementadora. En algunas experiencias se reportan acciones de monitoreo a través de registros con información individualizada respecto al ingreso y egreso del programa, a pesar de lo cual no se logra un nivel de sistematización que permita evaluar el efecto o cambios que genera la intervención sobre los procesos de reinserción de la población penal.

En otras experiencias, las organizaciones destacan estrategias de evaluación de resultados que se desarrollan a través de la medición del cumplimiento de planes de intervención, a través de los cuales se va monitoreando el avance en distintos ámbitos según las necesidades y desafíos de cada participante. Sin embargo, mientras que en el contexto intrapenitenciario dicha evaluación puede llevarse a cabo de manera periódica sin mayores dificultades, una vez que se desarrollan las mediciones en el medio libre surgen obstaculizadores que se relacionan con los desafíos propios del egreso al medio libre. Representantes de una organización no gubernamental implementadora de programas señala que el vínculo entre profesionales y participantes, relevado como un aspecto central de los procesos de reinserción, se ve debilitado una vez que se realiza el acompañamiento postpenitenciario, debido a que las dificultades personales, familiares y sociales que experimentan las personas luego de su egreso de la cárcel merman las posibilidades de contacto y continuidad con el programa.

Otro de los obstaculizadores que se observa por parte de las organizaciones no gubernamentales implementadoras para hacer seguimiento y con ello evaluación de los resultados del programa, refiere a las dificultades de financiamiento propias de los programas orientados a la reinserción de las personas privadas de libertad. De acuerdo a lo señalado por un entrevistado, dichas dificultades se asocian a una falta de comprensión acerca de la importancia del acompañamiento e intervención continua y duradera de profesionales durante la etapa de egreso al medio libre. En el caso particular del programa referido, enfocado en la inserción socio laboral de los participantes, se indica por parte del profesional que mientras más tiempo se logra acompañar el proceso, mejores resultados puede tener el programa:

“Hubo un seguimiento durante tres meses de la persona para ver si efectivamente esa persona consiguió mantenerse en el empleo, y eso tiene que ver principalmente porque los datos dicen, o la experiencia dice que si una persona logra aguantar un mes en la pega es porque tiene muchas posibilidades de mantenerse en el trabajo. Si ya logra mantenerse tres meses la... es exponencial como aumentan las posibilidades de no reincidir en algún tipo de infracción de ley y ya seis meses es que probablemente el tipo ya se quedó. Entonces seguimientos ideales son a uno, tres o seis meses. No obstante, hacer un seguimiento de seis meses es carísimo, muy, muy caro, porque implica recurso humano para el seguimiento distinto del que está interviniendo o el mismo, entonces no estás interviniendo directamente en sus meses. Es caro porque en Chile no se entiende bien que el acompañamiento o el seguimiento es parte integral de la intervención también”. Representante de ONG implementadora de programas.

En definitiva, tanto en la oferta de Gendarmería como de organizaciones externas se observa una importante ausencia de mecanismos claros y estructurados para el monitoreo de la implementación de los programas. A pesar de que se identifican actividades de seguimiento durante la ejecución de algunas intervenciones, estas no resultan ser suficientes para relevar información que permita evaluar el funcionamiento del programa y con ello tomar medidas para mejorar el proceso de implementación. En materia de evaluación de resultados, son escasas las mediciones que permitan a los programas determinar si es que las intervenciones tienen o no, y en qué nivel, algún efecto en los procesos de reinserción de la población penal.

4.5 Barreras para el desarrollo del campo penitenciario en Chile

A continuación, se reportan las principales barreras para el desarrollo del campo penitenciario descritas por los actores entrevistados. Un primer grupo de ellas se sitúa en el campo de la gestión institucional, describiéndose las dificultades percibidas para implementar la política penitenciaria y un conjunto de debilidades en materia de gestión al interior de las cárceles. Un segundo grupo en cambio se vinculan con prácticas o procesos de toma de decisión afianzados al interior de las cárceles y que limitan su capacidad para brindar una adecuada protección de derechos de las personas privadas de libertad o de promover su intervención con miras a su reinserción social. En este ámbito se describe como la cultura penitenciaria constituye en sí misma un obstáculo para estos objetivos, como afecta a ello la informalidad de los mecanismos de coordinación interinstitucional, las tensiones que genera la incorporación de actores privados a la actividad de las

cárceles, la ausencia de estrategias de intervención coherentes y las dificultades para generar adherencia a los programas y las limitaciones en las capacidades técnicas del personal penitenciario.

a. Dificultades para implementar la política penitenciaria

La traducción de los ejes estratégicos planteados en la política penitenciaria a nivel de acciones o programas concretos se enfrenta a importantes desafíos. El primero de ellos, relevado desde los discursos de representantes de organizaciones activistas, se vincula con el foco que ponen las autoridades en resolver las necesidades más urgentes y contingentes de las personas privadas de libertad, en particular aquellas relacionadas con la protección de la integridad física de las personas privadas de libertad, restándole espacio a la satisfacción de otra clase de necesidades de la población privada de libertad. De esta forma, la política penitenciaria es percibida como cortoplacista, tal como se describe en el siguiente relato:

“Yo creo que la política al menos por el espacio en el que hemos trabajado, la veo muy enfocada en el intrapenitenciario más que una cosa a largo plazo y por un tema de urgencia también es en el resguardo de los derechos principalmente de la integridad física de las personas privadas de libertad tanto respecto del personal de Gendarmería como de otras personas privadas de libertad. Yo creo que va muchas veces enfocada en eso porque en cierta medida es como la urgencia quizás, pero creo que le veo bastante falta en una proyección a mediano largo plazo a esa política en términos objetivos”. Representante de ONG de incidencia pública.

De acuerdo con lo señalado por autoridades del nivel central, otro de los problemas en la implementación de la política penitenciaria se vincula con los problemas que generan los cambios de gobierno. Ello conlleva a que los lineamientos que constituyen la política se han ido modificando en función de la perspectiva de cada administración. Esto ha implicado que a pesar de existir ciertos hitos que la orientan, existe una dificultad de base de poder establecer una política a largo plazo que llegue a implementarse de manera efectiva en los contextos penitenciarios.

Pese a que es posible identificar diferencias en el foco de la política penitenciaria de acuerdo con la administración de turno, lo cierto es que algunos actores del nivel central igualmente establecen cierta continuidad en la política en la medida que se ha mantenido coherente en la mayoría de sus lineamientos. Según la percepción de estos actores, así como también de organizaciones no gubernamentales, la evolución de la política penitenciaria ha transitado desde la vereda punitiva y centrada en la inserción laboral de las personas privadas de libertad, hacia una que conserva el factor trabajo, pero amplía su ámbito de acción a poblaciones diversas, lo que constituye un avance en el reconocimiento de necesidades laborales de la población penal.

En suma, la política nacional de protección de derechos de las personas privada de libertad ha tenido hitos importantes que han orientado la labor de la Defensoría Penal Pública y de Gendarmería, a nivel normativo e institucional, hacia una mayor garantía en el ejercicio de derechos de la población penal. No obstante, ante la ausencia de un marco normativo sólido que regule su implementación, ha dificultado la implementación en acciones o programas concretos de los lineamientos realizados a nivel estratégico o de política penitenciaria.

Asociado a los problemas para sostener en el tiempo los lineamientos de la política penitenciaria, diver-

sos actores también observan dificultades en la implementación de la política nacional de reinserción social de las personas privadas de libertad. En primer lugar, actores del nivel nacional reportan la ausencia de un marco normativo y legislativo que permita ejecutar la política penitenciaria de manera efectiva. Este hecho es también asociado a las limitaciones presupuestarias para que los cambios que se buscan impulsar se lleven finalmente a cabo:

“Desde la perspectiva más general del Estado, yo diría que no es mucho lo que se ha avanzado lamentablemente en una política penitenciaria. O más bien yo diría que ha habido reflexiones en el último tiempo, ha habido esfuerzos de parte de, particularmente del Ministerio de Justicia que es el encargado de este tema, por generar una política de Reinserción Social, que ellos llamaron, pero la verdad es que hay un problema mucho más estructural, que ha impedido el adecuado desarrollo de la misma. Si bien es cierto, hoy en día hay más recursos y hay una preocupación mayor respecto de la reinserción social o del trato, de la protección de los derechos de las personas privadas de libertad particularmente y las personas condenadas en general, hay cuestiones previas que no se han solucionado. De partida el marco normativo que no es adecuado para lograr estos objetivos”. Defensor/a penitenciario.

Ante la ausencia de un marco legal que regule la ejecución de las penas privativas de libertad, Gendarmería de Chile se sitúa como una institución que debe al mismo tiempo diseñar y ejecutar el régimen penitenciario. Este rol dual, que transforma a la institución a la vez juez y parte en la ejecución de las penas, implica desde la mirada de organizaciones activistas una traba en el adecuado desarrollo de la actividad penitenciaria.

b. Debilidades en materia de gestión penitenciaria

Diversos aspectos relacionados con el diseño, implementación y evaluación de las distintas actividades realizadas al interior de las cárceles fueron problematizados por los actores entrevistados.

En primer lugar, respecto al diseño y posterior implementación de la oferta programática, varios de los actores entrevistados declaran que los programas de intervención orientados a la reinserción social no se ajustan a las necesidades de las personas privadas de libertad. Esto, por una parte, se atribuye a que la instalación de los programas de reinserción al interior de los recintos penales se centra más en el diagnóstico que en la intervención misma. Es decir, en la práctica, los programas se limitan a levantar información sin resolver las necesidades de reinserción de la población penal. Dos profesionales del nivel central de las instituciones entrevistadas lo plantean en los términos siguientes.

Por otra parte, no se cuenta con información acerca de los resultados que se obtienen de la implementación de los programas dado que la ausencia de instancias de monitoreo y evaluación impide realizar un análisis de la pertinencia de las intervenciones, por lo que no se sabe realmente si existe un ajuste a lo que las personas privadas de libertad necesitan para favorecer sus procesos de reinserción.

En tercer lugar, se observan dificultades en la implementación de la oferta programática de reinserción debido a la ausencia de planes que establezcan las acciones y condiciones básicas para llevarlos a cabo. Desde una organización activista, se problematiza que no existe una orgánica al interior de Gendarmería

que permita la instalación de la oferta programática, así como tampoco existen criterios lo suficientemente unificados y flexibles que permitan replicar los lineamientos y con capacidad de adaptarse a contextos penitenciarios diversos. De esta manera queda expuesto en el siguiente relato:

“Yo he visto desde el Ministerio de Justicia distintas el impulso de distintos programas o políticas de, por un lado, protección integral de derechos y de impulsar un poco más el enfoque de derechos humanos también sobre todo en Gendarmería, y también políticas de reinserción social. Pero, de nuevo, creo que se quedan un poco en el aire y que vuelven a caer en eso que estamos hablando antes de hacer un diagnóstico y evaluar, y después como que queda un poco en nada, como que se diluye en la orgánica que es desordenada todavía de Gendarmería y de implementación. Porque cada cárcel es un poco un mundo, entonces llegan instrucciones distintas, no hay suficiente personal entonces no se pueden implementar bien las cosas que vienen de arriba, yo creo que, si hay una intención y se valora obviamente, pero se diluye muchas veces me da la impresión”. Representante de ONG de incidencia pública.

En la misma línea, se problematiza sobre la falta de capacidad institucional para instalar los programas de reinserción en todas las unidades penales del país, e incluso donde se instalan, solo logran una cobertura mínima. Además, se revela que el criterio de asignación de la política penitenciaria en uno u otro recinto penal no responde a las necesidades de las personas privadas de libertad, sino que responde a las condiciones de implementación tales como la dotación de personal y la infraestructura disponible.

Finalmente, se problematiza desde una organización activista la existencia de una brecha entre la política pública como idea y su implementación en la práctica. Lo anterior, debido a la falta de sistematización acerca de qué acciones deben desarrollarse, quedando sujeto a la voluntariedad institucional. Adicionalmente, señala que estas dificultades se asocian a la falta de recursos necesarios para una adecuada implementación:

“Creo que sí he visto al menos un intento en los últimos años de hacer algo un poquito más armado, nosotras hemos trabajado harto, en general bien con las oficinas de derechos humanos de Gendarmería, tanto a nivel nacional como regional y he visto mucho interés, pero lamentablemente llego a pensar que muchas veces esos intereses quedan un poco más en el voluntarismo y no se concretan en medidas reales. Por una parte, por esta falta de sistematicidad un poco y por falta de plata, por falta de recursos”. Representante de ONG de incidencia pública.

En términos presupuestarios, de manera transversal las y los entrevistados relevan la falta de recursos como uno de los mayores desafíos para poder instalar actividades y programas orientados a la reinserción de la población privada de libertad. Esta falta de recursos, de acuerdo con los discursos de las y los entrevistados, generalmente se asocia a preconcepciones que reproducen estigmas hacia la población penal, y que impiden el adecuado desarrollo de instancias de reinserción. Un representante de Gendarmería del nivel central identifica problemas en la asignación de recursos del Estado a actividades de reinserción en el contexto penitenciario, agregando además que el presupuesto asignado a seguridad es radicalmente mayor a aquel asignado a reinserción.

c. Cultura penitenciaria como obstáculo para promover los derechos humanos y el derecho a defensa.

De acuerdo con el relato de un representante de la Defensoría penal, Gendarmería de Chile ha realizado cambios institucionales con el fin de potenciar la orientación de la organización hacia la promoción de derechos humanos. Esto se materializa principalmente en el ya mencionado Departamento de Promoción y Protección de los Derechos Humanos de Gendarmería. De acuerdo con lo señalado el representante, se valora dicho hito en tanto permite desarrollar instancias que movilicen cambios al interior de la institución. No obstante, en los relatos, a pesar de las mejoras institucionales, existe un consenso respecto a la cultura asociada al carácter militarizado de la institución genera reticencia a la incorporación de una perspectiva de derechos humanos en el actuar del personal penitenciario:

“La generación de un departamento de Derechos Humanos dentro de Gendarmería de Chile es una base importante. Se han generado algunos instrumentos y hay iniciativas bastante interesantes para ir generando cambios culturales en esta materia y eso es lo importante. Pero la verdad es que la experiencia indica que siguen siendo vistos como seres extraños dentro de la propia institución. Particularmente por el cuerpo de funcionarios ‘uniformados’.”
Defensor/a penitenciario.

En efecto, algunos entrevistados sostienen que a pesar de que la instauración del Departamento de Derechos Humanos representa un avance significativo en materia de promoción de derechos humanos en el ámbito penitenciario, las tareas impulsadas desde el órgano resultan incoherentes con la cultura de Gendarmería. En los relatos se problematiza que los avances institucionales no se reflejan en el quehacer cotidiano de la institución, ya que se inserta en un contexto operativo que no reconoce como principio fundamental los derechos humanos. En este sentido, un experto en materia de derechos humanos reflexiona sobre la incongruencia entre la creación de nueva institucionalidad y las prácticas cotidianas de Gendarmería:

“En Gendarmería creo que todavía hay mucho por avanzar. (...) El tema del uso de la fuerza en Gendarmería, por ejemplo, tiene un macro (operativo) que está totalmente desactualizado y que no es respetuoso de los derechos humanos, y que no se ajusta a estándares internacionales de derechos humano. Eso va desde el tipo de medios de coerción que se utilizan para realizar un allanamiento, en la formación de los grupos especiales, el tipo de medios para reducir o manejar una situación crítica dentro de una unidad penal, desde el uso del abstén, el uso del gas pimienta, eh... el uso de medidas de aislamiento, que tú ves que no se ajustan a los estándares internacionales de derechos humanos.” Académico/a en materia penitenciaria.

De forma similar, frente a la pregunta por la inclusión de grupos minoritarios, un representante de la Defensoría Penal Pública establece que, si bien el Departamento de Derechos Humanos ha generado avances en cuanto a normativa interna, esto no se refleja en las prácticas de los recintos penitenciarios. Asimismo, una representante de una organización activista valora que en los últimos años se han realizado modificaciones en la malla curricular de las y los funcionarios penitenciarios, orientadas a fortalecer un rol anexo al de custodia, e incorporando un foco en la garantía de derechos humanos y perspectiva de género en los procesos formativos. Aunque insuficiente, señala que se han observado cambios positivos al respecto.

Los hitos mencionados por las y los entrevistados, si bien dan cuenta de avances en la forma en que

se ha abordado la protección de derechos de la población penal, se enfrenta a desafíos asociados a la instalación suficiente y efectiva en los diversos contextos carcelarios, y que se mencionan en la siguiente sección.

Por otro lado, en las entrevistas con los y las representantes de la Defensoría Penal Pública, también se plantea que un problema significativo para cumplir con las actividades de la Defensoría es la cultura institucional de Gendarmería.

En casi todos los relatos, los y las defensoras destacan que la colaboración con Gendarmería ha mejorado considerablemente en los últimos años, y que existen funcionarios y funcionarias que tienen gran disposición para trabajar con la Defensoría Penal Pública en función de la reinserción social de las personas privadas de libertad. Sin embargo, en los relatos, también se problematiza que en algunos casos predomina una cultura institucional que favorece la seguridad por sobre la reinserción social, y por tanto, mira con recelo la labor de la Defensoría. En este sentido, se establece que aquellos funcionarios que “son a la antigua” tienen un alto compromiso con la organización de Gendarmería y perciben la labor de la Defensoría como una amenaza o una fiscalización a su trabajo. Esto repercute en que, en muchos casos, el trabajo de la Defensoría Penal Pública termine dependiendo de relaciones intrapersonales particulares y de la buena voluntad de funcionarios específicos. En este sentido, un representante de la Defensoría Penal Pública problematiza cómo la cultura institucional de Gendarmería tensiona la relación con la Defensoría Penal Pública:

“No todos, pero muchos de ellos [funcionarios de gendarmería] vienen pensando en términos de una institución de donde se perpetua el silencio desde muchos años, y [perciben que] nosotros venimos a invadir ese espacio, digamos de silencio, quedamos como los acusetes. Por eso, quizá muchos colegas también, dependiendo el tipo de funcionario que le ha tocado finalmente tiene mejor o menor relación con Gendarmería también, hay un sesgo desde Gendarmería a nuestra llegada, desde ahí las cosas parten un poco tensas.” Defensor/a penitenciario.

De acuerdo a los y las entrevistadas, la reticencia al trabajo de la Defensoría Penal Pública que nace a partir de la cultura institucional de Gendarmería entorpece el trabajo de los y las defensores. En particular, en los relatos, se acusa que la institución penitenciaria obstaculiza el ingreso de los y las defensoras penitenciarias a los recintos penitenciarios, así como el acceso a información sobre las causas judiciales. La dificultad de acceso a información es el problema que emerge en mayor medida en los relatos de los y las defensoras. En efecto, un representante denuncia que la organización tiene una “cultura de información secreta”. Esta dinámica institucional entorpece el proceso de asesoramiento jurídico con barreras burocráticas, obligando a los defensores a depender de tribunales, o bien, a largos tiempos de espera, para obtener información relevante para los casos:

“Afortunadamente nosotros logramos, a través de convenios con Gendarmería de Chile, tenemos la información general más importante y accedemos a ella por interconexión. Eso nos ayuda mucho y ahí podemos saber algunas cosas básicas pero relevantes, respecto de las personas. Pero el resto de información, el detalle de por qué una persona fue sancionada, por ejemplo, la única posibilidad que tenemos de retener esa información tras varios meses es a través del tribunal. Entonces tenemos que darnos la vuelta larga porque no entregan esa información (...) Pero para acceder a la información de los consejos técnicos, a la información de los tribunales de conducta, por ejemplo, y que es muy relevante al destino particular del sujeto que está privado de libertad, muchas veces tenemos procesos de respuestas muy lentos. Pero

incluso a veces tenemos problemas al conseguirlos por la vía del tribunal, se desentienden y es complejo. Yo te diría que el problema mayor tiene que ver con eso, con la lentitud de los procedimientos.” Defensor/a penitenciario.

Por último, de acuerdo a la narrativa de un defensor, la tensión entre Gendarmería y la Defensoría Penal Pública que deriva de la cultura propia de la institución penitenciaria también dificulta el trabajo de la Defensoría ya que, en algunos casos, los funcionarios de Gendarmería no conciben el valor del trabajo de la organización. Así, de acuerdo a los relatos, en vez de concebir a la Defensoría Penal Pública como un aliado, nuevamente predomina la noción que los defensores representan un problema o una amenaza a la institución, por lo que se tiende a restringir y minimizar la labor de la Defensoría Penal Pública. Lo anterior se potencia en un sistema judicial sobre colapsado, que no tiene capacidad suficiente para abarcar todas las demandas que presenta la Defensoría.

d. Debilidad e informalidad de los mecanismos de coordinación interinstitucional

Una de las materias más problematizadas entre los actores entrevistados se relaciona con la falta de capacidad de articulación entre los diversos sectores, ministerios, servicios e instituciones públicas involucradas en la prestación de servicios a la población privada de libertad.

Esta falta de coordinación interinstitucional, de acuerdo a lo señalado por representantes de organizaciones activistas, se traduce en que existe oferta pública disponible para la población penal que es provista desde diversos sectores, pero debido a la falta de articulación entre ellos no se logra generar un acceso adecuado a las diversas prestaciones, y que incluso se traslapan muchos de los objetivos que cada uno de ellos posee.

Una de las instituciones con la cual se reportan mayores problemas en materia de coordinación interinstitucional es Gendarmería de Chile, fenómeno que se reporta como problemático sin importar si el requerimiento realizado hacia esta institución se plantea hacia su nivel central o a operadores del sistema penitenciario del nivel local.

Si bien quienes se vinculan con esta institución destacan que ha habido avances y cada vez mayor apoyo para llevar a cabo esta clase de tareas, estas dificultades persisten. Transversalmente estas dificultades se atribuyen por los entrevistados a que, si bien esta última no es una institución de carácter militar, si ha incorporado algunas prácticas propias de ese campo, instalando formas de trabajo que dificultan una comunicación y articulación fluida hacia otros órganos del Estado.

“La relación con Gendarmería no es fácil, porque además es un servicio público que, si bien no es militarizado, igual tienen lógicas de trabajo distintas igual. Nosotros acá tenemos en el ministerio al registro civil, Gendarmería, SENAME, Defensoría Penal Pública y las corporaciones de asistencia judicial como servicios dependientes. Gendarmería funciona muy distinto, tiene cosas buenas y malas, ellos si son todos civiles, pero cuando hay que llegar a las instrucciones, hay problemas. Así que, bueno, eso, además que nosotros desde la división de reinserción social, tenemos un ámbito acotado de relaciones con Gendarmería, pero eso no todo el mundo, uno lo entiende y hay muchas cosas que tienen que ver con otros ámbitos,

que a veces dificulta la toma de decisiones de carácter más global". Autoridad del nivel central del Estado.

En el caso de la Defensoría Penal Pública da cuenta que, si bien se han podido instalar con el tiempo instancias de cooperación con Gendarmería de Chile, estas corresponden a situaciones ocasionales y no a un sistema de coordinación institucionalizado que logre favorecer el desarrollo de la labor de ambas instituciones. Debido a esto, el apoyo prestado por Gendarmería al trabajo de la Defensoría Penal Pública es percibido como escaso.

La principal dificultad que se releva en la relación entre ambos órganos es la falta de acceso a la información administrada por Gendarmería de Chile, la cual es clave para el desarrollo de las gestiones realizadas por la Defensoría Penal Pública. Este hermetismo en el acceso a la información es percibido como arbitrario e injustificado, considerando que la normativa legal efectivamente permite que dicho traspaso de información se lleve a cabo. Parte del problema se atribuye a las falencias en el sistema de administración de información por parte de Gendarmería de Chile, como se describe en el siguiente relato:

"No hay facilidad de acceso a la información, todos hacen trampa, entonces si tú quieres podríamos plantear que en materia de beneficios en general, cuestiones de trabajo y todo eso si bien la norma contempla esos beneficios, el acceso a ellos es difícil porque Gendarmería de Chile en términos administrativos tiene muchas falencias, quizá no imputable a ello, podría ser, pero las falencias en los hechos existen, y las tramitaciones son de larga data, con escasa información, con rechazos infundados, es decir, que no hay explicaciones sensatas para rechazar". Defensor/a penitenciario.

Este escenario de colaboración no institucionalizada también tendría lugar en la relación de Gendarmería de Chile con otros actores del campo penitenciario. Así, desde algunas organizaciones no gubernamentales implementadoras de programas penitenciarios se identifican similares dificultades de comunicación y articulación con Gendarmería de Chile. Como describe una entrevistada, si bien existen instancias de coordinación a nivel local para hacer seguimiento a las intervenciones, no obstante, a nivel regional y nacional esta es más bien escasa.

Justamente la diferencia en el tipo y profundidad de la coordinación que se establece de parte de distintos actores con Gendarmería de Chile parece explicarse en parte por cuanto más que el establecimiento formal de relaciones institucionales, existen vínculos con personas particulares que permiten facilitar la articulación con las entidades externas. Por lo tanto, el nivel de coordinación y la disposición institucional podría estar sujeta a la cercanía a actores y actrices clave al interior de Gendarmería de Chile y sin estar sostenida por una estructura institucional. Y así como ello facilita la coordinación, también puede diluirla si existe cambio de personal, tal como se describe el siguiente actor de una organización no gubernamental implementadora de programas penitenciarios:

"Respecto a Gendarmería golpeamos todas las puertas posibles. Por supuesto este año ha habido un cambio súper importante de las personas que están en Gendarmería, personas con la que teníamos un vínculo súper fuerte. Entonces hemos tenido que volver a establecer los vínculos institucionales con Gendarmería, por supuesto no tan exitoso como los teníamos antes, entonces tenemos que golpear muchas puertas". Representante de ONG implementadora de programas.

Otra de las aristas relevantes en la coordinación para llevar a cabo las actividades de protección de derechos y de reinserción social, tiene que ver con el involucramiento de organizaciones de la sociedad civil en el contexto penitenciario. En la articulación que se genera entre ellas, se destaca la existencia de una red que reúne a diversas organizaciones de la sociedad civil que desarrollan estrategias o programas asociados a protección y/o reinserción de manera conjunta. A pesar de esta instancia formal de articulación, algunos actores aun recientes su falta de capacidad institucional para actuar conjuntamente con otras organizaciones al interior de las cárceles.

La relación entre los actores de las organizaciones no gubernamentales y las agencias estatales penitenciarias tampoco está exenta de problemas. A pesar de que desde la autoridad penitenciaria se declara una disposición abierta recibir a organizaciones no gubernamentales al interior de las cárceles, los actores provenientes de estas últimas declaran por el contrario dificultades para acceder a los recintos penales. Entre las razones esgrimidas para fundar estas limitaciones de acceso estaría que la autoridad penitenciaria haría primar criterios de seguridad de los recintos penales por sobre la satisfacción de la necesidad de reinserción social de la población penal:

“También obviamente como sociedad civil tengo mis críticas con el acceso que se le da a la sociedad civil en general al ingresar a las cárceles, a mí me sorprende que sea tan complejo para alguien que está dispuesto a ir a un taller o una intervención particular, que se les pongan miles de trabas por temas de seguridad que obviamente son legítimos pero que debería haber mucha más apertura en ese sentido hacia la sociedad civil”. Representante de ONG de incidencia pública.

En suma, las instancias de coordinación y la manera en que se desarrollan no dependen tanto de vínculos permanentes de carácter institucionales sino más bien del lugar en donde se desarrollan y de las personas que directamente se involucran desde cada institución. Se observa la ausencia de una base formal que garantice la articulación entre entidades para favorecer la ejecución de actividades de protección y reinserción, permitiendo el surgimiento de espacios discrecionales que en algunos casos facilita las labores y en otras las obstaculiza. Por tanto, salvo puntuales excepciones, existe un desafío de coordinación es transversal a todo el sistema penitenciario.

En el caso de servicios públicos como el registro civil o la notarías, la experiencia de coordinación de defensores penitenciarios y personal del área técnica difiere dependiendo de la unidad penitenciaria en la que se solicite el servicio. En algunos casos se logra establecer con cierta periodicidad estos se instalen en los recintos penales a gestionar las solicitudes de la población penal. Un profesional del área técnica de Gendarmería de Chile describe como se lleva a cabo este proceso y las falencias que percibe de su implementación:

“Acá nuestro gran equipo de trabajadoras sociales, ellas contactan digamos al registro civil, o a los notarios, pero son coordinaciones que de algún modo nacen del suyo propio y los notarios a veces pescan o no pescan, el registro civil ocurre lo mismo, entonces ¿Qué falta? Falta un acuerdo digamos lo más formal posible, falta si tú quieres que los jefes de cada institución te digan sabes que a sus funcionarios, esto es serio, estamos obligados a hacer esto, porque hay un nuevo convenio de coordinación pero entiendo que nada de eso existe y por tanto, toda coordinación es como aletear en el mar, es como a ver si te resulto bien y si no a

quien le reclamo a quien le exijo que se cumpla esto, a nadie porque no hay ningún convenio, la jefatura a veces no están enteradas de nada eso falta digamos, un convenio más formal con las instituciones, de jefatura a jefatura. Profesional área técnica de Gendarmería de Chile.

En este mismo sentido, la articulación que se logra conseguir con estas instituciones parece obedecerá esfuerzos puntuales empujados a nivel local más que a una coordinación instalada entre las instituciones, tal como lo sugieren representantes del área técnica de Gendarmería de Chile:

“Con organizaciones externas, con algunas tenemos una mayor comunicación, con otras nula, por ejemplo, desde que yo llevo acá nunca hemos logrado que venga un notario a pesar de que todos nos dicen que sí, que el notario va a atender a las personas vulnerables, eso jamás ha ocurrido, se lo hemos dicho al Seremi, se lo hemos dicho a eso jefes, todos dicen sí, sí, pero nunca pasa nada”. Profesional área técnica de Gendarmería de Chile.

e. Tensiones generadas por la incorporación de actores del mundo privado

Por su parte, se identifican factores que obstaculizan o dificultan la adecuada instalación de la oferta programática de reinserción en los contextos carcelarios. Diversos actores señalan que generalmente el criterio económico predomina por sobre el interés por contribuir a favorecer los procesos de reinserción de la población penal. En este sentido, representantes de organizaciones implementadoras de programas critican el programa +R, ya que consideran que el sentido de involucrarse en la capacitación de personas privadas de libertad responde meramente a criterios de índole comercial y no por el sentido de reinserción que subyace al programa, tal como se expresa en el siguiente relato:

“Creo que el Estado comete un tremendo error con el +R, porque la verdad que la evaluación de nosotros ha sido pésima, o sea a mí me toca capacitar a las empresas que ganaron la licitación y la verdad es que eran empresas que lo están haciendo con un sentido comercial, y la cárcel no es un lugar donde tú puedes estar con un sentido comercial, no es lo mismo que una licitación para hacer capacitación en una minera”. Representante de ONG implementadora de programas.

En esta misma línea, representantes de organizaciones activistas e implementadoras, junto con personal del área técnica de Gendarmería, señalan que las cárceles de administración concesionada operan bajo la misma lógica, lo cual despierta especial preocupación considerando que están a cargo de proveer la oferta de reinserción de la población penal, con la cual además evalúan conducta y la posibilidad de acceso a beneficios intrapenitenciarios. De esta manera lo problematiza una representante del área técnica de una unidad penitenciaria concesionada:

“Lamentablemente las cárceles concesionadas son nefastas. En el sentido de que al pasar el trabajo a un privado, ¿el privado qué es lo que busca? Ahorrar recursos, ahorrar la mayor cantidad de tiempo y ojalá hacer el menor esfuerzo posible. No les interesa la reinserción, les interesa la plata”. Profesional área técnica de Gendarmería de Chile.

f. Ausencia de estrategias de intervención coherentes y que generen adherencia a los programas

De acuerdo a la perspectiva de la representante de una organización implementadora de programas al interior de un recinto penal, los talleres que se ejecutan en el marco de la oferta estatal carecen de métodos y estrategias de intervención que fomenten la participación activa, y al contrario se centran generalmente en la exposición de contenidos. Esto repercute negativamente en la motivación y adherencia a los procesos de reinserción intrapenitenciarios. Algunos entrevistados la describen como una metodología sumamente expositiva y poco participativa, lo que la hace poco atractiva.

Como contrapartida, un representante del área técnica de Gendarmería destaca asimismo que la falta de instancias de capacitación no permite que los equipos de intervención desarrollen las herramientas necesarias para trabajar con las personas privadas de libertad. Solo en base a un manual, las y los profesionales deben ejecutar las actividades indicadas sin una preparación previa, lo que genera un espacio discrecional de implementación de las intervenciones que puede impactar en los resultados esperados del programa. El siguiente extracto de entrevista revela esta situación:

“No nos capacitan en la intervención desde que se implementó eso [programa PPL], del año 2010 si no me equivoco, 2012, de ahí ninguna capacitación en intervención. A nivel tan complejo que este año se modificaron uno talleres, como que se juntaron dos talleres en uno, pero no nos capacitaron para, solo mandaron el manual, y la idea es el autoaprendizaje, o sea en la práctica y creo que no es justo, porque no vamos a recibir las herramientas necesarias para trabajar con estas personas”. Profesional área técnica de Gendarmería de Chile.

Sin embargo, el equipo técnico de los recintos penales destaca que ante este desafío las y los profesionales logran desarrollar estrategias que se adapten a las características de los participantes, a las dinámicas de grupo y a las necesidades que van surgiendo durante la ejecución de los talleres. Si bien esto no logra suplir las instancias de capacitación, se destaca la capacidad de los equipos de adaptarse a la realidad carcelaria a través de metodologías que favorezcan la participación de la población penal.

En la misma línea, desde las organizaciones externas también se destaca la capacidad de las y los interventores de ajustarse a las características de los participantes y del contexto. Junto con ello, se destaca, al igual que en el relato anterior, la reticencia de los internos e internas a relevar aspectos más privados de sus experiencias de vida, a modo de protección dentro del contexto carcelario, tal como se observa en el siguiente relato:

“Mucho ajuste metodológico (...) nos pasó mucho que diseñamos los objetivos, las sesiones, con una metodología súper participativa, etc., y había actividades participativas que no les gustaban a los internos o veíamos mucha resistencia porque no se querían “exponer” ni mostrarse “débil” ante el otro”. Representante de ONG implementadora de programas.

Considerando que los procesos de reinserción de la población privada de libertad se abordan desde diversas aristas, no es posible identificar a través de las entrevistas un hilo conductor que permita concebir un proceso de intervención homogéneo de las y los internos. Aunque se destaca que cada plan de intervención que se elabora responde a las necesidades de cada persona, lo cierto es que se observa más bien que la ofer-

ta está constituida por actividades desagregadas que en suma aspiran a constituir factores favorecedores en la reinserción. No obstante, no se identifica una coherencia en el proceso de intervención intrapenitenciaria.

g. Limitaciones en las capacidades técnicas del personal penitenciario

Otro factor relevante en la dificultad de instalar adecuados procesos de reinserción corresponde a las capacidades del personal. En primer lugar, se destaca de manera transversal a los recintos penales que no existe el personal técnico suficiente para dar abasto a la demanda de necesidades de la población, por tanto, la cobertura es mínima y no se logran desarrollar procesos con la calidad y eficiencia esperadas. En segundo lugar, se identifican elementos asociados al reclutamiento y selección del personal contratado por Gendarmería o la empresa concesionaria para conformar los equipos técnicos, y que suele corresponder a profesionales sin experiencia ni capacitación en la materia, y que terminan por reproducir malas prácticas y malos tratos a la población penal:

“La concesión contrata a profesionales con muy baja experiencia, ¿ya? Les pide por base de licitación un año de experiencia. Son cabras jóvenes, de 18-20 años. No, no tanto. De 24-25 años, que están ahí porque están haciendo carrera recién y que necesitan tener un poco de experiencia, entonces duran un año, dos años y se van. Entonces, tienen una rotación muy grande de profesionales y no generan este vínculo necesario entre profesional e interno para que el interno se te abra y te diga ‘¿Sabe qué? Yo soy adicto’, ‘¿Sabe qué? Yo soy violento’, ‘¿Sabe qué? Yo tengo un problema con las parafilias’ y un sinfín de cosas. No está ese vínculo. Uno, porque no les interesa; dos, porque el sueldo es bajo; tres, el proceso de incluir a los usuarios a talleres es lentísimo. A veces tú tienes coordinadoras o jefaturas de concesión y tú dices ‘¿cómo llegaron ahí?’. Profesional área técnica de Gendarmería de Chile.

Finalmente, se problematiza el rol dual de las Áreas Técnicas, que son quienes diagnostican, intervienen, evalúan e influyen en la posibilidad de otorgar beneficios intrapenitenciarios a la población privada de libertad:

“El mismo profesional evalúa, se perdieron los roles de la profesión, ahora un profesional se lleva toda la carga completa, por ejemplo la asistente social que esta menos capacitada para dominar la conciencia, tenemos que decir si tiene conciencia o no, el psicólogo el tema de las redes sociales, el terapeuta...como que se generó una sola profesión digamos y este profesional hace todo, hace el taller, hace el diagnostico, ve el impacto, evalúa el beneficio, y está siendo muy presionado también el profesional porque esa información el interno se la está pidiendo por Ley de Transparencia o por la ONG’s, los abogados y llega todo eso a él, y él después encara al profesional porque le fue mal en una postulación digamos. Entonces eso creo que es un problema creo, sí”. Profesional área técnica de Gendarmería de Chile.



5. La Situación Penitenciaria en Colombia

A continuación, se realiza una descripción de la situación actual de las personas privadas de libertad en Colombia. Para ello, se entrega información, construida en base a datos administrativos del INPEC, sobre el uso de la cárcel en dicho país y las principales características de quienes están actualmente privados de libertad. A continuación, se describen los principales problemas que han sido relevados en materia protección de derechos y las dificultades constatadas previamente para promover procesos exitosos de intervención orientada a la reinserción social en la población encarcelada en Colombia.

5.1 Contexto institucional y normativo

5.1.1 Diseño institucional del campo penitenciario en Colombia

a. Ministerio de Justicia y del Derecho

Originalmente, la coordinación del sistema penitenciario y carcelario estaba en cabeza del Ministerio del Interior y de Justicia, el cual fue escindido a través de la Ley 1444 de 2011 ²¹, con lo cual se creó formalmente el Ministerio de Justicia y del Derecho. Este ministerio fue creado como máxima autoridad dentro del Poder Ejecutivo para la formulación, adopción, ejecución y evaluación de políticas públicas en materia de justicia y del ordenamiento jurídico, lo cual incluye varias funciones relacionadas al campo penitenciario tales como la coordinación entre la Rama Ejecutiva, la Rama Judicial y las instituciones del Ministerio Público (la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación); coordinar la prestación de servicios jurisdiccionales a cargo de entidades administrativas, tales como las Superintendencias; diseñar, hacer seguimiento y evaluar la política criminal, carcelaria y penitenciaria y el gestionar el Fondo de Infraestructura Carcelaria y de Lucha contra las Drogas ²².

21. **Congreso de la República.** Ley 1444 del 4 de mayo de 2011, por medio de la cual se escinden unos ministerios, se otorgan precisas facultades extraordinarias al Presidente de la República para modificar la estructura de la Administración Pública y la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación y se dictan otras disposiciones. Art. 1 y 4.

22. **Presidencia de la República.** Decreto 1427 del 29 de agosto de 2017, por el cual se modifica la estructura orgánica y se determinan las funciones de las dependencias del Ministerio de Justicia y del Derecho. Art. 2.

En términos organizacionales, el Ministerio de Justicia y del Derecho hace parte del Gobierno Nacional del nivel central y está centrado en el despacho del Ministro de Justicia y del Derecho. Bajo este, el Ministerio se encuentra subdividido en diferentes direcciones que, a su vez, tienen diferentes grupos especializados a su cargo. Así, el Ministerio cuenta dos viceministerios: el de promoción de la justicia, el de política criminal y justicia restaurativa. De este último forma parte la Dirección de Política Criminal y Penitenciaria, que cuenta a su vez con los grupos de Política Criminal, de Política Criminal de Adolescentes y Jóvenes y el de Política Penitenciaria y Carcelaria.

De esta forma el Ministerio de Justicia y del Derecho participa específicamente como coordinador y formulador de la política a nivel nacional a través de su Dirección de Política Criminal y Penitenciaria. Así, la principal función del Ministerio en relación con el sistema penitenciario y carcelario es la formulación, implementación y coordinación de políticas a nivel nacional de manera conjunta con dos instituciones adscritas a este: el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) y la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (la USPEC).

b. Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC)

El Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario fue creado originalmente y de manera provisional por el Decreto 2160 de 1992, el cual fusionó la Dirección General de Prisiones (que hacía parte del Ministerio de Justicia de la época) y el Fondo Rotatorio del Ministerio de Justicia. Sin embargo, su regulación fue adoptada de manera definitiva en la Ley 65 de 1993, la cual expidió el Código Nacional Penitenciario y Carcelario.

El INPEC es una institución adscrita al Ministerio de Justicia y del Derecho, la cual tiene como función principal la ejecución de las medidas de aseguramiento (la detención preventiva previa al juicio, la detención domiciliaria, la vigilancia electrónica, entre otras) y la pena de prisión impuestas por jueces penales de la Rama Judicial.

Así, en concordancia con el Decreto 4151 de 2011, las funciones del INPEC incluyen: i) coadyuvar en la formulación de la política criminal, penitenciaria y carcelaria en aspectos técnicos; ii) ejecutar la política penitenciaria y carcelaria en el marco de los derechos humanos; iii) diseñar e implementar planes, programas y proyectos necesarios para la política penitenciaria, así como su seguimiento, monitoreo y evaluación; iv) crear, fusionar, suprimir y administrar los establecimientos de reclusión en concordancia con los lineamientos de la política penitenciaria y carcelaria del Ministerio de Justicia y del Derecho; v) custodiar a las personas privadas de la libertad al interior de los establecimientos de reclusión para garantizar su integridad, seguridad y el cumplimiento de las medidas judiciales impuestas; vi) vigilar a las personas fuera de los establecimientos cuando reciban medidas no privativas de la libertad; viii) gestionar y coordinar las medidas necesarias para el tratamiento de personas inimputables; ix) prestar los servicios de atención integral, rehabilitación y tratamiento penitenciario a la población privada de la libertad; x) definir y gestionar estrategias de atención pospenitenciaria; xi) implementar y gestionar el Sistema Nacional de Información Penitenciaria y Carcelaria; xii) administrar la Carrera Penitenciaria xiii) determinar las necesidades en materia de infraestructura, bienes y servicios para el funcionamiento del sistema penitenciario y carcelario, requiriendo el suministro de estos a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios – USPEC ²³.

23. Presidencia de la República. Decreto 4151 del 3 de noviembre de 2011, por la cual se modifica la estructura del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, INPEC, y se dictan otras disposiciones. Art. 2.

Sin embargo, es importante resaltar que el INPEC originalmente cumplía también las funciones de gestionar contractualmente diferentes servicios (como los de alimentación, salud y de construcción de infraestructura), pero a través del Decreto Ley 4150 de 2011, estas funciones fueron asignadas a la USPEC, como se detallará más adelante.

Dentro de su estructura orgánica cuenta con una dirección General, con sede en Bogotá D.C. El director general del INPEC es nombrado directamente por el Presidente de la República. De acuerdo con el Código Nacional Penitenciario y Carcelario, el jefe de gobierno interno de cada centro de reclusión es su director, los cuales son nombrados y están bajo la supervisión y control del Director General del INPEC ²⁴. De este modo, el INPEC presenta un diseño piramidal, en el cual el cuerpo de custodia y vigilancia están bajo la dependencia inmediata del director del establecimiento, este bajo la dependencia del director regional y estos últimos bajo la supervisión del Director General.

Sin embargo, debe destacarse que esta estructura tiene en la práctica un funcionamiento altamente descentralizado. Por ejemplo, si bien el reglamento general de la institución es expedido por la Dirección General ²⁵, los directores de cada establecimiento cuentan con la potestad de expedir sus propios reglamentos de régimen interno, los cuales varían en gran medida de establecimiento a establecimiento - algunos son copias íntegras del reglamento general del INPEC, mientras otros establecimientos todavía operan con reglamentos anteriores y contrarios en algunas disposiciones al reglamento general vigente (*la Resolución 6349 de 2016*).

Así, si bien el INPEC tiene una estructura formal jerarquizada y centralizada, los directores de cada establecimiento tienen un amplio margen de discrecionalidad: tienen a su cargo la disciplina del centro, pueden imponer sanciones disciplinarias por faltas leves, regulan cuáles son las faltas disciplinarias, definen los horarios para el consumo de alimentos, de cierre de celdas, los horarios de visitas familiares, entre muchos otros. Por ejemplo, los directores de cada establecimiento también tienen la potestad de organizar un expendio de artículos de primera necesidad y de uso personal al interior de cada centro de reclusión. También son los encargados de administrar y coordinar las tareas de resocialización de la población reclusa, lo cual se ha prestado a abusos reiterados e incluso casos de trabajo forzado ²⁶.

El amplio margen de discrecionalidad de los directores de los establecimientos ha llevado a que, como lo reporta la Comisión de Seguimiento a la Sentencia T-388 de 2013, el sistema penitenciario y carcelario presente asimetrías importantes en el funcionamiento de cada centro de reclusión - por ejemplo, que los horarios de alimentación o de visitas varíen de manera importante, que las reglas de ingreso sean muy diferentes, entre otros ²⁷. Así, aunque el INPEC ha hecho esfuerzos importantes para estandarizar algunos aspectos con el reglamento general expedido en 2016, esta iniciativa no ha sido exitosa.

También es importante destacar que cada establecimiento cuenta con sus propias oficinas jurídicas, las cuales tienen como función recibir todas las peticiones de las personas privadas de la libertad ante institucio-

24. Presidencia de la República. Decreto 4151 del 3 de noviembre de 2011, por la cual se modifica la estructura del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, INPEC, y se dictan otras disposiciones. Art. 36.

25. Ibid. Art. 52.

26. Ver en: <https://www.wradio.com.co/2022/05/19/el-carcelero-papero-y-los-reclusos-esclavos/>

27. IX y Xmo Informe de la Comisión de Seguimiento de la Sociedad Civil a la Sentencia T-388 de 2013. Ver en: <https://www.uexternado.edu.co/centro-de-investigacion-en-politica-criminal/informes/>

nes por fuera del centro de reclusión y remitirlas de manera oportuna - las cuales pueden incluir peticiones escritas ante funcionarios judiciales, como los jueces de ejecución de penas para la redención de la pena, como peticiones generales a otros servicios, como solicitudes de tratamiento ante las empresas prestadoras de salud (EPSs) o trámites con otras instituciones. Así, estas oficinas también son las encargadas de darle a las personas las respuestas a estas peticiones y mantener al día las fichas biográficas de las personas detenidas.

Finalmente, el tratamiento penitenciario es considerado como una función independiente de las anteriores y su ejecución es encargada al INPEC tanto en el ámbito penitenciario ²⁸ como postpenitenciario ²⁹.

c. Cárceles municipales y departamentales a cargo de la detención preventiva de personas sindicadas

El sistema penitenciario colombiano se caracteriza por la distinción entre la función carcelaria - que corresponde a la ejecución de la detención preventiva de personas sindicadas - y la función penitenciaria - que corresponde a la ejecución de la pena de prisión.

Así, en primer lugar, la función carcelaria corresponde a la custodia de personas bajo detención preventiva. Según el art. 17 del Código Penitenciario y Carcelario, esta función corresponde en primera instancia a los departamentos, municipios, áreas metropolitanas y el Distrito Capital de Bogotá, los cuales son los encargados de operar establecimientos carcelarios para la reclusión de personas sindicadas. Sin embargo, el art. 19 permite que, si carecen de cárceles, estas entidades territoriales puedan contratar al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEP) para el recibo de la población sindicada, debiendo transferir los recursos presupuestales para su manutención.

En todo caso, las cárceles municipales y departamentales son independientes administrativamente del INPEC, y dependen de las alcaldías municipales o distritales. Aunque deben seguir sus lineamientos en materia de formación de su personal, condiciones de reclusión, entre otros, estos cuentan con su propio cuerpo de custodia.

A la fecha, la capacidad del sistema de cárceles territoriales sigue siendo marginal frente al sistema nacional: mientras que el sistema nacional cuenta con un total de 126 establecimientos y una capacidad para 81.381 personas, las cárceles municipales, departamentales y distritales tienen sólo 2.899 personas - es decir, cuentan con una capacidad que equivale al 3,6% del sistema nacional ³⁰.

Por su parte, el INPEC, a cargo del sistema del orden nacional, tiene la competencia para operar las penitenciarías para la ejecución de la pena de prisión, así como de establecimientos carcelarios para el recibo de población sindicada de las entidades territoriales. Sin embargo, un mismo establecimiento del INPEC puede cumplir ambas funciones, siempre y cuando se garantice la separación entre sindicados y condenados.

A pesar de esto, existen establecimientos de reclusión externos al sistema penitenciario y carcelario. Tal es el caso de los centros de reclusión para miembros de la Fuerza Pública, los cuales son operados por el Ministerio de Defensa y las Fuerzas Armadas. Estos representan un porcentaje aún más bajo que las cárceles

30. Datos del INPEC de marzo de 2023. Disponible en línea en: https://www.inpec.gov.co/hu/web/guest/estadisticas/-/document_library/TWBuJQCWH6KV/view/1577845

municipales, y usualmente operan al interior de bases militares. A su vez, las entidades territoriales, junto con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, operan los Centros de Atención Especializada, los cuales tienen la competencia para la reclusión de menores procesados o condenados por el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes.

d. Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC)

Originalmente, el INPEC era la institución encargada a nivel nacional de toda la administración de los centros penitenciarios y carcelarios del orden nacional, lo cual incluye la función de su creación, entrenamiento de personal, administración directa, sistemas de vigilancia y de la contratación requerida para su funcionamiento (por ejemplo, para la provisión de servicios de salud o alimentación). Sin embargo, a través del Decreto 4150 de 2011, el Gobierno Nacional buscó reducir la creciente corrupción en la contratación del INPEC al crear la USPEC como entidad independiente.

En concordancia con esto, la USPEC fue creada por el Decreto Ley 4150 de 2011 como una Unidad Administrativa con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera adscrita al Ministerio de Justicia y del Derecho. Esta tiene como función principal gestionar y operar el suministro de bienes y servicios del sistema penitenciario y carcelario nacional, así como brindar apoyo logístico y administrativo para el adecuado funcionamiento de los servicios brindados por el INPEC. Así, sus funciones específicas son en términos generales son: i) Coadyuvar en la definición de políticas sobre infraestructura carcelaria; ii) desarrollar planes, programas y proyectos logísticos y administrativos del sistema penitenciario y carcelario; iii) definir en coordinación con el INPEC los lineamientos de infraestructura del sistema; iv) administrar los fondos y cuentas para la contratación de servicios penitenciarios, así como gestionar la ejecución de los proyectos para adquirir, suministrar y sostener los recursos físicos, técnicos y tecnológicos del sistema y v) promover, negociar, celebrar, administrar y hacer seguimiento a los contratos de asociaciones público-privadas o de concesión o de otros contratos para la construcción, rehabilitación, mantenimiento y operación de servicios asociados a la infraestructura.

Para ello, la USPEC se encuentra conformada por un Consejo Directivo, que incluye al Ministerio de Justicia y del Derecho o al viceministro de Política Criminal y Justicia Restaurativa, al Director General del INPEC y a tres representantes del Ministerio de Justicia y del Derecho. Debajo del Consejo se encuentra la Dirección General de la USPEC.

e. Poder Judicial

En Colombia, la Constitución de 1991 constituyó el poder judicial en cabeza de la Rama Judicial. Esta aborda, en términos generales, a todos los jueces de la república (salvo las jurisdicciones especiales)³¹ y a la Fiscalía General de la Nación, la cual, aunque hace parte formal de la Rama, goza de autonomía presupuestal y administrativa. De acuerdo con la Constitución, la Rama Judicial tiene como función principal administrar justicia de manera independiente³².

31. Entre estas se encuentra la Jurisdicción Especial para la Paz – JEP-, las jurisdicciones especiales indígenas y la jurisdicción penal militar.

32. Constitución Política. Art. 228 y siguientes.

En materia penal, el Poder Judicial cuenta con tres tipos de jueces, los cuales cumplen diferentes objetivos en el desarrollo de la política criminal del Estado en concordancia con el sistema penal acusatorio adoptado por la Ley 906 de 2004. Así, en Colombia, los jueces penales se dividen entre los jueces de control de garantías (los encargados de controlar la legalidad de las investigaciones, capturas, de imponer la detención preventiva, adoptar medidas de protección de víctimas, entre otras), los jueces de conocimiento (encargados de adelantar el juicio penal, de determinar la responsabilidad penal y de imponer la pena) y los jueces de ejecución de penas y medidas de seguridad.

Estos últimos jueces son los encargados de supervisar, vigilar y verificar la ejecución de la pena impuesta en la sentencia³³, y cumplen diferentes funciones en la fase penitenciaria. Entre ellas está disponer el lugar de cumplimiento de la pena, la decisión sobre subrogados penales o ciertos beneficios (por ejemplo, la libertad condicional, la prisión domiciliaria, entre otras). Así, mientras que los jueces de control de garantías son los encargados de supervisar las medidas previas al juicio (por ejemplo, la detención preventiva o el uso de medidas de aseguramiento diferentes), los jueces de ejecución de penas controlan las medidas posteriores a la sentencia condenatoria.

Aunque en Colombia los jueces tienen como función principal la participación durante la investigación y juzgamiento en el proceso penal, los jueces de ejecución de penas tienen una intervención especial sobre la vida penitenciaria. La Ley 65 de 1993 estableció obligaciones tales como verificar las condiciones del lugar o del establecimiento de reclusión, conocer de los asuntos relacionados con la ejecución de la sanción penal de las personas condenadas, hacer seguimiento a las actividades de resocialización adelantadas por la persona condenada, verificando el cumplimiento de actividades para la redención de pena por estudio, trabajo o enseñanza, conocer de las peticiones de las personas privadas de la libertad en relación al reglamento interno de los establecimientos, beneficios penitenciarios, entre otros³⁴.

En concordancia con esto, además de conocer de todos los asuntos relacionados con la ejecución de la pena (incluyendo ordenar la libertad por pena cumplida), estos jueces también cumplen un rol de verificación de condiciones acordes con los derechos humanos en el sistema penitenciario. Así, la Ley 65 de 1993 estableció que estos jueces deberán realizar por lo menos dos visitas semanales a los establecimientos asignados.

Sin embargo, en el contexto colombiano, los jueces de ejecución de penas usualmente no realizan estas visitas. Por el contrario, la mayoría de la intervención judicial en las condiciones de vida se han dado a través de la tutela, una acción constitucional expedita para el reclamo de derechos fundamentales que se hayan considerado vulnerados por una autoridad pública o privada³⁵. Por regla general, cualquier juez de la República es competente para recibir una acción de tutela³⁶, lo cual llevó a que jueces de muchos tipos (penales, civiles, de familia, tribunales administrativos, entre otros) hayan intervenido en problemas de derechos humanos en el sistema penitenciario como jueces de tutela.

Así, la tutela se convirtió en un mecanismo por el cual las personas privadas de la libertad han recla-

33. Congreso de la República. Ley 906 de 2004, por la cual se expide el Código Penal.

34. Congreso de la República. Ley 65 de 1993, por la cual se expide el Código Nacional Penitenciario y Carcelario.

35. Constitución Política, art. 86.

36. De acuerdo con el Decreto 2591 de 1991, existen algunas restricciones de competencias para entablar tutelas según el rango de la entidad demandada – por ejemplo, las tutelas entabladas contra autoridades del orden nacional deben ser interpuestas ante un Tribunal (especial o administrativo).

mado la protección de sus derechos. Como se verá más adelante, el uso de la tutela llevó a que la Corte Constitucional, como órgano de revisión de todos los procesos de tutela del país, haya consolidado un creciente marco jurisprudencial y una intervención importante sobre la vida penitenciaria.

f. Ministerio Público y la Procuraduría General de la Nación

En Colombia, la Constitución de 1991 creó múltiples instituciones encargadas de vigilar la garantía de los derechos humanos en general y los intereses sociales, que están integradas en el Ministerio Público – órgano que es autónomo de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial y que tiene como función principal la protección y promoción de los derechos humanos, del interés pública y la vigilancia de la conducta de los funcionarios públicos³⁷.

El Ministerio Público está integrado por la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo³⁸ y las personerías municipales y distritales de cada entidad territorial³⁹, aunque es el Procurador General el director supremo de este ministerio⁴⁰. En ese marco, a continuación se describirán las funciones específicas de la Procuraduría general de la razón, reservando aquellas propias de la Defensoría del Pueblo para el siguiente apartado.

De acuerdo con la Constitución, el Procurador General es elegido por el Senado a partir de una terna integrada por candidatos del Presidente de la República, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado⁴¹. Este tiene entre otras funciones: i) vigilar el cumplimiento de la Constitución, las leyes, las decisiones judiciales y los actos administrativos, ii) proteger los derechos humanos y asegurar su efectividad, con el auxilio del Defensor del Pueblo; iii) defender los intereses de la sociedad y los intereses colectivos, especialmente sobre el medio ambiente; iv) velar por el ejercicio diligente y eficiente de las funciones administrativas; v) ejercer la vigilancia disciplinaria de los funcionarios públicos, incluidos los de elección popular; vi) intervenir en los procesos judiciales y administrativos cuando sea necesario para defender el orden jurídico, el patrimonio público o la garantía de los derechos fundamentales⁴².

Para el cumplimiento de estas funciones, la Procuraduría General de la Nación está estructurada alrededor del despacho del Procurador General, y cuenta con un nivel central y un nivel territorial. El primer nivel está integrado por la Secretaría General, las Oficinas responsables de diferentes asuntos (planeación, tecnología, selección y carrera, de control interno, entre otras) y la Dirección Nacional de Investigaciones Especiales, la Veeduría, el Instituto de Estudios del Ministerio Público y el Despacho del Viceprocurador. Este nivel también cuenta con las Salas Disciplinarias para el juzgamiento de funcionarios públicos, las Procuradurías Auxiliares (en materia de asuntos constitucionales y de asuntos disciplinarios).

Sin embargo, para la protección de los derechos humanos, la Procuraduría cuenta con diversas Procuradurías delegadas especializadas temáticamente. Estas suelen incluir problemáticas específicas en el con-

37. Constitución Política, art. 229.

38. Ibid. art. 282

39. Ibid. art. 118.

40. Constitución Política, art. 275.

41. Ibid. art. 276.

42. Ibid. art. 277.

texto colombiano. Así, por ejemplo, existen las Procuradurías Delegadas para el Control de la Gestión, que incluye delegadas para la vigilancia preventiva de funcionarios públicos, la gobernanza territorial, para asuntos técnicos y para el seguimiento el Acuerdo de Paz.

También existen Procuradurías delegadas en asuntos disciplinarios especializados (por ejemplo, en materia de contratación estatal, control de la fuerza pública, entre otros), así como las siguientes delegadas temáticas: i) para la defensa de los derechos humanos, ii) la restitución de tierras, iii) asuntos ambientales, minero energéticos y agrarios, iv) asuntos civiles, v) asuntos penales, vi) para la conciliación administrativa, vii) para asuntos de trabajo y seguridad social, viii) para la defensa de los derechos de la infancia, la adolescencia, la familia y la mujer, entre otras. Sin embargo, estas usualmente son reorganizadas por cada Procurador General. En el pasado, por ejemplo, existía una Procuraduría Delegada especializada en asuntos penitenciarios que desarrollaba seguimiento de la situación en los centros de reclusión, pero esta función fue posteriormente subsumida bajo la delegada para la defensa de los derechos humanos.

En el segundo nivel, la Procuraduría se encuentra descentralizada también en Procuradurías regionales, distritales y provinciales, las cuales son las encargadas de adelantar las funciones asignadas a la Procuraduría General de la Nación en el territorio. Así, por ejemplo, las Procuradurías regionales cuentan con presencia departamental, mientras que las distritales y provinciales ejercen la función disciplinaria directamente sobre los funcionarios dentro de su órbita territorial.

Además de estas entidades, el Ministerio Público también cuenta con el apoyo territorial de los personeros municipales y distritales. Estos son funcionarios escogidos por los concejos municipales o distritales⁴³, pero que operan las Personerías para la defensa de derechos y de intereses colectivos en el territorio bajo la dirección de la Procuraduría General de la Nación.

g. Defensoría del Pueblo

En Colombia, la Constitución Política reconoce a toda persona acusada de un delito el derecho a contar con un abogado defensor, incluyendo la garantía de brindar defensores de oficio si la persona no cuenta con los recursos para costear su propia defensa⁴⁴. Así, la Defensoría del Pueblo es la institución encargada de organizar y dirigir el sistema de defensa pública⁴⁵, por lo cual es la entidad encargada de administrar el Sistema Nacional de Defensoría Pública⁴⁶.

Sin embargo, además de la administración del sistema de defensores públicos, la Defensoría del Pueblo también cumple otras funciones dentro el diseño constitucional colombiano. Esta hace parte del llamado Ministerio Público, el cual, dirigido por la Procuraduría del Pueblo, es independiente del poder legislativo, ejecutivo y judicial, y tiene como principal función la promoción de los derechos humanos y la salvaguarda de los intereses colectivos.

43. Ibid. Art. 313.

44. Constitución Política, art. 39.

45. Ibid. art. 282.

46. Congreso de la República. Ley 941 del 14 de enero de 2005, por la cual se organiza el Sistema Nacional de Defensoría Pública. Art. 1 y 2.

Dentro de este esquema, la Defensoría del Pueblo no solo tiene como función aquellas vinculadas con la defensa de las personas perseguidas penalmente o condenadas, sino que en términos más amplios está a cargo de organizar el sistema de defensa pública en diversos campos legales. Por su parte, este órgano además está a cargo de orientar e instruir a la ciudadanía en el ejercicio y defensa de sus derechos ante autoridades públicas o entidades de carácter privado, de divulgar los derechos humanos y recomendar políticas públicas para su enseñanza y protección, de invocar el derecho al Habeas Corpus o las acciones de tutela de manera autónoma cuando identifique situaciones vulneradoras de derechos, interponer acciones populares en asuntos de derechos humanos, y de presentar proyectos de ley y rendir informes al Congreso sobre el cumplimiento de sus funciones.

Para abordar este conjunto de tareas, la Defensoría del Pueblo se encuentra liderada por el Defensor del Pueblo, funcionario que es elegido por la Cámara de Representantes Congreso de la República a través de votación a partir de una terna elaborada por el Presidente de la República. Así, la Defensoría cuenta con un Defensor del Pueblo a nivel nacional que tiene a su cargo el despacho del vicedefensor del Pueblo, quien a su vez tiene a su cargo las direcciones nacionales del servicio. Estas son: i) la dirección de promoción divulgación de derechos humanos, ii) la dirección de atención y trámite de quejas; iii) la dirección de recursos y acciones judiciales; y la dirección de defensoría pública.

Sin embargo, la Defensoría del Pueblo tiene una naturaleza descentralizada, por lo cual cuenta con Defensorías Regionales que cuentan con sus propios Defensores Regionales del Pueblo, nombrados por el Defensor Nacional. Estas Defensorías Regionales, que incluyen 1 por departamento y Defensorías especializadas en territorios específicos (por ejemplo, en el Bajo Cauca Antioqueño, el Sur de Bolívar y el Sur de Córdoba o en Urabá – Darien) son las que ejecutan gran parte de la misionalidad de la entidad en el territorio bajo la dirección y lineamientos de las Direcciones Nacionales.

En el marco de la prestación de servicios de defensa jurídica, la Defensoría del Pueblo es la entidad encargada de brindar los servicios de asesoría jurídica y representación legal de las personas que no pueden costear su propia defensa, servicio que es prestado a través de la red de defensores públicos contratados y afiliados por este sistema. En estos servicios, la Defensoría brinda la representación jurídica de personas durante el proceso penal (desde la imputación hasta la sentencia), pero continúan prestando sus servicios durante la fase de ejecución de la pena – por ejemplo, para la solicitud de beneficios administrativos o subrogados penales, entre otros – cuando la persona no cuenta con abogado propio.

A pesar de esto, es importante resaltar que, en la práctica, el Sistema Nacional de Defensoría Pública en Colombia no cuenta con la capacidad para cubrir toda la oferta. Como lo reportó la Comisión de Seguimiento de la Sociedad Civil a la Sentencia T-388 de 2013 en su III Informe de Seguimiento, los defensores públicos enfrentan cargas de trabajo importantes – alrededor de 40 solicitudes de representación al año en promedio para 2016⁴⁷. Debido a esto, es usual que las personas privadas de la libertad que carecen de su abogado de confianza presenten solicitudes directamente a jueces una vez reciben sentencia, pues las visitas de defensores suelen ser pocas.

47. Ver en: <https://www.dejusticia.org/publication/la-comision-de-seguimiento-de-la-sociedad-civil-la-sentencia-t-388-de-2013-lanza-su-tercer-informe-de-seguimiento-la-crisis-carcelaria/>

Estas circunstancias han llevado a que el acceso a la justicia, como derecho fundamental, sea una de las dimensiones del estado de cosas inconstitucional en materia carcelaria identificadas por la Corte Constitucional⁴⁸, pues las personas privadas de la libertad enfrentan múltiples obstáculos para acceder a la justicia desde los centros de reclusión: problemas como la falta de actualización de la información en las fichas biográficas, la falta de personal en las oficinas jurídicas de los establecimientos, la insuficiencia en el número de defensores, entre otros, son constantes. Por esta razón, parte de los esfuerzos del Estado para garantizar este derecho ha sido la realización coordinada de brigadas jurídicas por parte de la Defensoría del Pueblo – medida que, aunque mitiga un poco el impacto de estos problemas, no tiene efectos a corto plazo para superar las deficiencias del sistema penitenciario y carcelario en materia de acceso a la justicia.

5.1.2 Regulación penitenciaria en Colombia.

En Colombia, el sistema penal y penitenciario está altamente reglado, pues involucra disposiciones constitucionales, legales y jurisprudenciales. En esta última, la intervención de la Corte Constitucional ha sido fundamental, pues, como se explica más adelante, los problemas que afronta el sistema penitenciario han llevado a una creciente constitucionalización de este para salvaguardar los derechos fundamentales de la población reclusa.

a. Marco Constitucional

En Colombia, la Constitución Política establece limitaciones importantes para el ejercicio del poder punitivo del Estado, pues adoptó un sistema de constitucionalismo rígido (Ferrajoli, 2001) en el cual las disposiciones constitucionales priman sobre todas las normas de inferior jerarquía (art. 4) – es decir, limitando la libertad de configuración del legislador y de entidades administrativas. Del mismo modo, la Constitución estableció la integración de los tratados e instrumentos internacionales de derechos humanos que no pueden ser limitados en estados de excepción al llamado bloque de constitucionalidad, lo que hace que estos se deban entender como parte integral del texto constitucional (art. 93) (Uprimny Yepes, 2005). Lo anterior ha hecho que instrumentos internacionales destacables, como las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos (ONU, 2015), las Reglas Bangkok (ONU, 2010) y las Reglas de Tokyo (ONU, 2010A) se constituyan a su vez como normas de derecho interno.

El eje central en el andamiaje constitucional es el principio de dignidad humana, el cual no sólo está contemplado como un valor fundacional del Estado (art. 1), sino que ha sido desarrollado en múltiples disposiciones – por ejemplo, en, la prohibición constitucional de la tortura y los tratos y penas crueles, inhumanas y degradantes (art. 12), el principio de legalidad como parte del derecho al debido proceso (art. 29), entre otros. Este también ha sido reconocido explícitamente como el principio rector del sistema penal en el Código Penal (art. 1), el Código de Procedimiento Penal (art. 1) y el Código Nacional Penitenciario y Carcelario (art. 5).

Sin embargo, la Corte Constitucional también ha cumplido un rol fundamental en dotar de contenido este principio, especialmente en materia penal, convirtiéndolo en un eje estructural de todo el sistema. Así, la Corte ha considerado que el principio de dignidad humana se manifiesta, entre otras, en:

48. Corte Constitucional. Auto 121 de 2018, MP. Gloria Stella Ortiz Delgado.

i. **El principio de proporcionalidad**, pues la dignidad humana implica no poder instrumentalizar a las personas en el ejercicio del castigo. Así, la Constitución prohíbe el uso de penas ejemplarizantes o desproporcionadas, de modo que el legislador tiene libertad para determinar las penas asociadas a ciertas conductas, pero siempre fundado en criterios de proporcionalidad y razonabilidad ⁴⁹.

ii. **La resocialización como fin fundamental de la política criminal.** Para la Corte, el principio de dignidad humana adoptado por la Constitución de 1991 establece que el poder punitivo del Estado tiene como finalidad primordial la reintegración social, lo cual implica que toda persona privada de la libertad debe contar con una expectativa legítima de liberación. Así, la Constitución prohíbe las penas de destierro y la prisión perpetua.

iii. **Adicionalmente, en materia de penas**, la Constitución restringe explícitamente el poder punitivo a castigos considerados humanos que respeten los derechos fundamentales a la vida, dignidad e integridad física y psicológica, por lo cual los castigos corporales se encuentran prohibidos en el régimen penal ordinario. Sin embargo, este tipo de castigos han sido considerados acordes a la Constitución por la Corte en el caso de los sistemas de justicia de las comunidades indígenas, pues su compatibilidad con la dignidad humana debe ser valorada desde las cosmovisiones, tradiciones y valores culturales propios de estas comunidades, no desde ópticas externas. Así, la Corte encontró que este tipo de castigos, al no ser considerados tratos crueles dentro de la cultura indígena, no contravienen el principio de dignidad humana y están amparados por el carácter multicultural del Estado ⁵⁰.

Ahora bien, la primacía de la Constitución Política también ha tenido un efecto importante. Las garantías y los principios fundamentales del derecho penal moderno se encuentran consagrados no solo en la legislación penal ordinaria, sino también como derechos fundamentales o principios constitucionales, lo cual asegura la primacía de estos sobre las leyes penales y penitenciarias ordinarias ⁵¹. Así, por ejemplo, el derecho al debido proceso (art. 29) integra múltiples garantías, como el derecho a la defensa, el principio de legalidad estricta en materia penal, el derecho a la presunción de inocencia, el derecho a ser juzgado públicamente, el derecho a ser castigado en virtud del principio de culpabilidad (que prohíbe el uso del derecho penal de autor y la responsabilidad objetiva), entre otros.

Como se verá en el apartado sobre el marco jurisprudencial, el contexto de la crisis carcelaria en Colombia ha llevado a que la Corte Constitucional cumpla un rol fundamental para dotar a estas garantías de una efectividad real en el sistema penal y el sistema penitenciario y carcelario – por ejemplo, al desarrollar el régimen de la detención preventiva frente a la presunción de inocencia, al formular un sistema de restricción de derechos de la vida carcelaria, entre otros.

b. Regulación penal sustantiva y procesal penal

Aunque la Constitución Política fija varios de los ejes fundamentales del sistema penal y el sistema penitenciario y carcelario, la mayor parte del marco normativo recae en los códigos expedidos por el Congreso de la República a través de normas ordinarias. Así, en la actualidad Colombia cuenta con cuatro códigos: i) el Código Penal, expedido por la Ley 599 de 2000, que define los delitos y las penas; ii) dos Códigos de Procedi-

49. Corte Constitucional. Sentencia C-1404 de 2000, MP. Carlos Gaviria Díaz y Álvaro Tafur Galvis.

50. Corte Constitucional. Sentencias T-523 de 1997; T-549 de 2007 y T-812 de 2011.

51. Corte Constitucional. Sentencia T-718 de 2015, MP. Jorge Iván Palacio Palacio.

miento Penal – a saber, la Ley 600 de 2000, que regulaba el sistema penal de orientación inquisitiva y opera por hechos cometidos hasta 2008, y la Ley 906 de 2004, la cual creó el sistema penal acusatorio en Colombia y entró en operación de manera diferenciada en el territorio, iniciando su vigencia plena a nivel nacional en 2008; y iii) el Código Penitenciario y Carcelario, expedido a través de la Ley 65 de 1993.

En primer lugar, debe destacarse que, si bien el Código Penitenciario y Carcelario es la regulación especial del funcionamiento del sistema penitenciario y carcelario, tanto el Código Penal como los Códigos de Procedimiento Penal cuentan con normas específicas que también influyen en su funcionamiento.

Así, por ejemplo, el Código Penal define en su parte general la dignidad humana como fundamento del derecho penal (art. 1) y contempla las normas y postulados de derechos humanos consagradas en la Constitución o en tratados y convenios internacionales ratificados por Colombia como parte integral del Código (art. 2).

En materia de finalidades de la pena, el Código Penal se adscribe a una teoría mixta de los fines de la pena. Su art. 4 establece que la pena cumplirá las funciones de prevención general, retribución justa, prevención especial, reinserción social y la protección al condenado. Sin embargo, sobre este punto, la Corte Constitucional ha considerado que estas finalidades de la pena se cumplen en diferentes fases de la política criminal. Así, por ejemplo, la finalidad de prevención general se cumple cuando el Congreso de la República define una conducta como delito y le asigna una sanción en la ley, tras lo cual esta función queda agotada. Por su parte, el juzgamiento y declaración de responsabilidad penal al dictar la sentencia penal agota la finalidad de retribución justa, mientras que la ejecución material de la pena tiene la resocialización o reinserción social como única finalidad⁵².

En Colombia, el Código Penal define las penas que pueden ser utilizadas por el Estado, dividiéndolas entre las penas principales, sustitutivas y accesorias. Las penas principales son exclusivamente la pena de prisión, que consiste únicamente en la suspensión del derecho a la libertad personal – que actualmente no puede superar los 50 años, y hasta los 60 años en casos de concursos delictivos - y la pena de multa (arts. 34 y 35). Las únicas penas sustitutivas consagradas explícitamente son la prisión domiciliaria como sustituto de la prisión y el arresto domiciliario como sustituto de la multa. Dentro de las penas accesorias se encuentra la suspensión de derechos, tales como la suspensión de los derechos políticos para ser elegido, la imposibilidad de celebrar contratos con el Estado, entre otros (art. 52).

Adicionalmente, el Código Penal contempla varios subrogados penales que permiten modular la ejecución de la pena de prisión. Varios de estos subrogados permiten el uso de sistemas de vigilancia electrónica, si bien estos pueden utilizarse de manera autónoma. Estos son:

i. La suspensión condicional o incondicional de la pena: este subrogado penal permite que, por petición del fiscal o del acusado, la pena pueda ser suspendida si la persona es condenada a 4 años o menos de prisión y que no estén excluidos de beneficios por el art. 68A del Código Penal. Esta puede ir acompañada de un régimen de condiciones, tales como no salir del país, no frecuentar o no salir de determinados lugares, entre otros.

52. Corte Constitucional. Sentencias C-430 de 1996; C-806 de 2002; T-718 de 2015, entre otras.

ii. La prisión domiciliaria total o parcial: este subrogado permite que la pena privativa de la libertad sea ejecutada en el lugar de residencia de la persona condenada. Su modalidad total puede ser concedida al momento de impartir la sentencia para delitos con penas mínimas de 8 años o menos, siempre y cuando la persona pueda demostrar el arraigo familiar y social, el delito no se encuentre excluido de beneficios por el art. 68A del Código Penal y se garantice mediante caución ciertas condiciones, como no cambiar de residencia sin autorización previa del juez, comparezca personalmente ante las autoridades judiciales cuando sea requerido, permita el ingreso de funcionarios del INPEC para supervisar las condiciones de la reclusión domiciliaria, entre otras (arts. 38 y 38B). Su modalidad parcial exige haber cumplido el 50% de la pena (art. 38G).

iii. El servicio de utilidad pública para mujeres cabeza de hogar: creado por la Ley 2292 de 2023, los servicios de utilidad pública fueron creados como una pena sustitutiva para mujeres cabeza de hogar condenadas por algunos delitos leves cuando se demuestra que la comisión de la conducta estuvo asociada a condiciones de vulnerabilidad socioeconómica que afectaban la manutención del hogar. Sin embargo, dado su reciente creación, este subrogado penal todavía no ha entrado en funcionamiento.

iv. La libertad condicional: este subrogado permite que personas que hayan cumplido 3/5 partes de la pena, que hayan observado buena conducta durante la reclusión puedan ser liberados bajo palabra de manera anticipada (art. 64).

A pesar de contar con un amplio espectro de penas alternativas a la prisión, debe destacarse que Colombia, así como otros países de la región, ha sufrido procesos acelerados de inflación punitiva, especialmente por la tendencia del Congreso de la República y del Gobierno Nacional a aumentar el uso de la privación de la libertad como estrategia para reducir la criminalidad. Esto, además de haber sido un factor determinante en la aparición de la crisis carcelaria aún vigente, ha distorsionado la legislación penal en alto grado: como lo concluyeron los estudios del Ministerio de Justicia y del Derecho⁵³ y del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario - INPEC⁵⁴, los aumentos reiterados de penas, la creación de nuevas conductas delictivas y las modificaciones procesales para facilitar el uso de la detención preventiva no sólo aumentaron la población privada de la libertad al punto de desbordar las capacidades del sistema penitenciario y carcelario, sino que también desdibujaron la proporcionalidad de muchas penas y el carácter excepcional de la detención preventiva.

En materia procesal penal, la Ley 906 de 2004 establece el uso de la detención preventiva como una medida de aseguramiento excepcional durante el proceso penal. Así, su art. 307 divide las medidas de aseguramiento del proceso penal entre las privativas de la libertad – como la detención preventiva y la detención domiciliaria – y las medidas no privativas de la libertad – que incluyen mecanismos de vigilancia electrónica, el sometimiento a vigilancia de una persona o institución, el reporte periódico ante autoridades judiciales, la prohibición de salir del país, de concurrir a determinados lugares, dar depósitos de dinero a modo de caución, entre otros.

53. Ministerio de Justicia y del Derecho, La proporcionalidad de las penas en la legislación penal colombiana (2016). Ver en: <https://www.politicacriminal.gov.co/Portals/0/documento/LaPropoPenLeCol.pdf?ver=2017-03-29-110809-953>

54. Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, Impacto de la legislación penal en la población penitenciaria y carcelaria a cargo del INPEC 1998-2015 (2015). Ver en: <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwj3w-SPkbf-AhWVsJEKHSrAAEMQFnoECA0QAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.inpec.gov.co%2Fdocuments%2F20143%-2F362598%2FMOMENTOS%2BHISTORICOS%2BINPEC%2B2015-1.pdf%2F705ba5dc-a6eb-38f5-bc2a-a8da3d1895bb%3Fdownload%3Dtrue&usq=AOvVaw3uPT6hFwCthb4ayPhld5gi>.

La Corte Constitucional ha considerado que la privación de la libertad, así como las otras medidas cautelares en el proceso penal, son afectaciones a la presunción de inocencia, dado que son la limitación de derechos individuales previas a la determinación de la responsabilidad penal. Así, en concordancia con el derecho internacional del sistema interamericano, la Corte Constitucional ha considerado que la detención preventiva y demás medidas de aseguramiento son limitaciones de derechos legítimas y compatibles con la Constitución cuando se presentan riesgos de fuga, obstrucción a la justicia o peligro para la sociedad o la víctima.

Sin embargo, no basta con que estos riesgos se presenten en abstracto, pues el uso de la detención preventiva debe seguir principios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad para que la limitación de la libertad personal sea compatible con la Constitución. Así, la Corte ha reiterado en su jurisprudencia que el uso de una medida de aseguramiento debe: i) ser idónea para evitar que se materialice el riesgo identificado; ii) debe ser necesaria para evitar su materialización; y iii) debe ser proporcional, de modo que el derecho afectado con la medida de aseguramiento sea proporcional a la magnitud del riesgo identificado ⁵⁵.

c. Regulación penitenciaria

Finalmente, el Código Penitenciario y Carcelario es la norma que regula formalmente el funcionamiento de los establecimientos de reclusión en Colombia. Esta legislación se encuentra atravesada por la distinción entre la función carcelaria, que corresponde a la custodia y vigilancia de las personas bajo detención preventiva, de la función penitenciaria, que corresponde a la ejecución de la pena de prisión. Así, al INPEC le corresponde la operación del sistema del orden nacional - que incluye establecimientos carcelarios y penitenciarios - mientras que los departamentos y municipios operan únicamente establecimientos carcelarios del orden territorial (art. 17-19). Este también regula aspectos como las facultades de gobierno interno encomendadas a los directores de cada establecimiento (art. 36) y la regulación de la carrera penitenciaria administrada por el INPEC (art. 40).

De acuerdo con el Código Penitenciario y Carcelario, toda persona privada de la libertad está sometida a un régimen penitenciario y disciplinario, el cual regula los horarios y actividades que puede desarrollar durante la reclusión, estando sometidos a las instrucciones y dirección del cuerpo de custodia y vigilancia del INPEC. El Código establece la posibilidad de que las personas privadas de la libertad puedan acceder a actividades de redención de la pena, el cual es contemplado como un derecho (art. 103A). Así, las actividades de redención permiten descontar un día de pena por cada dos días de trabajo (art. 79), estudio (art. 97) o de enseñanza (art. 98) - teniendo el día de trabajo una duración máxima de 8 horas, 6 horas si se trata de estudio, y 4 si se trata de enseñanza, y sólo se pueden realizar de lunes a sábado (art. 100). Adicionalmente, las actividades deportivas, artísticas, literarias o artísticas pueden realizarse por comités de personas privadas de la libertad y permiten la redención de la pena bajo las mismas condiciones que el estudio. También existen formas de trabajo comunitario (art. 99A) que permiten la redención de la pena.

El Código Penitenciario y Carcelario también establece las visitas familiares e íntimas como un derecho propio de las personas privadas de la libertad, como materialización del derecho a la familia y como parte integral del proceso de resocialización de la persona - por lo cual, en principio, toda persona tiene derecho a una visita cada 7 días calendario (art. 112), lo que incluye la visita de niños, niñas y adolescentes. Así, si bien la suspensión temporal de visitas está consagrada como una sanción frente a faltas disciplinarias ⁵⁶, esta debe

55. Corte Constitucional. Sentencias C-121 de 2012, C-1198 de 2008, C-774 de 2001 y C-327 de 1997, entre otras.

ser proporcional y razonable - y, de manera inversa, la existencia de sanciones disciplinarias no son motivo para negar visitas familiares o íntimas fuera del proceso disciplinario interno ⁵⁷.

En cuanto al régimen disciplinario, el Código Penitenciario y Carcelario establece que el director de cada centro de reclusión o el Consejo de Disciplina cuentan con la facultad para imponer sanciones por las faltas disciplinarias definidas en el Código (art. 117). Así, el Código clasifica las faltas leves y graves (art. 121). Sin embargo, algunas de estas son altamente problemáticas: por ejemplo, las faltas leves incluyen conductas incoherentes con el marco normativo, como “faltar sin excusa al trabajo, al estudio o la enseñanza” - conducta que es un derecho - o “emitir expresiones públicas o adoptar modales o actitudes contra el buen nombre de la justicia o de la institución”, que sanciona el uso de la libertad de expresión sin estándares claros. Entre las faltas graves se encuentran conductas poco definidas, como “conducta obscena”, u otras que atentan contra la libertad de expresión, como las “protestas colectivas” o “lanzar consignas o lemas subversivos”. El Código establece como sanción la amonestación en la cartilla biográfica, la privación de participar en actividades de recreación, la suspensión de visitas e incluso la pérdida del derecho de redención de la pena de 60 a 120 días (art. 123). En ningún caso se habilita el aislamiento como forma sancionatoria.

Adicionalmente, debe destacarse que el Código Penitenciario y Carcelario permite la concesión de beneficios administrativos de salida temporal del establecimiento - a saber, los permisos de 72 horas, fines de semana y hasta por 15 días:

i. El permiso de 72 horas permite que una persona que se halle en fase de mediana seguridad, que haya descontado un tercio de la pena y que no tenga registros de fuga pueda salir sin vigilancia hasta 72 horas del establecimiento;

ii. El permiso de fin de semana puede concederse por el director del establecimiento a una persona que haya cumplido cuatro quintas partes de la pena y que le haya sido negada la libertad condicional, con el fin de afianzar la unidad familiar y procurar la readaptación social, siendo concedidos cada dos semanas, siempre y cuando no tenga requerimientos de la justicia;

iii. El permiso de salida de 15 días puede concederse a la persona que haya cumplido cuatro quintas partes de la pena, haya observado buena conducta y le haya sido negada la libertad condicional, no haya registrado intentos de fuga y haya participado en actividades de trabajo, estudio o enseñanza.

Finalmente, debe resaltarse que el Código Penitenciario y Carcelario tuvo una reforma en 2014, la cual buscó crear un sistema penitenciario semiabierto. Esta reforma creó dos beneficios. El primero es la libertad preparatoria, que habilitó la posibilidad de que una persona que no haya recibido la libertad condicional y haya cumplido cuatro quintas partes de la pena pueda trabajar fuera del establecimiento de día, teniendo la obligación de regresar en la noche. Una vez haya cumplido un año de libertad preparatoria, este podría acceder a la franquicia preparatoria, que permite a la persona ser liberada de manera anticipada para trabajar, estudiar o enseñar fuera del establecimiento, teniendo la obligación de reportarse periódicamente. A pesar de ser iniciativas positivas, estos dos beneficios son poco utilizados, pues contemplan estándares altos de pena cumplida (del 80%) que son superiores a la libertad condicional y la prisión domiciliaria.

56. Corte Constitucional. Sentencia T-129 de 2018, MP. Antonio José Lizarazo Ocampo.

57. Corte Constitucional. Sentencia T-114 de 2021, MP. Gloria Stella Ortiz Delgado.

5.1.3 La política de reinserción social en Colombia: influencia del plan nacional de política criminal y de la Corte Constitucional

El año 2021 se creó en Colombia el Plan Nacional de Política Criminal 2021-2025, una estrategia amplia para la organización del Estado en torno a la lucha contra la criminalidad y la protección de derechos de las personas en Colombia. En ese marco amplio, dos de sus pilares giran en torno a materias relevantes para el ámbito penitenciario: el cumplimiento de la sanción penal y la resocialización para el regreso a la vida en convivencia. Para ello, establece como una de las prioridades de la política el *humanizar el sistema penitenciario, fortalecer la resocialización y disminuir la reincidencia criminal*. El siguiente cuadro sintetiza las estrategias y acciones del plan en este campo específico, las que a pesar de que dicho documento no lo haga explícitamente, pueden interpretarse constituyen la política de reinserción social en Colombia.

Cuadro 3: Estrategias y acciones del plan nacional de política criminal colombiano en materia de reinserción social.

Estrategia	Acciones
Promoción de las alternativas al encarcelamiento, incluyendo la disminución de la privación de la libertad y la detención preventiva	<ul style="list-style-type: none"> • “Promoción de las alternativas al encarcelamiento, incluyendo la disminución de la privación de la libertad y la detención preventiva • Realizar campañas de promoción y socialización, con destino a las instituciones y la ciudadanía, sobre de las ventajas de aplicar las alternativas al encarcelamiento durante el trámite del proceso y la ejecución de la pena, como mecanismos de reducción de los riesgos de obstrucción de la justicia y de fuga, el peligro para la comunidad o para la víctima, y de disminución de la reincidencia, respectivamente”
Establecimiento de garantías para el trato humano y las condiciones de habitabilidad digna a la población privada de la libertad	<ul style="list-style-type: none"> • “Garantizar condiciones dignas para la ejecución de penas privativas de la libertad y medidas de detención preventiva. • Generar estrategias que coadyuven a las entidades territoriales en el cumplimiento de su obligación con las PPL que no han sido condenadas. • Estructurar estrategias que permitan disminuir el hacinamiento en los establecimientos de reclusión a cargo del INPEC. • Implementar los lineamientos de resocialización con enfoque en justicia restaurativa. • Realizar un diagnóstico de las vigencias 2019 a 2022 sobre las variables de Derechos Humanos que priorice el INPEC, las cuales afectan gravemente la vida, integridad y dignidad de las PPL tales como: uso excesivo de la fuerza, irregularidades en aislamiento, violencia sexual y discriminación. • Estructurar instrumentos de planificación para la construcción de infraestructura penitenciaria y carcelaria.”

Estrategia	Acciones
Prevenición y persecución del delito en centros de detención y reclusión.	<ul style="list-style-type: none"> • “Implementar herramientas para la detección, caracterización y neutralización de actividades criminales que se generan desde y al interior de los establecimientos penitenciarios y carcelarios. • Implementar paulatinamente el servicio de policía judicial y guías caninos en los 132 establecimientos de reclusión a cargo del INPEC y para el año 2027 poder expandir los conocimientos a otras instituciones nacionales e internacionales acorde con los estándares de calidad y alineados con las nuevas dinámicas de las personas que pretendan su accionar delictivo en contra de las disposiciones penitenciarias y carcelarias.”
Generación de acciones de resocialización que mitiguen la reincidencia criminal	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer las capacidades técnicas de los funcionarios responsables de implementar los programas de Atención Social y Tratamiento Penitenciario • Definir e implementar la ruta metodológica para la aplicación del proceso de resocialización de las PPL condenadas • Formular lineamientos técnicos para facilitar la comprensión de los programas de resocialización. • Fortalecer las capacidades técnicas de la PPL, armonizando y fortaleciendo sus competencias y habilidades con las actividades productivas del INPEC. • Mejorar la calidad y diseño de los productos generados, para así posicionar la marca institucional y generar sostenibilidad de las actividades productivas. • Aumentar las oportunidades laborales para la resocialización de la PPL, mediante el incremento de la cobertura de PPL certificada y con experiencia en el sector productivo / industrial, con el propósito de disminuir la reincidencia en el país. • Fomentar la suscripción de convenios o contratos de trabajo penitenciario indirecto bajo la modalidad de administración indirecta, con personas naturales o jurídicas de derecho público o privado, con o sin ánimo de lucro; conforme a la normativa vigente, Resolución 4020 del 04 de octubre 2019 y Resolución 454 del 18 de marzo el 2020. • Adelantar las actividades de comercialización a través de grandes superficies y de centros comerciales que en los procesos de responsabilidad social empresarial apoyan al Instituto para que tengan un espacio disponible “stand”, para la presentación de los productos elaborados por las PPL.

Estrategia	Acciones
Establecimiento de rutas de reinserción a la vida en sociedad de las personas que han cumplido la pena privativa de la libertad.	<ul style="list-style-type: none"> • Formular una estrategia que permita promover el programa de atención a la prevención de la reincidencia desde un modelo de atención pospenitenciaria (programa Casa Libertad). • Ampliar la cobertura nacional del programa Casa Libertad a través de convenios interadministrativos entre los entes territoriales, el INPEC y el Ministerio de justicia. • Generar acciones que promueva la articulación con el sector privado para la ampliación de la oferta productiva en el marco del programa Casa Libertad.

Sin embargo, previo a 2021 el campo penitenciario carecía de una política penitenciaria. En ese marco la Corte Constitucional de dicho país, tanto en instancia de tutela como de constitucionalidad, ha ejercido un rol importante en la evolución de la vida carcelaria y de la política criminal - lo cual ha permitido un alto grado de constitucionalización del sistema penal y penitenciario y carcelario.

En ese contexto, parte importante de la intervención de la Corte Constitucional sobre el sistema penitenciario y carcelario se ha dado en las sentencias que declararon el estado de cosas inconstitucional en materia carcelaria (ECI)⁵⁸ en tres ocasiones. El primero de ellos fue el declarado en la sentencia T-153 de 1998, en el cual la Corte verificó el abandono del sistema penitenciario por parte del Gobierno Nacional, especialmente por el deterioro de la infraestructura y la falta de inversión en el sistema - lo que había generado altos índices de hacinamiento, el deterioro de la higiene de los centros, la existencia de prácticas inconstitucionales como la tortura, entre otros. Sin embargo, luego de la inversión masiva de recursos, la Corte encontró la existencia de un segundo ECI, declarado a través de la sentencia T-388 de 2013. Este, a diferencia del anterior, fue resultado de la tendencia del Estado - en particular del Legislativo y del Ejecutivo - de incrementar el uso del encarcelamiento más allá de las capacidades del sistema penitenciario, no por la falta de recursos. Así, la Corte ha reconocido que los estudios académicos y estatales (como el desarrollado por el Departamento Nacional de Planeación en el Documento CONPES 3828 de 2015) que han concluido que la ampliación de infraestructura es una medida ineficaz para superar la crisis.

Desde esta segunda declaratoria, la Corte Constitucional ha jugado un rol más activo dentro del sistema penitenciario y la política criminal. En primer lugar, a través de la sentencia T-762 de 2015, la Corte reiteró la existencia del ECI en materia carcelaria, especificando que la política criminal había adquirido un carácter contrario a la Constitución por utilizar el encarcelamiento en contra de sus postulados. Así, la Corte expidió una serie de lineamientos constitucionales, según los cuales la política criminal:

i. Debe ser preventiva y no reactiva - es decir, debe buscar la reducción del delito a través de la resocialización sin estar subordinada al uso de la privación de la libertad como estrategia de la política de seguridad;

58. En Colombia, la Corte Constitucional ha desarrollado este tipo especial de fallo de tutela ante la verificación de situaciones que vulneran de manera masiva, generalizada y reiterada los derechos fundamentales, usualmente por la falla estructural de una política pública que involucra la actividad de múltiples instituciones. En este tipo de sentencias, la Corte Constitucional se ha facultado para dar órdenes estructurales para corregir las fallas que le dieron origen.

ii. **Debe respetar el derecho a la libertad personal** de manera reforzada y estricta, por lo cual debe promover el uso de medidas alternativas al encarcelamiento y usar el derecho penal, y en especial la privación de la libertad, bajo el principio de *ultima ratio*;

iii. **Debe buscar como fin primordial la resocialización** de la persona condenada;

iv. **Debe usar la detención preventiva de manera excepcional**;

v. **Debe ser coherente**, de modo que esté construida de manera racional, sin contradicciones o inconsistencias normativas:

vi. **Debe estar fundamentada en evidencia empírica**, tanto en el diagnóstico de los problemas de criminalidad como en los impactos esperados de las medidas político-criminales;

vii. **Debe ser sostenible en términos económicos y de afectaciones a los derechos** de la población privada de la libertad, por lo cual no puede construirse de manera tal que desborde las capacidades reales del sistema penitenciario:

viii. **Debe proteger, en todo momento, los derechos humanos** de las personas privadas de la libertad.

Sin embargo, estos lineamientos no han sido acatados por las instituciones, especialmente porque el Gobierno Nacional, la Fiscalía General de la Nación y el Congreso de la República han insistido en entender la crisis como un problema de uso excesivo del encarcelamiento, optando, por el contrario, en estrategias de ampliación de cupos. Así, los gobiernos sucesivos han impulsado reformas que aumentan el uso del encarcelamiento y que, posteriormente, han sido declaradas inconstitucionales por la Corte - entre ellas, la creación de la prisión perpetua para personas que cometen homicidio o delitos sexuales contra menores de edad⁵⁹ y el aumento de la pena para el delito de homicidio por encima de otros delitos más graves, como el genocidio⁶⁰.

Sin embargo, en particular el segundo estado de cosas inconstitucional evidenció que, más allá de un estado de abandono, los problemas del sistema penitenciario y carcelario se derivaban de la forma inconstitucional en la cual se formula la política criminal en Colombia - en particular por su falta de planeación, coherencia y fundamentación empírica. Según la Corte Constitucional y otras instituciones (por ejemplo, la Comisión Asesora de Política Criminal)⁶¹, esto se materializa en que el Estado utiliza el poder punitivo de una manera reactiva, el cual ha llevado a hacer un uso excesivo del encarcelamiento como estrategia de seguridad ciudadana - lo cual generó el desbordamiento del sistema y crecientes niveles de hacinamiento, vulneración de derechos fundamentales y el desgobierno de los centros de reclusión. Así, las reformas penales en Colombia se han caracterizado por adoptar de manera aislada y antitécnica varios incrementos de penas, la creación de delitos y el aumento en el uso de la detención preventiva ante fenómenos mediáticos y por carecer de coherencia y racionalidad (Hernández, 2020)⁶².

59. Acto Legislativo 001 de 2020, declarado inconstitucional por la sentencia C-349 de 2021.

60. Creado por la Ley 2098 de 2021, declarada inconstitucional por la sentencia C-383 de 2022.

61. Comisión Asesora de Política Criminal (2012). Informe Final. Ver en: <https://www.politicacriminal.gov.co/Portals/0/documento/Informe%20de%20la%20Comisi%C3%B3n%20Asesora%20de%20Pol%C3%ADtica%20Criminal.pdf>

62. Corte Constitucional. Sentencia T-762 de 2015, MP. Gloria Stella Ortiz Delgado.

En este contexto, el sistema penitenciario y carcelario ha operado durante décadas en una encrucijada de falta de planeación y recursos insuficientes. La constante presión de una población reclusa creciente y la insuficiencia de personal ha llevado a que el sistema priorice sus recursos a temas vistos como prioritarios, tales como la seguridad, la prevención de fugas, la compra de equipos de vigilancia electrónica, entre otros. Sin embargo, otras funciones, como la realización de actividades de resocialización (estudio, trabajo o enseñanza) o de preparación para la libertad, no reciben recursos o personal en el marco de un plan o política explícita.

En efecto, el INPEC todavía no cuenta con una política de actividades de resocialización unificadas y fundamentadas científicamente para favorecer la reintegración social – por ejemplo, para aumentar la empleabilidad de las personas privadas de la libertad al desarrollar habilidades y competencias útiles para el mercado laboral. Por el contrario, las actividades de resocialización son definidas por la dirección de cada establecimiento de manera autónoma, lo que ha llevado a una gran asimetría entre los diferentes establecimientos e, incluso, a que muchas de estas sean actividades inocuas para la reintegración social. Por ejemplo, las actividades de trabajo suelen enfocarse en tareas de mantenimiento del establecimiento (como el aseo o la preparación de alimentos), en actividades manuales de bajo costo (como las manualidades o la carpintería), sin que estas sean diseñadas con objetivos de formación claros, con metodologías o con fundamentos científicos claros.

Así, las actividades son utilizadas más como un mecanismo para la redención de la pena y la ocupación del tiempo, no como estrategias de preparación para la libertad. Gran parte de la oferta de actividades en los centros de reclusión, por ejemplo, es brindada por organizaciones externas al sistema, en particular por comunidades religiosas. Recientemente, el único intento del INPEC de formular una política de resocialización fue la formulación del Plan Integral de Programas y Actividades de Resocialización – PIPAR –, el cual busca definir las actividades de reintegración que deberán ser brindadas por los establecimientos de reclusión para la reducción de la reincidencia. Sin embargo, el PIPAR no ha sido terminado y aprobado hasta la actualidad – situación que llevó a que la Corte Constitucional ordenara la implementación de una política de resocialización a nivel nacional, la cual cuente con fundamentación científica y responda a las necesidades de la población reclusa⁶³.

Del mismo modo, aunque la Ley 65 de 1993 estableció que el INPEC debe brindar tratamiento postpenitenciario para acompañar y apoyar la reintegración social de la persona luego de cumplir su pena, esta institución nunca brindó este servicio. Por el contrario, la única iniciativa de tratamiento postpenitenciario existente en Colombia es el programa Casa Libertad, el cual, aunque fue creado por el Ministerio de Justicia y del Derecho y la Alcaldía de Bogotá en 2015, fue abandonado por el Ministerio y opera hoy exclusivamente con recursos de Bogotá.

63. Corte Constitucional. Sentencia SU-306 de 2023, MP. Jorge Enrique Ibáñez Najer. Ver comunicado de la Corte Constitucional en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/comunicados/Comunicado%2028%20Agosto%2010%20de%202023.pdf>. También ver en: <https://www.eltiempo.com/justicia/cortes/crisis-carcelaria-corte-dice-que-se-debe-garantizar-que-reclusos-trabajen-en-prision-799584> y <https://www.eltiempo.com/amp/justicia/cortes/crisis-carcelaria-corte-dice-que-se-debe-garantizar-que-reclusos-trabajen-en-prision-799584>.

5.2 Necesidades prioritarias de la población penitenciaria en Colombia

Las necesidades de las personas privadas de libertad han sido relevadas por diversos informes y estudios que, en base a visitas a las cárceles, observaciones directas y en ocasiones a la aplicación de encuestas y entrevistas han permitido monitorear y caracterizar las múltiples necesidades existentes al interior de las cárceles.

En el siguiente apartado se reportan aquellas necesidades que fueron consideradas como prioritarias por parte de los actores entrevistados, ofreciendo además una descripción más acabada de su contenido y alcances. Además de reportar un conjunto de necesidades en materia de protección de derechos e intervención penitenciaria, se da cuenta además de necesidades particulares de grupos minoritarios tales como mujeres, disidencias sexuales y personas pertenecientes a pueblos originarios. En cada caso se busca además ilustrar los problemas que genera la no satisfacción de estas necesidades por parte de la institucionalidad penitenciaria.

5.2.1 Necesidades de la población general en Colombia

Las necesidades priorizadas por las personas entrevistadas giraron en primer lugar en torno a aquellas que afectan más directamente sus condiciones de subsistencia, tales como la de no ser víctimas de la violencia que se ejerce dentro de las cárceles, poder acceder a condiciones adecuadas de alimentación y agua potable, y poder acceder a prestaciones en materia de salud. A ello se suman la necesidad de poder contar con mejores condiciones de infraestructura y habitabilidad, incluyendo la disminución del hacinamiento carcelario, y finalmente se prioriza el mejorar el acceso a oferta programática en materia de educación, trabajo e intervención psicosocial.

a. Condiciones de subsistencia: seguridad personal, alimentación y acceso a la salud

Lo que se releva como más urgente por parte de las personas entrevistadas es mejorar las condiciones que ponen en riesgo la vida e integridad personal de los internos al interior de las cárceles. A su juicio, esta se ve expuesta por incidentes de violencia que si bien los entrevistados indican son menores que en otros países de la región, aún persisten en varios recintos penitenciarios en Colombia. En muchos de ellos los episodios de violencia son frecuentes y los mecanismos para evitarlos o sancionarlos son escasos:

“Entonces eso pasa en muchos casos, las personas son amenazadas y en el caso de Ipiates las presuntas personas responsables de tanto porque fue la personalidad y la personalidad nos contesta diciendo efectivamente hubo un fallecido, los testimonios que dimos dicen que los responsables fueron personas del INPEC, hay heridos también y nosotros solicitamos que las personas que fueron responsables de esos hechos fuesen suspendidas del cargo mientras se realiza su traslado a otro establecimiento, mientras sucede la investigación como para proteger a las víctimas, ayer preguntamos si a se había hecho efectivo ese cambio y todavía no se había sucedido”. Representante de ONG de incidencia pública.

“Sí, esta semana, un vídeo de una persona en un centro de detención transitoria, el vídeo ahí lo tengo, ahorita te lo puedo mostrar, está la persona amarrada de un tubo, colgada y tiene lesiones por todo el cuerpo y llorando, pues hace la denuncia, señala sus responsables, le dice que por favor si le pasa algo esta son las personas que le hicieron esto (...) y a la mañana siguiente a primera hora llega el vídeo del muchacho, del mismo muchacho retractándose de la denuncia diciendo que las personas que mencionó no tienen nada que ver (...) dentro de la misma retractación dice es que yo sé que voy a salir de acá y no quiero problemas con esas personas” Representante de ONG de incidencia pública.

Sin embargo, la inseguridad que se vive dentro de las cárceles en Colombia no se distribuiría homogéneamente en todos los recintos del país, sino que estaría asociada a los criterios de segregación de las personas privadas de libertad. Como plantean algunos entrevistados, parte de estos criterios se asocian con la clase social de los internos, de modo tal que quienes tienen más estatus pueden finalmente acceder a recintos penales con mejores condiciones para su seguridad personal:

“Si a ti te tienen en una cárcel de máxima seguridad, te tienen más restringido, pero estás más seguro. O si tienes, digamos que ahí hay cárceles según clases sociales, se tienen unas formas de detención porque eres funcionario estatal o político, entonces ahí usualmente no hay grandes amenazas de seguridad. Pero el que está en los patios comunes, sí tienen hartos riesgos” Académico/a en materia penitenciaria.

Entre los elementos que facilitan la proliferación de la violencia al interior de las cárceles se mencionan no solo la presencia en algunas cárceles de ex miembros de las guerrillas colombianas, sino que además la precariedad material de algunos recintos penales más antiguos y la ausencia de medios tecnológicos, por ejemplo, de carácter biométrico, que permitan tener un mejor control de los internos y con ello evitar hechos de violencia al interior de las cárceles. Finalmente, la precariedad laboral de los propios funcionarios penitenciarios del IMPEC es mencionada como un elemento que limita la capacidad de control al interior de las cárceles:

“La escasez de personal (...) es generalizada en el INPEC porque no maneja la incorporación, la incorporación la maneja el desde la función pública, entonces el INPEC tiene que contar con la función pública, que tiene que contratar para todo el Estado. Y la verdad es que este es un régimen especial no, porque aquí la gente trabaja, aquí la guardia trabaja doce horas por veinticuatro y eso es un horario que esta recién lo estamos empezando a manejarlo, pero antes eran veinticuatro horas por veinticuatro. Entonces no es fácil” Autoridad del INPEC del nivel local.

Otro problema vinculado a las condiciones de vida al interior de las cárceles se vincula con dificultades con el acceso, calidad y estado de las comidas, así como de las condiciones en las que esta se pone a disposición de los internos, los que en el caso de algunas cárceles más antiguas (y como consecuencia de lo precario de su infraestructura) se extiende también a problemas de acceso al agua. Uno de los entrevistados destaca como estos aspectos pueden derivar en vulneraciones más extendidas de derechos:

“(...) pues no es lo mismo el que tiene una enfermedad crónica, una gastritis o un cáncer de tiroides que tenga su alimentación al día a que a las 7 u 8 de la noche este comiendo, enton-

ces todo ese tipo de cosas pues vulneran los derechos de, de los internos, y a veces ese tipo de situaciones son las que a nosotros también nos afecta internamente ¿sí?, porque ya el interno ya no se dirige a nosotros con respecto, sino que esta ofuscado, ya molesto ¿sí?, entonces son situaciones que a veces uno no puede manejar” Autoridad del INPEC del nivel local.

Asimismo, el acceso a la salud es situado como una de las principales necesidades de las personas privadas de libertad. En las cárceles colombianas, se ha dispuesto que sea la Cruz Roja quien preste atención básica dentro de las cárceles, mientras que las atenciones de mayor complejidad son externalizadas a consorcios privados coordinados por el USPEC. Este esquema ha reportado ser problemático pues han dado lugar a una falta de personal médico y generado una barrera para el acceso a medicamentos o exámenes médicos. Un representante de derechos humanos del IMPEC entrevistado da cuenta por ejemplo de la situación en la que queda una persona privada de libertad si requiere de una atención de urgencia:

“La ley 1709 de atención primaria dice que cada establecimiento debe haber un servicio de urgencias primaria, con todos sus equipos, digamos, para alguien que le da un ataque cardiaco y la vaina, eso no se ve aquí. Aquí alguien llega a enfermarse gravemente o alguna vaina y realmente si no hay custodia para que lo saque porque aquí no hay ni ambulancia (...) estamos muy retirados de la ciudad, entonces si alguien tiene una urgencia prioritaria o algo que sea grave pues porque no hay esa atención que supuestamente en la ley está, pero se queda en la ley, en papeles” Autoridad del INPEC del nivel local.

La ausencia de personal médico al interior de las cárceles genera entre otros problemas, la dificultad para dar continuidad a tratamientos médicos. Mediado por las malas condiciones de las cárceles, pero también por las malas condiciones de contratación, los puestos de los médicos que renuncian en la cárcel toman varias semanas o meses para ser nuevamente ocupados, dejando a la población penal sin acceso a prestaciones médicas en ese periodo de tiempo. Al igual que en otros ámbitos, se sindicó como al principal responsable a la estructura burocrática del USPEC. Al igual que en materia de alimentación, estos servicios son subcontratados a consorcios privados, y ello genera problemas con los tiempos en los que se generan ciertas atenciones:

“Lo que pasa es que el tema de la salud es un tema contractual entre la USPEC y el consorcio (da el nombre de un consorcio). Entonces como es algo privado, muchas veces a ellos los atienden, pero sus medicamentos no les llegan a tiempo, o no les llegan. O se dilatan mucho los procesos de cirugías, procesos de especializados, radiografías, tomografías, neurología, etc. Son patologías que no pueden tener el constante proceso porque el tema de contratación de esos entes privados es muy complejo y van cambiando a cada rato y van embolando sus procesos. A veces tardan años en salir un proceso o una cirugía”. Profesional del área de DDHH del INPEC.

“(…) se han entregado las últimas construcciones que han hecho la han entregado con buena infraestructura de sanidad. La última que acaban de entregar, grande, bonita, bien dotada y todo ¿cierto? Esta aquí en el bloque 5 también fue lo mismo, prácticamente es más grande que una, que una sanidad de municipio. Es más grande que un centro de salud, desafortunadamente por falta de mantenimiento eso está, tuvieron que cerrar por falta de mantenimiento”. Profesional del área de tratamiento del INPEC.

Finalmente, gran parte de la responsabilidad en los problemas para dar acceso adecuado de estos servicios básicos es atribuido por las personas entrevistadas a que su provisión es gestionada por la USPEC quien externaliza los servicios hacia otras agencias privadas para su prestación. Asimismo, desde organizaciones de la sociedad civil se denuncian diversos problemas de gestión entre esa institución y los privados a quienes contrata su provisión (compra de servicios en otras regiones por la existencia de deudas con proveedores locales, cambios de personalidad jurídica de empresas para continuar prestando servicios a pesar de haberles sido revocados sus contratos por incumplimientos contractuales, adecuación de los privados al número máximo de incumplimientos mensuales para conservar los contratos) y que repercuten en empeorar la calidad de los servicios prestados por estos. En último término, estos problemas no cobrarían la relevancia política que deberían por cuanto en la propia opinión pública está instalada la idea de que no es necesario mejorar las condiciones de vida de las personas que cometieron delitos.

b. Condiciones de habitabilidad e infraestructura

Por otra parte, se reportan problemas en materia de habitabilidad e infraestructura en las cárceles colombianas. Esta necesidad es relevada principalmente de los entrevistados del propio INPEC que deben trabajar en las cárceles más antiguas del país, como la de Cartagena o de la Colonia que datan de la primera década del siglo pasado. En particular en esta última, de ya casi 100 años, los propios entrevistados reportan severos problemas de infraestructura:

“La colonia el otro año cumple 100 años, la necesidad más grande es la infraestructura, el cuidar el de las paredes, tenemos muchas filtraciones de agua, tejas rotas, entonces eso no garantiza las condiciones de habitabilidad de los privados de libertad. La red eléctrica no es para el establecimiento, los desagües de agua también, las cañerías, eso es algo muy necesario, la habitabilidad de ellos. Las canchas tienen deterioro, están ya desgastadas, entonces no le podemos garantizar un fin de semana que un campamento”. Profesional del área de tratamiento del INPEC.

La consecuencia natural de las malas condiciones de habitabilidad de las cárceles es que afectan las condiciones de la vida cotidiana de las personas privadas de libertad quienes deben dormir en celdas compartidas o ven dificultado el ejercicio de su derecho a visitas. Sin embargo, los problemas de infraestructura también limitan la capacidad de implementar actividades para el uso del tiempo libre, de talleres en materia de educación o trabajo o incluso de hacerse cargo de la población condenada con problemas de discapacidad. Por otra parte, los propios funcionarios penitenciarios también reportan que la precariedad de las instalaciones donde se deben desempeñara limita su capacidad para realizar su trabajo en materia de seguridad y custodia de las personas privadas de libertad.

La principal barrera para la solución de este problema sería nuevamente, a juicio de los entrevistados, el estar radicado el manejo presupuestario en el USPEC, entidad que no sería expedita en la solución de los problemas de infraestructura.

Las malas condiciones de habitabilidad se ven intensificadas por los problemas de hacinamiento que afecta actualmente a las cárceles en Colombia. Este se trata de un problema que se arrastra de décadas pasadas, donde si bien ha oscilado entre niveles menos severos (sobrepoblación) y niveles más críticos durante las últimas décadas, se ha instalado como una situación permanente el funcionamiento de las cárceles por

sobre sus niveles máximos de capacidad. El problema se ha sostenido en el tiempo debido a que los esfuerzos por aumentar las plazas penitenciarias han venido seguidos de reformas penales que han incrementado la duración de las penas privadas de libertad.

Particular preocupación genera entre varios entrevistados la actual situación de los centros de detención transitoria y de las estaciones de policías que durante la pandemia del COVID 19 fueron utilizados como lugares de detención para evitar el ingreso de nuevas personas a las cárceles, medida que con el tiempo fue tornándose en permanente y que actualmente ha dado lugar a severas condiciones de hacinamiento en esos recintos que no están diseñados para la ejecución permanente de penas privativas de libertad:

“(…) al final cuando se tomó la decisión de no dejar pues por las condiciones de hacinamiento durante la pandemia que digamos que estaba limitado el acceso a los establecimientos carcelarios, pues entonces a las personas las fuerzas no solo a la detención sino también la privación de la libertad en estos centros de detención transitoria que obviamente no están hechos para eso. Yo no creo que el gobierno haya sido consiente del impacto a la hora de haber tomado esa decisión porque lo que generó (...) terminó siendo aún más grave en términos de violación de derechos, porque pues estaban siendo privados de la libertad en un centro que no están dadas las condiciones para ello, entonces ese papel se trasladó a este centro de detención transitoria y pues eso fue lo que hizo que se agravara el tema de la situación violatoria de los derechos”. Académico/a en materia penitenciaria.

c. Necesidad de incrementar el acceso a programas de educación, trabajo o intervención psicosocial

La falta de capacidad de los recintos penales para prestar de manera adecuada oferta de programas de educación, trabajo e intervención psicosocial es relevada por varias de las personas entrevistadas como un factor que dificulta satisfacer la necesidad de los internos a hacer uso de su tiempo libre con miras a disminuir su ansiedad, alejarse de entornos violentos y adquirir habilidades que les permitan desempeñarse en actividades lícitas una vez recuperada su libertad. Esto último es relevado como particularmente importante en un contexto donde la mayoría de los delitos por los cuales son encarcelados se cometen por necesidades económicas y en contextos de pobreza, de modo tal que adquirir estas competencias les ayudaría a disminuir sus probabilidades de reincidir.

El principal obstáculo en esta materia es la dificultad para satisfacer las necesidades aún más básicas de alimentación, salud y habitabilidad descritas previamente. Ello no solo hace que el foco del diseño de la política penitenciaria se ponga más en la satisfacción de las condiciones mínimas de vida de las personas privadas de libertad, que en darles acceso a educación, trabajo o intervención psicosocial, sino que en algunos casos incluso impide que físicamente personas con dolencias físicas o enfermedades puedan desplazarse dentro de la cárcel hacia los lugares donde se ejecutan esta clase de actividades:

“A nosotros nos dijeron en la Picota hace dos semanas, un representante de derechos humanos: “Esta conversación no debería estar basada en abordar la discusión de la salud o alimentación, pero Colombia está en esa discusión”, o sea, en Reino Unido están hablando de medición del trato de la guardia con el recluso y nosotros acá tenemos que seguir hablando de las condiciones mínimas básicas elementales para garantizar, aunque no queramos es lo

que hay que conversar, creo que en mi juicio incluso antes de la resocialización que haya vida digna, salud y alimentación como mínimo. Y habitación ojalá, pero mínimo, mínimo salud y alimentación” Profesional del área de tratamiento del INPEC.

Otras de las razones esgrimidas por las personas entrevistadas se relacionan con la falta de instructores y la falta de formación especializada. Si bien se releva que los programas se encuentran a veces adecuadamente diseñados, tanto representantes del área de tratamiento como del área de derechos humanos entrevistados refieren que el personal existente no tiene ni las competencias ni muchas veces el tiempo necesario para ejecutar adecuadamente dichas actividades. Se indica por ejemplo que en ocasiones aparte del personal a cargo de estas tareas es personal uniformado que también prestan servicios de custodia y de intervención psicosocial a la vez, no disponiendo de la totalidad de su jornada laboral para esas labores. En otros casos se releva que no se dispone de personal de vigilancia suficiente como para trasladar a los internos que participan de oferta en materia de educación hacia los espacios donde se dictan las clases, lo que obliga a suspender dichas actividades:

“Hay una psicóloga por estructura, en la estructura uno hay una psicóloga uniformada, entonces es uniformados que también cumplen con sus funciones de custodia y vigilancia, después ellos salen a remisiones, salen a turnos, pero ahí cumplen también funciones administrativas, entonces es bastante complejo. Y en la estructura dos hay una psicóloga administrativa, pues que ya puede cumplir digamos el horario cuarenta horas a la semana, entonces la relación en este momento en atención de psicólogos por privados de la libertad es de 1 por cada 1.800” Profesional del área de tratamiento del INPEC.

También se releva como problemática la falta de diversidad en la oferta lo que impide a los internos escoger carreras técnicas u oficios que estén acorde a sus capacidades e intereses, o que puedan proveerles una ocupación que les permita generar un ingreso relevante que les permita luego sostener su vida en libertad. Por otra parte, se problematiza que la calificación que pueden obtener dentro de las cárceles luego no es reconocida por la sociedad y no existen estrategias para integrar laboralmente a estas personas, considerando que su empleabilidad se ve dificultada por valorarse negativamente sus antecedentes penales:

“Hay gente que dice no, yo no quiero administración porque casi siempre o lo que tenemos es administración de empresas, muy poquitas cosas virtuales por lo de la red, porque ahí hay red restringida, entonces no tenemos el acceso a internet, internet es restringido incluso para nosotros, entonces, eso limita a que se abran a otros programas, entonces los papeles nos dicen “bueno, yo quiero hacer tal carrera” y a veces le decimos “no, esto es lo que hay, esta es la oferta que hay”, entonces ellos dicen, entonces es una oferta muy limitada” Profesional del área de tratamiento del INPEC.

Finalmente, la falta de instalaciones para llevar a cabo esta clase de programas también dificultaría su realización. Algunos profesionales del campo del tratamiento penitenciario del IMPEC dan cuenta que formalmente se puede estar cubriendo con la cobertura de algunos programas, pero ejecutados en condiciones que limitan efectividad, pues relatan que en algunas cárceles se deben realizar talleres o clases en los pabellones o patios de las cárceles en lugar de en espacios específicamente habilitados para ello. Desde el mundo académico se releva como en ocasiones la participación en esta clase de programas es solamente formal, sin que su paso por ellos genere un cambio o mejora en las personas privadas de libertad:

(...) y que nos dicen los privados de la libertad, nos dicen no es que acá vienen y nos dan un certificado que cumplí con los ciclos y resulta que nunca estuvimos en clases o el profesor nunca vino o vino una hora cuando se supone que el cumplimiento era ocho horas, por ejemplo, en trabajo igual. Entonces uno ve las carpetas, los expedientes de las personas privadas de la libertad y uno ve los certificados, se llaman certificados de trabajo y enseñanza y bueno entonces terminan con certificado y dígame qué está haciendo, eh... no, no yo no hago nada, o sea realmente no tengo como una actividad” Académico/a en materia penitenciaria.

5.2.2 Necesidades particulares de grupos minoritarios en Colombia

La cada vez mayor presencia en las cárceles de mujeres, disidencias sexuales, personas migrantes y personas de origen indígena o afro, generan a juicio de las personas entrevistadas nuevas necesidades al interior de las cárceles. Algunas de ellas si bien solo se trata de expresiones particulares de problemas que aquejan a la población general privada de libertad, en otros casos se trata de problemas más específicamente asociadas a sus respectivas condiciones.

a. Población penal femenina

Producto de una falta de enfoque de género en la forma como se piensan los problemas y las necesidades penitenciarias, muchas necesidades específicas de las mujeres relacionadas con la violencia carcelaria, los problemas de acceso a alimentación y prestaciones de salud que no son abordadas.

En particular respecto de aquellas mujeres que viven con sus hijos/as lactantes al interior de la cárcel, se reportan problemas para ingresar alimentos u objetos para satisfacer los requerimientos de los niños y niñas, así como lo inadecuado que son los espacios para niños y niñas, aun cuando estén adaptados para la lactancia y la maternidad:

“El INPEC muestra que el jardín es bonito, la infraestructura donde los niños pasan el día, pero dónde dormir en la noche no es el más adecuado. Veo uno de los chicos pegados a la reja y dicen que para que no vivan todas estas condiciones de encarcelamiento, pero los niños están pegados a las rejas diciendo “seño, me abre” Representante de ONG de incidencia pública.

Lo propio ocurre en materia de salud, donde la capacidad de la cárcel para hacerse cargo de problemas de desnutrición infantil o para generar autorizaciones para acompañar a niños y niñas a sus controles prenatales es insuficiente. Por otra parte, se reportan dificultades para acceder a productos de salud menstruales o a exámenes como mamografías. Como forma de apoyar la falta de especialistas médicos, desde organizaciones no gubernamentales impulsan prácticas como brigadas especiales para diagnosticar problemas médicos en las mujeres, las que si bien son de ayuda no permiten satisfacer la demanda de prestaciones de salud de las mujeres encarceladas:

“(hay) temas que no brindan porque los servicios de salud no los dan en la cárcel, pues hacen unas brigadas una vez al año, por ejemplo, pero en la brigada si hay cien mujeres pueden no sé alcanzan treinta a participar, entonces siempre se queda una gran parte de la población por fuera de esos servicios que no son... que no acceden a estos servicios, entonces también

***ahí hay como una necesidad grande de las mujeres Académico/a en materia penitenciaria”
Académico/a en materia penitenciaria.***

En materia de trabajo, a la ya escasa oferta en cuanto a las temáticas en las que es posible formarse laboralmente, en el caso de las mujeres se suma que la oferta disponible comprende solo actividades como aprender a tejer, cocinar o ofrecer servicios de lavandería o peluquería, los que no solo obedecen a estereotipos de género, sino que calificados como insuficientes para genera ingresos que permitan sostener procesos de inserción laboral y social cuando cumplan sus penas.

Finalmente, en materia de visitas, si bien producto de la pandemia del COVID se restringieron las visitas tanto en cárceles de hombres como de mujeres, las personas entrevistadas reportan que en estas últimas las restricciones se han extendido más en el tiempo, lo que sería más perjudicial en el caso de las mujeres quienes vivirían con mayor intensidad la pérdida de esas relaciones de afecto:

“La explicación que dan las personas privada de la libertad es que los... en las cárceles de hombres el ejercicio de protestas es más constante que en la cárcel de mujeres y los guardia sienten más como iguales a los hombres o dicen ellos que ellos temen de las protestas de los hombre y que al ser más y al ser más coordinados entonces como que tienen como un mejor trato hacia ellos que el que tiene las guardias con las mujeres privadas de la libertad, y eso no se da solamente en entre mayores [No se entiende 27:53] sino en mayor número de tratos crueles, inhumanos, en... pero esa es como la explicación que dan las privadas de libertad cuando uno les pregunta cuál puede ser la posible razón de ese trato diferencial” Representante de ONG de incidencia pública.

b. Disidencias sexuales y población indígena

En el caso de ambas poblaciones, existen algunas necesidades históricas que han podido ser satisfechas con el paso de los años. En el caso de las disidencias sexuales, la falta de reconocimiento de su identidad de género, el no contar con patios exclusivos para disidencias sexuales o la falta de acceso a medicamentos para sus procesos de transición son situaciones que se han ido resolviendo con los años. Por otra parte, en el caso de la población indígena luego de los llamados de la corte constitucional a promover un tratamiento diferencial a este sector de la población, se ha comenzado progresivamente a agruparlos en un mismo patio de los recintos penales.

Sin embargo, aún persisten algunas necesidades específicas para ambos grupos de la población penal.

En el caso de las disidencias sexuales, estas son caracterizadas por algunas entrevistadas del área de tratamiento, así como del área de derechos humanos de distintos recintos penales como una población con la cual se generan problemas de convivencia tanto entre miembros de la comunidad LGBTQ+ como con otras personas al interior de las cárceles. Esta conflictividad dificultaría a esta población desarrollarse en distintos ámbitos, como acceder a oferta programática, a visitas íntimas o a prestaciones en materia de salud menstrual.

Algunas personas entrevistadas, tanto del INPEC como de organizaciones no gubernamentales expresan que existiría en la población privada de libertad una percepción de que las disidencias sexuales tendrían privilegios a los que otras personas no pueden optar, como por ejemplo a tener relaciones sexuales cuando

están emparejados con una persona del mismo recinto penal o a introducir productos a la cárcel que otras personas no podrían ingresar:

“He tenido compañeras que dicen: “yo entiendo que las mujeres trans se les han vulnerado muchos derechos, pero reglamentado está que ellas pueden entrar como mujeres trans, maquillaje a la cárcel”. A nosotras como mujeres no nos lo permiten. Entonces por qué a las mujeres trans sí. Entonces comienzan como más derechos para ellas que para las mismas mujeres en general, pero muchas veces no lo decimos por el tema de no causar daño, pero sí ese es un ejemplo que me lo dieron ellas”. Representante de ONG de incidencia pública.

Finalmente, en relación a la población indígena, su principal necesidad en la actualidad es el aislamiento que padecen no solo de sus familias, sino que también de sus autoridades ancestrales.

Sin embargo, lo positivo es cómo este grupo de pueblos indígenas está ya tan cohesionado adentro, que eso ha sido muy interesante porque todos vienen de etnias muy distintas pero dentro de la cárcel han formado como un grupo específico y entonces ellos también presionan el tema después del trabajo allá, entonces cuándo viene la Universidad que la estamos esperando, y pues ante la ausencia de programas con enfoque diferencial, pues ellos dicen bueno vengan y hagan sus programas aquí en la cárcel. Entonces así ha sido, pero es fundamental el tema del apoyo de la dirección. Académico/a en materia penitenciaria.

5.3 Principales actividades en materia de protección de derechos en Colombia

a. Cónsules de derechos humanos, comités de derechos humanos y otros órganos del INPEC orientados a la protección de derechos

En términos generales la institucionalidad en materia de protección de derechos en el sistema penitenciario de Colombia descansa principalmente en la actividad que se lleva a cabo desde el propio INPEC por medio de los cónsules de derechos humanos y los comités de derechos humanos.

Los cónsules de derechos humanos son funcionarios del INPEC que intermedian entre personal administrativo y las personas privadas de libertad y que realizan visitas a patio, hacen seguimientos a la prestación de servicios tales como alimentación y salud dentro de la cárcel y pone en conocimiento de la administración la existencia de problemas de violencia o uso excesivo de la fuerza por parte de la guardia. Un cónsul de derechos humanos entrevistado explica en los siguientes términos en que consiste su labor al interior de las cárceles:

“(…) el hecho es que, si ha habido problemas de alguna de esa clase, en salud, alimentación, o lo que sea, tomamos la queja de inmediato. Si me toca ir donde el jefe de alimentación, le digo lo que pasa y él me dice listo ya lo cuadramos. Sanidad, como te digo, es un tema difícil, porque muchas veces empiezan a pedir una cantidad de cosas y a veces toca coger a la persona que está con el problema y llevarla directamente al médico, llevarla, que la atiendan. Y para

salidas y cosas con especialistas, se dejan los documentos y se da la seguridad de que se está por lo menos llevando eso para allá, para que ellos se pongan las pilas". Profesional del área de DDHH del INPEC.

De esta forma, el rol de los cónsules de derechos humanos termina siendo bastante diverso y amplio. Por una parte, tienen a su cargo la gestión de actividades en los patios de los recintos penales, tanto en materia general de derechos humanos como de actividades con enfoque diferencial, por otra parte, deben también levantar y gestionar la solución de necesidades de las personas privadas de libertad. Finalmente deben también reunirse periódicamente con las autoridades del recinto penal para revisar los problemas en materia de protección de derechos al interior de las cárceles. Considerando que su dependencia institucional es del propio INPEC, los cónsules de derechos humanos perciben su rol como uno más identificado con el ámbito de la mediación, en el cual deben tratar de dar solución a los conflictos que se generan entre las personas privadas de libertad y el resto del personal del INPEC:

"Pues es buena, pero nos falta como más unión entre todos, pienso que a veces de pronto las personas piensan que ser derechos humanos es facilitarle todo a las privadas de la libertad y no es así, a veces no lo haces por evitar de pronto conflictos entre la guardia y entre las privadas de la libertad. Digamos que derechos humanos es un puente de comunicación entre las dos partes, si de pronto hace las compañeras dicen "es que usted se va a favor de ellas", no, no es a favor de ellas, es buscar un equilibrio entre las dos partes". Profesional del área de DDHH del INPEC.

Otro mecanismo de protección de derechos presente en las cárceles en Colombia son los comités de convivencia. Los entrevistados lo describen como mecanismos que se han generado para mediar conflictos al interior de los patios en las cárceles. En algunas cárceles se nombra a uno de los internos del patio como contraparte y él es quien dialoga con los cónsules de derecho humanos. Si bien el mecanismo es diverso en las distintas cárceles, en general por procedimientos diversos (elecciones en algunas cárceles, en otras mediante la designación de quien ejerce funciones de liderazgo en determinado patio) se nombra a uno de los internos el que previa revisión de sus antecedentes es el encargado de recoger y sistematizar las quejas y problemáticas de quienes viven en ese patio y canalizarlas por medio del cónsul de derechos humanos.

En términos generales, en cada pabellón de la cárcel se nombra un representante de las personas privadas de libertad para integrar estos comités. Uno de los cónsules de derechos humanos entrevistado reporta a continuación como se seleccionan a estos representantes:

"(...) hay un líder, que digámoslo es la persona que maneja el patio porque es así y aparte tenemos el delegado de derechos humanos, esas dos personas dentro del patio trabajan de la mano, digámoslo así, claro cuando este pacto comienza, cuando no estaba yo, yo sé que mi antiguo compañero y aun así se venía haciendo porque ya desde el momento que yo estoy pues ya hemos tenido varias reuniones en el cual se citan a los líderes positivos y al delegado de derechos humanos del pabellón y se hace una reunión con dirección y agentes de control, se hace, se hace como las observaciones, digamos hubo, o sea han presentado algún tipo de inconvenientes de convivencia se hacen como en las reflexiones de estos casos que de pronto se pudieron haber presentado y se hace como un, se ratifican de cierta manera los compromisos de convivencia y de no agresiones, eso es realmente lo que se hace". Profesional de la Defensoría del Pueblo.

Los internos que forman parte de los comités de convivencia en algunas cárceles están diferenciados del resto de la población penal pues tienen una vestimenta que los identifican como tales. Son colaboradores cercanos de los cónsules de derechos humanos y se reúnen periódicamente con ellos reportándole los problemas que tienen lugar en sus patios al interior de la cárcel. Los funcionarios del INPEC entrevistados le atribuyen un efecto pacificador a la existencia de los comités de convivencia. En general los acuerdos arribados serían bien socializados entre las personas privadas de libertad y generalmente respetados. Uno de los cónsules de derechos humanos entrevistados da cuenta de los mecanismos usados para socializar estos acuerdos y darles eficacia:

“(...) entonces ellos de cierta manera ellos ya saben que hay un pacto de convivencia que no, es más hoy tocábamos ese tema como hemos tenido tantas, tantos internos nuevos que han llegado de Cáliz que se han recibido, hoy hablábamos de eso y tenemos que volver a hacer ese tipo de socialización más que todo con los patios donde llegan los de alfa, los nuevos porque de pronto ellos no conocen el sistema y no saben que nosotros tenemos este tipo de pacto de convivencia y también en el pacto de convivencia siempre está implementado el plan. Entonces es algo que también vamos, vamos de la mano realizando, entonces hoy tocábamos ese tema, o sea, siempre lo hacemos, tratamos de hacerlo como la socialización de los patios cada seis meses como para que no se les olvide”. Profesional del área de DDHH del INPEC.

En algunos recintos penales de manera paralela a los comités de convivencia existen comités de enfoque diferencial donde se reportan y tratan problemáticas específicas de personas disidencias sexuales, población indígena y afro, migrantes, discapacitados y que permiten presentar denuncias específicas en estas materias. Estos comités se les hace mensualmente con participación de representantes de los internos de dichos grupos. En ellos plantean levantan necesidades específicas de estos grupos y se reciben denuncia que, si bien se tramitan en paralelo a las del comité de derechos humanos y sin prioridad sobre estas, al menos permiten darles un nivel distinto de visibilizarían.

El enfoque diferencial también se refleja en la asignación a los cónsules de derechos humanos de la tarea de realizar actividades específicamente para estas poblaciones. Uno de ellos dio cuenta en su entrevista de como implementa el enfoque diferencial en esta clase de actividades:

“En este caso, a nosotros como cónsules de Derechos Humanos nos envían en el año una cantidad de actividades que hay que realizar, y en cada uno está metido un enfoque diferencial. Por ejemplo, este mes, el primero de agosto, era el tema de las comunidades raizales, del mundo raizal que creo que se llama, está para el 9 un tema indígena, y está después algo del adulto mayor. Entonces esas tres actividades las tenemos que hacer por separado. A mí me toca, por ejemplo, ir a buscar al líder de los indígenas y pedirle el grupo para hacer alguna actividad” Profesional del área de DDHH del INPEC.

Existen otros órganos, todos dependientes del INPEC, a cargo de la protección de derechos en las cárceles de Colombia. Por una parte, se reporta la existencia personal del INPEC con diversas especialidades profesionales (abogados, psicólogos y trabajadores sociales, economistas y contadores, administradores) que trabajan como instructores de talleres y actividades educacionales y que se denominan “cuerpos de custodia y vigilancia”. Por otra parte, se reporta la existencia de un servicio de atención al ciudadano que recorre los módulos el primer día de cada semana recogiendo solicitudes, quejas o necesidades de los internos y solicitudes de beneficios penitenciarios.

Finalmente, se reporta la existencia de diversos sistemas de denuncia contra abusos protagonizados por funcionarios penitenciarios. Estos operan por canales judiciales vinculados a la policía judicial, mediante líneas telefónicas anticorrupción y mediante oficinas de atención al ciudadano. De esta forma, Los internos pueden denunciar abusos del personal de guardia ante la policía judicial, o ejercer otra clase de acciones por ejemplo por omisiones en materia de salud ejerciendo el derecho de petición genérico en oficinas de atención al ciudadano la que deriva el requerimiento al área jurídica del recinto penal. Ambos órganos son también divisiones administrativas del propio INPEC. Pero también pueden formular requerimientos administrativos a los órganos específicos del INPEC o por medio de los propios cónsules de derechos humanos.

b. Coordinación del INPEC con otras instituciones para la protección de derechos

Entre varios de los profesionales del INPEC entrevistados surge la idea de que la institución no tiene la capacidad para abordar por sí sola la multiplicidad de problemas que surgen relacionados con la protección de derechos de la población penada de libertad. Por ello, refieren a que el INPEC se encuentra disponible para ser apoyados por otros órganos del Estado (como la procuraduría o la Defensoría del Pueblo) que quieran realizar actividades de esa clase al interior de las cárceles, e incluso para recibir a organizaciones de la sociedad civil, como la Cruz Roja o representantes de diversas iglesias que quieran atender problemas de las personas privadas de libertad y recibir sus quejas.

En ese marco, se indica que estas otras instituciones que apoyan la labor del INPEC en materia de protección de derechos de las personas privadas de libertad son integradas invitándolos a participar de mesas de trabajo de carácter institucional, instancias que operarían tanto a nivel nacional, regional como local. Pero este apoyo también se extiende a los recintos penales en particular, en donde estos órganos reciben denuncias o quejas de las personas privadas de libertad y se hacen gestiones específicas para darles solución. En algunos casos, como el descrito por este cónsul de derechos humanos del INPEC, el apoyo interinstitucional se lleva a cabo para favorecer el ejercicio de otros derechos de las personas privadas de libertad no necesariamente vinculados con cuestiones judiciales o relacionadas con recuperar su libertad:

“ahorita está haciendo un trabajo grande en relación con la, con la defensoría para el tema del tratamiento hormonal de las mujeres trans, existe, en el modelo está, pero obviamente algunas barreras, entonces estamos tratando de, de buscar el escenario perfecto para que las mujeres trans puedan acceder a su, a su procedimiento y tratamiento hormonal como está establecido en el, en el modelo de atención en salud y es un trabajo que es mancomunado, está el problema, pero no es, no es defensoría que “porque el INPEC no ha hecho”, sino que la defensoría, ayudémoslo, sentemos no y tratemos de buscar una ruta acertada ¿qué es lo que estamos haciendo?, no es el ¿por qué no se ha hecho?, sino venga nos sentamos, escúchenos, cual es el inconveniente, escuche a los internos y miremos como ustedes nos co-ayudan para que el tema mejore, porque a veces no depende solamente del establecimiento, sino dependemos de otras entidades como el USPEC u otros para que el tema funcione, entonces como, como con ellos, nos, nos, nos apoyamos para ello”. Profesional de la Defensoría del Pueblo.

En la relación que establece el INPEC con otros órganos del Estado, cobra especial relevancia el trabajo conjunto que realiza junto con la Defensoría del Pueblo. Si bien la labor cotidiana de los defensores del pueblo es asumir la representación judicial de personas privadas de libertad a la espera de juicio o ya condenadas,

cumplen también otros roles al interior de las cárceles en coordinación con el INPEC. Por una parte, la Defensoría del Pueblo impulsa brigadas temáticas en materias no solamente jurídicas, sino que también de información general de ejercicio de derechos, de prestaciones sociales o de atención de salud, aunque estas actividades son focalizadas, pues no tienen carácter permanente y se organizan solamente en ciertos momentos del año. En ocasiones, estas brigadas son realizadas de manera conjunta y coordinadas con actividades de similar naturaleza que son ejecutadas desde el propio INPEC:

“(...) yo cada vez que hay un tipo de novedad hacemos reuniones, póngale casi unas ocho reuniones al mes solo de derechos humanos, trato de evacuar o hacer brigadas en conjunto con la Defensoría del Pueblo, en el sentido de salud, el mes pasado hicimos una brigada de salud en el patio dieciséis que es el patio de los abuelitos, adultos mayores del sector norte, entonces, llego al área de salud, llego al área de tratamiento que es el encargado también de ésta área de salud y con ellos hacemos un equipo y se realiza una brigada de salud. Si vemos la necesidad por lo menos de este patio de adulto mayor, hay internos con muchas patologías y cosas pendientes, entonces se vio la necesidad de hacer ese tipo de brigada”. Profesional del área de DDHH del INPEC.

Por otra parte, la Defensoría del Pueblo colabora con el INPEC llevando a cabo capacitaciones a su personal en materia de derechos humanos y regulación penitenciaria o incluso obrando en ocasiones como mediador de los conflictos que se generan al interior de la cárcel entre personas privadas de libertad y personal del INPEC. De esta forma, una de los entrevistados del INPEC relata el rol que tuvo en destrabar uno de estos conflictos recientemente en una cárcel en Cali:

“Bueno, realmente con la Defensoría del Pueblo, cuando se les ha solicitado el apoyo para algunas mediaciones, son personas que mantienen un animo a colaborar con estos procesos porque hay temas que exigen de la presencia de ellos. En algún momento, a principio de año, se nos presentó una huelga de hambre al interior del establecimiento y los llamamos, les pedimos la colaboración para intermediar con ellos y aquí estuvieron presentes, hablando con las personas privadas de libertad y buscando las soluciones. Pero el resto, podría decir que con la Defensoría del Pueblo hay buena relación con eso y hay muy buen apoyo de parte de ellos”. Profesional del área de DDHH del INPEC.

c. Organizaciones no gubernamentales y protección de derechos

En torno al sistema penitenciario en Colombia se han formado un grupo importante y diverso de organizaciones de la sociedad civil que provienen tanto desde el campo académico como desde el ámbito de la organización política. En ambos casos, las actividades que se impulsan desde uno y otro campo tienen relación tanto con realizar intervenciones directamente al interior de las cárceles, como con realizar acciones de incidencia pública cuyos destinatarios pueden ser tanto las propias personas privadas de libertad como la sociedad civil en su conjunto.

Una línea importante que han asumido las organizaciones de la sociedad civil en las cárceles colombianas es el de implementar actividades en materia laboral, educacional y uso del tiempo libre. Algunas de ellas realizan actividades de formación laboral y de certificación de pequeñas actividades productivas, apoyando

a las personas privadas de libertad que las impulsan desde el interior de las cárceles. Por otra parte, muchas de las organizaciones entrevistadas llevan a cabo actividades que son convocadas para hacer uso del tiempo libre (tales como talleres literarios, cursos de escritura) pero que en última instancia son utilizados con fines educacionales y como mecanismo para entregar información de interés para las personas privadas de libertad relacionada con el ejercicio de sus derechos. Lo propio ocurre con las instancias de instrucción formal o nivelación de estudios que son impulsados desde algunas de estas organizaciones, las que también sirven como plataforma para generar actividades de formación en materias tales como derechos humanos y política penitenciaria.

Un entrevistado del campo académico explica cómo funcionaba una de estas actividades al interior de dos cárceles en la ciudad de Bogotá:

“Sí, bueno uno de los proyectos que comenzó hace ya más de cinco o seis años yo creo, que des dirigido por la directora del Centro de Investigación, fue el proyecto de Tertulia Literaria que ese se hacía en dos establecimientos aquí en Bogotá, en La Picota y en La Modelo, y lo que buscaba era a través de la literatura buscar la forma también de generar una conciencia sobre los derechos humanos de la población privada de la libertad y un tema de educación para la paz. Entonces está orientado hacia el tema de resolución de conflictos, de manejo de emociones, todo desde la... todo a través también de la literatura. Entonces pues como su nombre lo indica tienen una tertulia cada semana y leían extractos de libros... pues la idea era leer el libro, pero digamos que la participación era a partir como de la lectura de extractos de capítulos y a partir de eso se generaba una auto reflexión con la población privada de la libertad. Producto de eso salía una publicación que tenía los relatos también de la población privada de la libertad y pues esto también era como una forma de reconocer y empoderar a la población privada de la libertad, lo que no significaba que fueran ahí como una persona más que refería a un taller, sino también era como el reconocimiento de esa agencia, también como de poder cambiar su proyecto de vida”. Académico/a en materia penitenciaria.

Sin embargo, la actividad más sustantiva de las organizaciones de la sociedad civil en las cárceles colombianas tiene que ver con el acompañamiento de carácter jurídico de personas privadas de libertad.

En el caso de algunas de las organizaciones entrevistadas, su trabajo en esta materia comenzó dando apoyo y asesoría jurídica a personas consideradas como presos políticos, ya sea por formar parte de grupos como el Ejército de Liberación Nacional o las FARC o por tratarse de personas encarceladas en contextos de protestas sociales. Desde las organizaciones se justifica su actividad respecto a este grupo de la formación por ser personas que, al ser encarceladas por tener conflictos con el Estado Colombiano, serían más susceptibles de ser víctimas de tratos crueles, inhumanos y degradantes o de otra clase de abusos al interior de las cárceles. Un entrevistado que participa de una de estas organizaciones lo ilustra en los términos siguientes:

“(...) y como el Estado está capturando a su enemigo entonces ahí a veces hay muchas situaciones pendientes, supongamos una persona que hace parte del ELN o aún es parte del ELN y que cometió delitos contra la fuerza pública y va a la cárcel y digamos en el imaginario de la fuerza pública considera que la cárcel es una sanción pequeña comparado con el daño que recibieron, entonces buscan a través de la misma institucionalidad pues como resolver ese tipo de conflicto, o quieren digamos tenerlos más aislados por miedo a que se comuniquen con los

frentes o bueno por equis razones, entonces tienen ciertas vulnerabilidades por las cuales se les hacen como un acompañamiento, que no necesariamente es un acompañamiento jurídico”.
Representante de ONG de incidencia pública.

Sin embargo, las organizaciones que realizan estas actividades con el paso del tiempo han extendido su actividad no solo a personas privadas de libertad por motivos considerados como políticos, sino que también a otros grupos vulnerables al interior de las cárceles. Respecto de ellos, no solo se hacen gestiones de carácter jurídico como hacerles seguimiento a sus denuncias por eventos de malos tratos o gestionar trámites relacionados con sus traslados o acceso a beneficios penitenciarios. Un representante de una de estas organizaciones da cuenta del trabajo de apoyo a las personas privadas de libertad que se realiza en los términos siguientes:

“(...) entonces allí se busca no sé dependiendo también de lo que la víctima desea, hay víctimas que no quieren denunciar, entonces se le da el acompañamiento psicológico y se busca que se... digamos que se cambien a las personas que presuntamente fueron responsables o que esta persona cambie de establecimiento, hay otros que es otorgar las medidas administrativas para que los repare, hay otros que quieren denunciar y la persona que cometió esos actos pues responde ante la justicia, eh... bueno eso es como en relación a las necesidades de la víctima”. *Representante de ONG de incidencia pública.*

Pero el apoyo que brindan estas organizaciones no solo tiene como destinatario directamente a las personas privadas de libertad. Tanto desde la academia como desde otra clase de organizaciones es común la participación en el levantamiento de información en materia condiciones carcelarias y cumplimiento de estándares de derechos humanos que luego es puesto a disposición de organismos internacionales. También estas instituciones realizan actividades de litigación estratégica, llevando casos ante las cortes locales o ante la propia corte constitucional. Entre los académicos entrevistados en todo caso se considera en general que la labor en particular de esta última mediante la declaración del estado de cosas inconstitucional solo ha permitido mejorar transitoriamente algunos problemas en las cárceles, pero no genera soluciones estructurales haciendo que con el paso de los años los problemas abordados se vuelven a expresar.

Una de las estrategias de incidencia y visibilización de los problemas que aquejan a la población privada de libertad usadas por una de las organizaciones entrevistadas son la presentación masiva en un mismo momento de acciones de tutela judicial por la afectación de un derecho específico de las personas privadas de libertad, tal como lo explica la siguiente persona entrevistada:

“(las tutelas masivas) son como unas jornadas en las que bajo uno mismo formato o reclamando un mismo derecho que son las condiciones reales, no se inventan para nada, pero pues ponen de acuerdo para en un corto período de tiempo todos presente tutelas por lo mismo si, pues el propósito es llamar la atención, congestionar el sistema”. *Representante de ONG de incidencia pública.*

Finalmente, la relación de estas organizaciones con el INPEC es diversa según cuáles son sus características. En general emergen discursos más favorables hacia organizaciones académicas y religiosas, a las cuales se les darían mayores facilidades de acceso a los recintos penales que a otra clase de organizaciones con móviles más políticos. En particular entre aquellas que prestan asistencia legal a presos políticos se les generaría mayores obstáculos para operar al interior de los recintos penales. Por el contrario, los cónsules

de derechos humanos por ejemplo refieren tener buenas relaciones con organizaciones de carácter religioso que proveen alimentos o útiles de aseo y que permiten suplir necesidades en esas materias en las cárceles:

“Para nosotros también es un apoyo grandísimo, porque nos apoyan cuando los necesitamos. Fundaciones, por ejemplo, hace poco hubo un problema grave con los útiles de aseo para los privados de la libertad, no había el expendio, y con fundaciones, iglesias, logramos conseguir 5000 donaciones para regalarle a los internos. Además, lo que te digo, las mujeres necesitan más que nosotros, en el tema de la limpieza... gracias a la iglesia que nos han colaborado, y siempre nos ayuda muchísimo”. Profesional del área de DDHH del INPEC.

5.4 Principales actividades en materia de intervención penitenciaria en Colombia

A continuación, se describe la oferta programática estatal en materia de intervención y reinserción social que se implementa en Colombia. Para ello se ha realizado en primer lugar una descripción particular de cada uno de estos programas, para luego reportar de manera general como estos se han implementado en el contexto penitenciario.

Se reportan las razones por las cuales el sistema penitenciario colombiano, a pesar de tener un diseño normativo adecuado a la idea de progresividad de la pena y tomar decisiones en base al uso de instrumentos de evaluación de la población privada de libertad tiene igualmente problemas en determinadas materias a la hora de implementar intervenciones penitenciarias.

5.4.1 Diseño institucional en torno al tratamiento penitenciario en Colombia

El tratamiento en el ámbito estrictamente penitenciario, es decir al interior de las cárceles, es responsabilidad de los directores de cada establecimiento, con base en programas de resocialización desarrollados por la Escuela Penitenciaria del INPEC. Según el Código Penitenciario y Carcelario, el tratamiento penitenciario tiene como finalidad principal preparar a la persona condenada para el regreso a la vida en libertad⁶⁴, y consta de las siguientes fases⁶⁵:

- i) **La fase de observación**, diagnóstico y clasificación
- ii) **Fase de alta seguridad**, que comprende el periodo cerrado en el cual la persona privada de la libertad no tiene acceso a permisos administrativos ni la libertad y franquicia preparatoria.
- iii) **Fase de mediana seguridad**, que comprende el período semiabierto.
- iv) **Fase de mínima seguridad**, de periodo abierto

64. Ibid. Art. 142.

65. Ibid. Art. 144.

v) **Fase de confianza**, que coincide con la posibilidad de acceder a la libertad condicional.

En términos generales, los diferentes centros de reclusión a cargo del INPEC cuentan con denominaciones específicas siguiendo estas fases del tratamiento, por lo cual existen establecimientos carcelarios o penitenciarios de máxima, alta, mediana y baja seguridad - por ejemplo, con establecimientos construidos como colonias agrícolas, los cuales tienen funciones de mediana y baja seguridad. La evaluación del avance de estas fases del tratamiento corresponde al Consejo de Evaluación y Tratamiento de cada establecimiento (CET), el cual - al menos por diseño legal- están integrados por profesionales de diferentes perfiles (como abogados, psiquiatras, psicólogos, pedagogos, trabajadores sociales, médicos, antropólogos, criminólogos, entre otros)⁶⁶.

Por su parte, el tratamiento o servicios postpenitenciarios fueron creados por el Código Nacional Penitenciario y Carcelario como una función adicional del INPEC, la cual busca brindar asistencia a la persona privada de la libertad luego de su liberación para favorecer su reintegración familiar y social⁶⁷. Adicionalmente, los establecimientos deben contar con un Consejo de Disciplina, el cual debe ser creado en cada establecimiento con el fin de velar por el correcto funcionamiento de los centros de reclusión, imponer las sanciones disciplinarias de las personas privadas de la libertad (por faltas disciplinarias graves)⁶⁸, entre otros. Estos, de acuerdo con la legislación, deben integrar a un personero municipal o su delegado, a una persona privada de la libertad presentada por la población del centro de reclusión y autorizada por el director y por este último. Así, este Consejo tiene diversas funciones, como autorizar el ingreso de alimentos del exterior por razones diferentes a cuestiones de salud⁶⁹, autorizar el traslado a otro establecimiento como recompensa de buena conducta⁷⁰, evaluar la conducta de las personas privadas de la libertad - condicionando así su acceso a medidas como permisos administrativos, la libertad condicional, entre otros⁷¹.

Existe además en los recintos penales una junta de evaluación de trabajo, estudio y enseñanza (JETEE) cuyo objetivo es establecer los lineamientos y estándares para los procesos de evaluación, selección y asignación de personas a los distintos programas disponibles, además de evaluar el desempeño y certificación de dichas actividades. Este está conformado por los responsables de atención y tratamiento de cada recinto penal.

Finalmente, el Código Penitenciario y Carcelario adoptó un modelo de resocialización que no sólo involucra al INPEC, sino que permite que este haga la contratación con privados y otras instituciones del Estado. Por ejemplo, en materia de trabajo penitenciario, el INPEC no sólo ofrece actividades propias, sino que puede realizar convenios con empresas privadas para que las personas privadas de la libertad puedan trabajar en ellas, bien sea al interior de los establecimientos o a través de mecanismos como la libertad y la franquicia preparatoria. Por su parte, en actividades de estudio y formación profesional, el INPEC debe celebrar convenios y articular la oferta con instituciones como el Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA y también con universidades públicas y privadas.

66. Ibid. Art. 145.

67. Ibid. Art. 159.

68. Ibid. Art. 117 y 133.

69. Ibid. Art. 67.

70. Ibid. Art. 75.

71. Ibid. Art.

5.4.2 Programas de tratamiento penitenciario provistos por el Estado en Colombia

Los lineamientos técnicos del INPEC ⁷² regulan dos clases de programas: de atención social y de tratamiento penitenciario. Se establece que el Consejo de evaluación y tratamiento está a cargo de realizar el seguimiento al Tratamiento Penitenciario durante su tránsito de las personas privadas de libertad por cada una de las fases de tratamiento de alta, mediana, mínima y confianza, para determinar el cumplimiento del mismo, evaluando al Interno(a) en su situación actual.

Para dicho proceso de evaluación el INPEC utiliza un instrumento denominado IVIC (instrumento de valoración integral de condenados), el que consta de 164 preguntas ⁷³ y busca analizar diversas variables de tipo adaptativo, cultural, de salud, educación y psicológico para elaborar el tratamiento integral que se le va a dar a cada una de las personas privadas de libertad a quienes se aplica (Marino, 2017). En función de sus resultados, el Consejo de evaluación y tratamiento tiene a su cargo elaborar un plan de tratamiento con objetivos terapéuticos, estrategias y criterios de éxito que aborde las necesidades reales del interno y que sean de posible cumplimiento, teniendo en cuenta el tiempo de condena del privado de la libertad.

El plan de tratamiento se estructura y desarrolla a través de las cinco fases del sistema progresivo con base en los componentes para la resocialización, como son la asistencia espiritual, la participación en programas psicosociales, el fortalecimiento de lazos familiares, deportes, recreación y cultura; y la ocupación mediante trabajo, estudio y enseñanza.

En lo que refiere específicamente a los programas psicosociales con fines de tratamiento penitenciario, su objetivo declarado es el brindar herramientas para el desarrollo de habilidades personales, familiares y sociales con el fin de preparar al condenado para su libertad a través de la educación, la instrucción, el trabajo, la actividad cultural, recreativa, deportiva, las relaciones de familia y formación espiritual; en el marco del tratamiento penitenciario para alcanzar la resocialización.

Se contempla la existencia de 07 programas psicosociales con fines de tratamiento penitenciario; Inducción al tratamiento penitenciario; Misión carácter; Cadena de vida (CV); Intervención penitenciaria para adaptación social (PIPAS); Responsabilidad integral con la vida (RIV); Programa para la educación integral (PEC) y Preparación para la libertad (PL).

a. Inducción al tratamiento

Se trata de un programa destinado a orientar al privado de libertad que ingresa al sistema penitenciario y facilitar su proceso de adaptación al medio penitenciario, de cara a incidir de manera positiva en lo que será su tiempo de permanencia en el centro de reclusión y su reintegración social.

Se ha definido que este programa es la herramienta fundamental para que el Consejo de Evaluación y Tratamiento escriba y analice las características biopsicosociales del condenado, permitiendo identificar las manifestaciones relevantes del interno/a en sus actividades cotidianas.

72. INPEC (2017). Lineamientos subdirección de atención psicosocial.

73. El instrumento se encuentra disponible en línea en el sitio web del INPEC <https://www.inpec.gov.co/documents/20143/1607060/IVIC+Final.pdf/1ab377d9-5d8b-7216-8f51-08a8bf42a900?version=1.0>

Para ello el programa consta de 4 etapas: adaptación (cuyo objetivo es lograr que la persona privada de libertad se ubique en el nuevo espacio intramural y asuma su situación de condenado, mediante su participación en talleres teórico-prácticos de tipo informativo); sensibilización (se realizan actividades que permiten conocer las normas, hábitos y características del entorno carcelario, orientados a prevenir factores de riesgo asociados al consumo de sustancias psicoactivas y a mejorar su calidad de vida en el establecimiento durante el tiempo de su internamiento, tomando además conciencia de las ventajas del Tratamiento Penitenciario; motivación (dando a conocer al interno la oferta programática del recinto penal y orientando su elección a actividades que favorezcan su proyecto de vida); y proyección (elaborando un proyecto de vida a desarrollar durante su tiempo de reclusión con miras a establecer metas y objetivos en cada fase de tratamiento).

La ejecución del programa es encargada a los profesionales del área de atención y tratamiento del campo de la psicología, el trabajo social, el derecho, la educación y la sociología, así como al personal del cuerpo de custodia y vigilancia.

b. Misión carácter

Se trata de un programa dirigido exclusivamente a los privados de libertad condenados, que se encuentran ubicados en fase de Alta Seguridad. Su objetivo declarado es incentivar la generación y la construcción de capital social y humano que pueda establecer mejores estándares de vida y de desempeño en todos los niveles personal, familiar, empresarial, institucional, comunitario y social.

El programa declara a su vez aspirar a generar un consenso básico entre los valores y apunta hacia la elevación del sentido moral de las personas y de las sociedades, entendido lo anterior como la humanización de las comunidades, convertir las familias en espacios de amor y afecto, transformar los sitios de trabajo en lugares productivos basados en la justicia y en el respeto, transformar las actitudes individuales en verdaderos potenciales de crecimiento personal.

Su metodología es la realización de mesas redondas que buscan generar espacios para la reflexión, el estudio, la formación, el conocimiento interpersonal, la apertura a los problemas individuales, el aprendizaje por experiencias y la superación individual y grupal de aquellos aspectos que requerimos mejorar. Semanalmente se debe desarrollarse un principio por cada mesa redonda. Cada facilitador debe conformar como mínimo 5 mesas redondas y el programa tendrá una duración de 10 meses.

La ejecución del programa es encargada a los profesionales del área de las ciencias sociales.

c. Cadena de Vida

Se trata de un programa dirigido a personas condenadas por delitos contra la vida y en fase de tratamiento de alta seguridad. Su objetivo es generar fortalezas en los internos de acuerdo con el marco del sentido de coherencia en relación con la vida y la calidad de vida relacionada con salud y generar sentido de coherencia frente a eventos críticos vitales (inminencia de muerte) o de existencia (generación de vida y nacimiento).

El programa se desarrolla mediante talleres formados por grupos de 20 a 25 internos, donde se tratan

temas vinculados con la comprensión de la muerte, el sentido de la generación de la vida y del nacimiento, la comprensión de los procesos de vida en la prevención de la enfermedad y la promoción de la salud.

Su ejecución es encargada a profesionales del área de atención y tratamiento con el apoyo del personal del cuerpo de custodia y vigilancia, pero debe ser dirigido y coordinado por un profesional de la psicología, trabajo social o terapia educacional con experiencia en intervención en población penitenciaria.

d. Programa de responsabilidad integral con la vida (RIV)

El programa tiene como población objetivo a internos condenados de fase de alta o mediana seguridad que obtengan un puntaje elevado o moderado en el instrumento de autoengaño AIM40. Su objetivo es reducir los niveles de autoengaño en la población penitenciaria y el fortalecimiento del comportamiento prosocial y competencias sociales. Para ello aborda distintas dimensiones tales como el autoengaño, la manipulación, los mecanismos de negación y mixtificación, fomentando las competencias sociales de los internos/as.

El programa posee una etapa evaluativa y otra educativa. En la primera de ellas se realiza una evaluación psicológica de los participantes a la que sigue durante la etapa educativa un momento pre-contemplativo y contemplativo.

El programa debe ser ejecutado por profesionales en psicología del área de atención y tratamiento con el apoyo del personal del cuerpo de custodia y vigilancia, pero coordinado por un profesional de la psicología con experiencia en intervención en la población penitenciaria.

e. Programa de intervención penitenciaria para adaptación social (PIPAS)

El programa tiene como población objetivo a hombres condenados por delitos sexuales en fase de alta seguridad, pero sin necesidad de que haya reconocido la comisión del delito por el cual fue condenado. Su objetivo es la disminución de la reincidencia en la comisión de delitos sexuales, tanto respecto de internos que presenten altos niveles de factores de riesgo como victimarios actuales o potenciales.

El programa PIPAS plantea una metodología en dos fases: inicial y profunda, cada una de estas con objetivos específicos, y tres momentos evaluativos; así mismo presenta un nivel de intervención grupal y otro individual. El programa consta de una fase de evaluación inicial (5 módulos de 7 sesiones grupales), una fase intermedia (9 módulos de 32 sesiones grupales y 3 individuales), y una fase de evaluación final.

El programa debe ser ejecutado por profesionales en psicología del área de atención y tratamiento con el apoyo del personal del cuerpo de custodia y vigilancia, pero coordinado por un profesional de la psicología con experiencia en intervención en la población penitenciaria.

f. Programa para la educación integral (PEC)

El programa tiene como población objetivo a personas condenadas en fase de tratamiento de alta o mediana seguridad. Su finalidad es la transformación de la percepción de los internos sobre la responsabilidad del delito: con ellos mismos, con la familia y con la sociedad; así como transformar la percepción que es-

tos tienen sobre los estilos saludables de vida y el bienestar propio como personas. Para ello, busca fomentar una cultura carcelaria basada en el reconocimiento del otro, la adherencia a la norma formal que implica el respeto hacia los demás y el cuestionamiento de los símbolos de subcultura delincinencial con el fin de fomentar una cultura de responsabilidad y respeto.

El programa está diseñado para operar de manera permanente (24 horas diarias, 7 días a la semana) en base a un componente terapéutico y otro educativo, desarrollados a partir de instrumentos tales como grupos terapéuticos, escuelas, talleres ocupacionales y formativos, asistencias sanitarias, entre otros. Su componente central es el grupo terapéutico al cual pueden ingresar cualquier clase de interno de la población objetivo en grupos de no más de 15 participantes donde los participantes generan un espacio de comunicación para que los internos muestran sus carencias y problemas de socialización, constituyendo un espacio de análisis de los acontecimientos cotidianos de la unidad policial y generando un ambiente para que los internos/as se sientan acogidos y escuchados.

El programa debe ser ejecutado por profesionales en psicología del área de atención y tratamiento con el apoyo del personal del cuerpo de custodia y vigilancia, pero coordinado por un profesional de la psicología con experiencia en intervención en la población penitenciaria, y se desarrolla en la infraestructura disponible en cada establecimiento de reclusión.

g. Programa de preparación para la libertad

Se trata de un programa dirigido a la población privada de libertad condenada a quienes falte entre 12 a 5 meses para solicitar la libertad por pena cumplida, la libertad condicional o la libertad domiciliaria, que no tengan ningún otro requerimiento judicial, se encuentre en fase de tratamiento de mediana o mínima seguridad y que sea remitido con informe favorable del consejo de evaluación y tratamiento.

La finalidad de este programa es lograr la disminución de la afectación de prisionización en el retorno a la vida en libertad del interno(a), por medio de la optimización de habilidades de ajuste en las áreas individual, familiar, educativo, laboral, social y comunitario. Para ello, el programa busca facilitar la integración social positiva del liberado, mediante la potencialización de habilidades y competencias, durante la etapa de pre-egreso y el acompañamiento social durante el post-egreso de prisión.

El programa se ejecuta en base a la conformación de grupos de 20 a 25 internos, quienes luego de un proceso de evaluación diagnóstica con una primera fase (pre-egreso) de 4 meses de duración donde se realizan intervenciones individuales y familiares, para luego de una segunda evaluación trabajar elementos relacionados con la vinculación de liberado a la red social institucional realizando un acompañamiento al proyecto de vida del liberado durante los 3 meses siguientes.

El programa debe ser ejecutado por profesionales en psicología del área de atención y tratamiento con el apoyo del personal del cuerpo de custodia y vigilancia, pero coordinado por un profesional de la psicología con experiencia en intervención en la población penitenciaria, y se desarrolla en la infraestructura disponible en cada establecimiento de reclusión.

5.4.3 Características de las intervenciones intrapenitenciarias

El siguiente apartado describe las principales características atribuidas por los actores entrevistados a los programas de intervención intrapenitenciarios. Se aprecia que, a pesar de una adecuada planificación en torno a la idea de progresividad de la pena, existen limitaciones para dar acceso a oferta especializada a la población penal pues están focalizados solo en la población de mejor comportamiento y que requiere menores niveles de control, y no necesariamente a la que tiene carreras delictivas más desarrolladas. Por su parte se aprecia que no existe consenso en cuales deben ser los objetivos perseguidos por dichas intervenciones ni en los mecanismos idóneos para monitorear avances en los procesos de intervención. Por otra parte, las intervenciones parecen concentrarse excesivamente en actividades educacionales y laborales orientadas a obtener rebajas de condena, en un contexto donde los permisos de salida parecen estar en ocasiones condicionados por exigencias que no siempre dependen de la voluntad de los internos. Finalmente se reportan las razones por las cuales existirían altos niveles de deserción a los programas de intervención.

a. **Diseño legal adecuado a la idea de progresividad de la pena y mecanismos de recepción y clasificación al ingreso adecuados**

El sistema penitenciario colombiano cuenta con reglas bien definidas y conocidas por los actores entrevistados relacionadas con el tránsito de las personas privadas de libertad por diversas fases durante el cumplimiento de sus penas, en línea con los principios de progresividad de las penas propios del derecho penal y penitenciario.

Estas fases en Colombia están diseñadas en relación del nivel de seguridad o riesgo del interno para el régimen penitenciario (alto, mediano, mínimo, confianza), con miras a generar incentivos a las personas privadas de libertad de ser activos en su participación en actividades de intervención y tratamiento intrapenitenciarios, pues a partir de la fase de mediana seguridad ya pueden comenzar a optar a beneficios carcelarios.

Existe sin embargo una fase preliminar denominada “de observación y diagnóstico”. Esta tiene lugar cuando el interno ingresa al recinto penal, donde es vinculado con la administración penitenciaria para realizar una inducción al funcionamiento penitenciario y donde las personas entrevistadas describen que se les otorgan atenciones sociales, de salud, familiares, se les entregan elementos de asesó y se les explica en general las reglas del recinto penal.

Luego de ese proceso, la persona es ubicada en un patio del recinto penal. Durante los primeros meses de encierro le será aplicada una evaluación por parte de la administración penitenciaria: el IVIC (instrumento de valoración integral de condenados), que permite identificar su nivel de peligrosidad. Esta información permite a los profesionales de intervención determinar cuál es la oferta programática a la que debe ser derivada cada persona, focalizando.

Sin embargo, la aplicación de estos instrumentos es objeto de críticas por parte de algunas de las personas entrevistadas, quienes plantean reparos a la validez, pertinencia e incluso la fiabilidad de su uso para tomar decisiones relacionadas con la progresividad del cumplimiento de las penas:

“Personalmente tengo mis cuestionamientos frente a los ítems, porque por más que uno quiera, es difícil controlar que la otra persona no contamine la información. Porque el interno no quiere que lo evalúen, el genera un beneficio que, si no le sale bien se va a quedar más

tiempo y siempre va a buscar cómo salir bien librado de eso. Entonces antes el IVIC tenía 164 preguntas, en la primera versión. Donde para mí es cuestionable la confiabilidad y validez de los sitios. Las primeras aplicaciones fabuloso, las segundas yo siento que ya estaban contaminadas porque ya hay una cultura carcelaria donde se dicen, como en los concursos, “págame 5000 y te entreno para que saques bien en el IVIC”, así como en el polígrafo. Somos colombianos por dios, le sacamos jugo a todo”. Profesional del área de tratamiento del INPEC.

b. Acceso a oferta especializada es limitada y focalización en personas que requieren menores niveles de control

La generalidad de los profesionales entrevistados que trabajan al interior de los recintos carcelarios menciona que gran parte de la población privada de libertad tiene potencialmente acceso a programas en materia de reinserción social. Sin embargo, al ir indagando específicamente sobre los tipos de actividades existentes y la cobertura que tiene en distintos grupos de personas privadas de libertad, esa afirmación empieza a ser descrita con matices.

La actividad más común, y que al parecer es aquella de acceso más bien general a toda la población privada de libertad que quiera participar de ella, son los talleres que implican participar en actividades más bien orientadas a la recreación, al uso del tiempo libre o al desarrollo de algún oficio. Según manifiestan algunas de las personas entrevistadas, existen algunos incentivos en materia de gestión y cumplimiento de metas institucionales que hacen más atractivo para los profesionales del INPEC promover su desarrollo por sobre actividades de intervención de carácter más individual:

“Pero de ahí a que tú tengas una cobertura absoluta de los internos, es imposible. Nosotros manejamos muchísimo la parte de las atenciones grupales, ya que en las atenciones grupales hay personas que se acercan a uno y le comentan la situación y se puede manejar, pero en cuestiones de tiempo es imposible. Por ejemplo, si llega una persona con ideación suicida, es una hora u hora y media que tienes a uno, cuando en ese tiempo pudiste haber hecho una cobertura de 150-200 personas con un taller, y es bien complejo. Desafortunadamente, uno lo mide con indicadores, y el indicador tiene que “sobresalir y sobrepasar por encima de un estándar”. Profesional del área de tratamiento del INPEC.

El acceso al resto de la oferta de actividades y programas está condicionada por el nivel de seguridad y la fase de cumplimiento de la pena en la que se encuentra cada infractor. El grueso de las actividades tiene un contenido recreacional y están orientadas a la población penal en fase inicial de cumplimiento y de alto nivel de seguridad. Luego, a medida que se avanza en las fases de seguridad niveles de mediana o baja seguridad se incrementa el acceso a oferta de carácter educacional o laboral. Una de las personas entrevistadas lo describe en los siguientes términos:

“No sé si se han dado cuenta tenemos unos internos afuera haciendo actividades de aseo, esa personas tienen que está en Mínima o en Confianza para poder estar en esa actividad, también tengo una que es la de expendio que es vender los productos a los otros PPL, como ya es una actividad como con más riesgosa, tenemos a las personas que son de Confianza, y tenemos cuál es la otra actividad, ah los manipuladores de alimentos, aquí tenemos porque todavía no está listo el rancho, ellos hacen su comida, hacían pues, dentro de uno o dos años va regresar el rancho, aquí hacen la comida los mismos PPL y la reparten, ahora mismo

solamente tengo los repartidos de alimentos que también es de Fase de Mínima, el rancho trae la comida y unos privados de libertad nos distribuyen la comida en los diferentes patios”.
Profesional del área de tratamiento del INPEC.

A medida que van avanzando en su participación en los programas y se va reevaluando su nivel de seguridad y ellos les permite avanzar en las fases del régimen penitenciario, lo que condiciona su acceso a beneficios intrapenitenciarios.

c. Diversos objetivos de las intervenciones y de mecanismos de monitoreo

Los actores entrevistados tienen concepciones diversas sobre los objetivos de la intervención penitenciaria. Algunos actores del ámbito público logran conceptualizar a la reducción del riesgo de reincidencia como aquello que debe perseguir la intervención penitenciaria. Sin embargo, otros actores del INPEC tienen nociones que podrían considerarse como más tradicionales en esta materia, pues entre ellos emergen discursos asociados a la redención de la persona, entendiendo que la intervención penitenciaria debe facilitarle comprender a cada sujeto los problemas individuales y sociales que los empujaron a delinquir, o que ven la intervención penitenciaria como una herramienta para otorgar normas sociales que les permitan a las personas desenvolverse de forma adecuada en convivencia con la sociedad. Un entrevistado lo explica en los términos siguientes:

“En sí el objetivo es la rehabilitación, la... que el individuo sea capaz de restaurarse el primero, resarcir su vida él, él sanarse porque si él se sana él, él podrá entender el problema que él tiene y el problema social que no le permitió vivir en la sociedad, entonces para mi es primero eso, resarcirse el como persona” *Profesional del área de tratamiento del INPEC.*

Entre los actores del campo privado, en particular aquellos vinculados a organizaciones no gubernamentales que realizan intervención al interior de las cárceles, emergen concepciones diferentes. En términos generales predominan en ellos discursos que plantean la necesidad de realizar acciones de formación o de acompañamiento psicosocial que permita identificar factores de riesgo y protección con miras a reducir la reincidencia delictiva, lo que actualmente se realizaría no solo presencialmente, sino que, en el caso de experiencias levantadas en algunas entrevistas, incluso por vía telefónica o por mecanismos telemáticos.

Como lo conceptualiza una de las personas entrevistadas, la orientación o apoyo psicosocial es una entendida como un medio para iniciar una trayectoria que permita a las personas completar sus estudios, formarse laboralmente y luego insertarse en el campo productivo:

“La segunda línea estratégica que tiene que ver con la formación que es pues formar, capacitar, generar como toda esa serie de capacidades en las personas para que lleguemos a la tercera línea que es lo que tiene que ver con la productividad. Entonces ahí tenemos que una persona puede ser productiva al emplearse o fortaleciendo capacidades a través de unidades de negocio o de emprendimiento que tiene. Entonces ese primer paso por así decirlo que nosotros tenemos, que es la orientación o el acompañamiento psicosocial, es lo que nos va a permitir identificar hacia qué tipo de acompañamiento debemos focalizar las acciones del participante”. *Representante de ONG implementadora de programas.*

De esta manera, la formación para el trabajo productivo es comprendido como un objetivo central de la actividad penitenciaria. Para ello no solo se han ido generando programas de formación en esta materia, sino que también en algunos recintos penales estrategias de inserción laboral que incluyen la entrega de certificados de capacitación, la gestión de convenios con empresas o iglesias que facilitan la contratación u ocupación de las personas privadas de libertad.

Estos niveles diversos de profundidad en la forma de conceptualizar los objetivos de las intervenciones penitenciarias tienen correlato con las estrategias de monitoreo que se implementan desde el ámbito público y privado para monitorear su cumplimiento. Desde el ámbito privado en cambio, emergen algunas experiencias de evaluación de resultados en base a la disminución del riesgo de reincidencia como ocurrió en el caso de una ONG implementadora de programas, que encargó una evaluación por parte de una Universidad Colombiana que mostró importantes efectos en la reducción de la reincidencia de sus actividades⁷⁴. Sin embargo, ello parece ser excepcional, pues la regla general en el caso de la oferta pública, es que suelen primar criterios vinculados al cumplimiento de procesos, monitoreados principalmente con la asistencia de los internos a los programas y actividades que se ponen a su disposición. Los siguientes entrevistados lo exponen en los términos siguientes:

“Yo hago algo así como una “evaluación”, uno le manda trabajos escritos, pero solamente el trabajo es para tener claro. Uno le coloca preguntas tipo ¿Has cambiado? y ellos responden que sí. Pero por tener uno ahí la prueba es diferente”. Profesional del área de tratamiento del INPEC.

“De esa manera, ustedes pueden tener una cobertura. A ellos nos deben de entregar cada vez que atienden el personal, nos tienen que entregar unas evidencias. Las evidencias son las firmas de los que asistieron y por detrás, el objetivo y la metodología. Cuántos asistieron las novedades y quien estuvo pendiente como de la actividad”. Profesional del área de tratamiento del INPEC.

d. Foco en las actividades educacionales y laborales orientadas a obtener rebajas de condenas

Las actividades educacionales al interior de las cárceles solo son coordinadas desde el INPEC, pero son ejecutadas por el servicio nacional de aprendizaje. Este órgano del Estado es quien ejecuta y luego certifica las actividades de educación al interior de las cárceles. Sin embargo, las personas entrevistadas reportaron que la capacidad institucional del INPEC para gestionar estas actividades es muy heterogénea en las distintas cárceles y está más bien sujeta a la proactividad de los funcionarios del INPEC y su capacidad de gestionar con las escuelas o universidades existentes a nivel territorial.

En este mismo marco de precariedad institucional, algunos funcionarios del INPEC cuentan como desde el SENA les entregan recursos materiales para poder abordar las necesidades de educación de la población privada de libertad:

74. Buscar y citar evaluación

“Aquí ahorita tuve de motores diésel el profesor divino, trajo un motor de carro, como con diez internos metimos el motor de carro y él les enseñó como maniobrar el motor, ahora están haciendo un taller de obras, están ahorita uno de pintura en oleo. El Sena me regaló la mitad, más de la mitad de los para treinta internos para hacer pintura en óleo, eso es carísimo, el Sena nos regaló esos; hemos hecho se electricidad, también el Sena traía todos los elementos y ellos están súper motivados. Pero no he podido avanzar por eso porque también tenemos pocas aulas, eso es otro, entonces cuando se acaba uno, y entra otro porque tengo en el Área de Fomento y Capacitación solo tengo dos aulas para clases”. Profesional del área de tratamiento del INPEC.

El SENA ejecuta programas educacionales cuyo formato es el de nivelación de estudios, en los cuales por cada año de estudios se convalida 3 años de educación formal. La oferta educativa se planifica en base a censo anual de las necesidades educativas de la población privada de libertad. Los internos que ya han sido formados son incorporados a los procesos de aprendizaje como monitores educativos y realizan tareas de apoyo docente. Las clases son dadas por docentes de escuelas aledañas a las cárceles quienes ingresan al recinto con ese propósito, lo que opera en los términos que lo describe el siguiente entrevistado:

“(…) la institución educativa, la secretaria nos ponen los docentes, tenemos alrededor de cuarenta y algo de docentes en la mañana y en la tarde todos desde el 1 hasta el 6, es cómo un colegio, entonces, los profesores vienen en la mañana hacen sus clases, por la tarde igualmente con todas las situaciones que hay de repente hay muchas cosas que están, que están en requisa, que no hay agua, que no salió la comida temprano, con todo y eso estamos ahí con la parte de educación”. Profesional del área de tratamiento del INPEC.

En la generalidad de los casos el término de los estudios formales da lugar a la continuidad de estudios en campos técnicos, con cursos tales como manipulación de alimentos, confección de guitarras, de práctica musical o deportiva, de confección de objetos en madera, peluquería o actividades agrícolas. La duración de estos cursos es de alrededor de 1 año y también se coordinan desde el SENA. En situaciones excepcionales existen internos que quieren ingresar a educación universitaria, para lo cual se cuenta con capacidad para generar esas coordinaciones, aunque el número de casos que está en esta situación es marginal:

“Igualmente, la Dirección Regional y los directores de establecimientos pueden hacer convenios con instituciones educativas para educación superior. Generalmente son carreras que se estudian a distancia, a través de convenios los internos pagan un porcentaje de la matrícula, en algunos casos el INPEC de conformidad con su rendimiento académico, con su conducta les apoya. Tenemos que decir lo que no todos los recursos son los suficientes para poder atender la población privada de libertad que desea estudiar educación superior (...) el año pasado tuvimos la oportunidad de poder sacar 4 estudiantes ya bachilleres, ellos también presentaron pruebas de Estado, este año fueron 8 o 7 muchachos, que también presentaron pruebas de estados” Autoridad del INPEC del nivel regional.

La provisión de los talleres y cursos de formación laboral es diversa. Por ejemplo, en Medellín se gestiona un convenio con la alcaldía la que suministra profesionales psicólogos, abogados, secretarios, auxiliares de oficina para fortalecer procesos de atención, apoyo jurídico, pero también de intervención y formación a las personas privadas de libertad tanto en el campo penitenciario como postpenitenciario.

Los internos que egresan de estos programas en algunas cárceles son colocados en actividades al interior de los propios recintos penales realizando labores de peluquería, bibliotecología o labores de aseo, colaborando en la preparación de alimentos para la población reclusa o incluso reparando infraestructura al interior de las cárceles. El INPEC cuenta con una marca de productos propios denominado “Libera” que distribuye productos generados por los internos y donde se gestiona su participación en ferias de distintos municipios, gestionando la colocación del stand de productos y el traslado de los internos al lugar donde esto tiene lugar. Algunas otras actividades y la forma como se desarrollan son descritas por el siguiente entrevistado:

“En la Granja elaboramos tres servicios: uno de agricultura, uno de bovinos, y uno de porcicultura. Tenemos un proyecto de panadería, que con el compañero lo viste. Este establecimiento cuenta con dos puntos, uno para mujeres y otro para hombres. ¿Cuenta con un proyecto de Expendio que son tres puntos, uno para cada estructura. Cuenta con salón de belleza en el servicio de las mujeres. Y directamente ya, aunque no es no estoy familiarizada 15:16, pero es algo empresarial directamente del INPEC, es la creación de los uniformes, que las mujeres realizan uniformes para hombres privados de la libertad, del cual, a través de resolución y de bonificación, se les paga a las privadas de la libertad por cada uniforme que hacen y son distribuidos a diferentes partes del establecimiento para utilización de los privados de la libertad. Que eso es a lo que nosotros apuntamos, participar, cada año y quisiéramos”. Profesional del área de tratamiento del INPEC.

Participar de estas actividades permiten redimir o disminuir la duración de la pena originalmente impuesta. Esta es la principal motivación que las personas entrevistadas perciben que empujan a quienes están privados de libertad de participar de actividades recreativas, laborales o de intervención psicosocial. Muchas de estas personas incluso participan simultáneamente de más de 1 actividad. Si bien ello no acelera el proceso de redimir la pena, es usual que las personas privadas de libertad complementen actividades recreacionales o educacionales con las labores porque esta les genera un ingreso que a pesar de ser pequeño es suficiente para motivarlos a participar de esta clase de actividades:

“Nunca es de tiempo completo pues por norma ya, la corte pronuncio, hay que darles un día de descanso, entonces siempre la máxima son 6 días, esos 6 días son 3 días de redención, más o menos 12 días en un mes, eso si cumplen todo, entonces esa es como la actividad que todos quieren, porque por la remuneración y por el tiempo aunque mucha es la remuneración porque con eso ayudan a su familia, bueno, la situación es para ellos, entonces ya empiezan a verse esos beneficios, las medidas de seguridad se evalúan, entonces ya cuando llegan a la evaluación para la medida de seguridad lo sientan nuevamente y más adelante cuando ellos lo solicitan porque ya cumplí la tercera yo quiero pasar a la mediana”. Profesional del área de tratamiento del INPEC.

Por otra parte, si bien es posible reducir la condena mediante actividades que no impliquen intervención psicosocial, al momento de solicitar la libertad condicional participar de estos tiene un peso importante, tal como lo expresa el siguiente entrevistado:

“Bueno y ese punto de él es bastante importante, es el que ellos hagan programas psicosociales, no les permite disminuir la pena, solamente en las actividades de redención que son las que manejo yo. Pero son muy importante porque cuando ellos vayan a solicitar al juez su

libertad condicional, su libertad plena, el juez le dice tu qué hiciste en la cárcel y si no presenta que hizo ningún curso de redención, solamente, ningún programa psicosocial, sino que nada más hizo redención por ejemplo en aseo, el juez va a decir per tu no hiciste nada en la cárcel, pasaste haciendo aseo, pero no estudiaste, no hiciste una actividad, nosotros le llamamos transversal. Entonces si es muy, muy importante los programas psicosociales". Profesional del área de tratamiento del INPEC.

Sin embargo, en el caso de algunas cárceles, la forma como se gestionan estas actividades son objeto de críticas. Por una parte, se critica la falta de cobertura, sosteniendo algunos entrevistados que esta no alcanzaría a cubrir el 30% del total de la demanda potencial. Asimismo, se critica que el caso de aquellos trabajos por vía de administración indirecta, es decir aquellos donde un particular instala una industria al interior de las cárceles u emplea a personas privadas de libertad, los pagos serían inferiores al mínimo legal. Finalmente, tal como señala el siguiente entrevistado, en algunas actividades productivas existen dificultades para la obtención de las materias primas que permiten la confección de estos productos:

"Dentro de los programas laborales tenemos actividades cómo son lencería, maderas, artesanías, pero todo estos son procesos de administración directa, es decir que el interno compre el material a través del expendio, qué es un proyecto productivo del establecimiento y elabora su producto y lo saca y lo entrega a su familiar para la venta". Autoridad del INPEC del nivel regional.

Finalmente, si bien lineamientos de estos programas son realizados desde el nivel nacional tal y como releva un experto del campo académico, no existe certeza de cómo se está llevando a cabo la implementación de estos en cada recinto penal:

"Pero cuando uno va a ver efectivamente la implementación de esto, se queda en el papel o sea no, no... por qué, porque entonces no haya psicólogos que puedan atender a estas personas, entonces hay como una precariedad en la calidad de los servicios en de la oferta como tal, en el acceso, pues que la final lo que vemos es una población que está ahí y que seguramente vuelve a reincidir porque no tiene capacidades o no, no fue un preocupación del establecimiento como tal prepararlos para su vida en libertad, eso es como el tema es que de lo que hemos visto es que no sabemos eso como se implementa, como termina aterrizándose en pues cada uno de los establecimientos". Académico/a en materia penitenciaria.

e. Beneficios de salida condicionada por exigencias que no siempre dependen de la voluntad del interno

Si bien el acceso a beneficios de salida anticipada está condicionada al tránsito de los internos por las distintas fases del régimen penitenciario, estos deben cumplir con otros requisitos para ello. Entre estos, las personas entrevistadas problematizan las dificultades que generan el exigir que ocurran eventos que no necesariamente dependen de la voluntad de los internos.

Uno de ellos se vincula con la exigencia de requisitos en materia de educación para ingresar a programas de carácter laboral que luego permitan acceder a beneficios de salida. El principal problema reportado en la materia es que el ingreso a esta clase de programas en ocasiones queda sujeto tanto a que estos sean

disponibilizados desde el INPEC, como a que su ingreso sea promovido por los líderes de los patios. Un entrevistado relata en los siguientes términos como opera esta problemática al momento de postular a los programas.

Por otra parte, varios de los entrevistados concuerdan en que el requisito relacionado con el comportamiento del infractor juega un rol preponderante en la decisión de dar acceso a determinados programas:

“El profesional acá va a los patios a hacer la convocatoria y pues los que resulten, es sin exclusión, lo que verifican ahí es la conducta, obviamente se le da la oportunidad al que tenga mejor conducta en el patio y la calificación del desempeño en la actividad que está, tiene que tener una calificación por lo menos en el último semestre de sobresaliente porque tener deficientes significa que...Que no se portó bien”. Profesional del área de tratamiento del INPEC.

Finalmente, considerando que los beneficios de salida están condicionados a la posibilidad de acceso a programas, las condiciones de implementación de estos también inciden en las oportunidades de las personas privadas de libertad de acceder a ellos. En este sentido, a lo largo de distintas entrevistas los profesionales del INPEC destacan que las condiciones de implementación de la oferta programática son precarias, lo que limita la oportunidad de trabajar con los internos, tal como describe el siguiente entrevistado:

“Bueno a mí me dan mis cuadernos, mis lápices, jajaj, lo básico, son... yo diría que eso es lo que uno necesita, porque por lo menos aquí tengo colores, pero bueno yo busco una pintura, los materiales y los recursos son poquitos, son poquitos, pero siempre se cuenta con el recurso didáctico y básico para esos grupos. Yo lo que hago es que cuando no tengo material hago con el material que tengo, si tu como profesional tienes que ver tus recursivos, si tienes papel trabaja con papel, si tienes hilo trabaja con hilo, si tienes polvo trabaja con polvo, o sea es como ahí ya viene la habilidad y uno como profesional, aquí hay que jugar con un profesional hábil, recursivo, creativo, didáctico, no ese profesional ahí que porque claro las condiciones”. Profesional del área de tratamiento del INPEC.

f. Altos niveles de deserción y desarrollo no estructurado de estrategias para generar adherencia

Como se mencionó previamente, no es la regla general que las personas privadas de libertad consigan participar de actividades de intervención o tratamiento. Sin embargo, incluso entre quienes consiguen enrolarse en esta clase de actividades las tasas de abandono son importantes. Si bien no existen cifras oficiales en esta materia, algunos entrevistados las fijan en torno al 50% de quienes participan de estas actividades:

“La deserción es altísima. Mira yo te puedo dar hasta cifras: el año pasado se tuvo una deserción de los programas del 52%, y eso que, como te digo, hay beneficios. Entonces yo es- cucho de algunos que no quieren hacer el programa porque les quedan 2 años para Mediana o 3 años para Mínima, y no los hacen hasta que prácticamente dejan encima el tema del que es el requisito para. No lo ven como nosotros decimos, que es un proceso, que es como meter la ficha, no lo ven así”. Profesional del área de tratamiento del INPEC.

El abandono de los programas tiene lugar por un conjunto enorme de factores estructurales del con-

texto carcelario, pero también motivacionales. En general, la vulnerabilidad inherente al entorno carcelario también se menciona como una razón para mayores tasas de abandono. Problemas familiares externos, disminuciones en la salud mental o notificaciones de extensiones de condena son factores explicados por los entrevistados como contribuyentes a mayores niveles de abandono en la participación en programas intrapenitenciarios. Asimismo, la deserción es también impulsada por la violencia en prisión y los conflictos internos, ya que algunos reclusos priorizan su seguridad sobre la participación en estas actividades a pesar de los beneficios que les puedan reportar. También ello se produciría producto de factores estacionales, como la ocurrencia de celebraciones familiares como cumpleaños de familiares o la Navidad, todos eventos que contribuyen a aumentos temporales en las tasas de abandono. Una profesional del área de tratamiento entrevistado relata como inciden algunos de estos factores estructurales en la baja motivación para participar en actividades de intervención:

“(...) doctora mire allá hay unos muchachos que tienen quince días o un mes, ya estuvieron un mes de estar ahí, no están haciendo nada y ya los pelados quieren hacer y yo de pronto soy más ágil y ya qué me vas a decir, no doctora porque al principio me decían que no querían saber nada, lloraban, se aislaron, no querían hablar con nadie. Entonces ya como me buscaron, entonces bueno tráeme el nombre y yo lo llamo, habló con él a ver qué quiere hacer. Pero realmente desde el momento que llegan uno les dice llegaste a la cárcel, pero aquí tienes la oportunidad de hacer esto, esto, esto, de estudiar, de ocuparte, de hacer deporte, uno les dice, pero es la condición en la que... del susto, del miedo, del dolor, del encierro, de los pensamientos”. Profesional del área de tratamiento del INPEC.

Es en este marco en el cual los profesionales entrevistados reportan una gran falta de interés de los internos en participar. A juicio de alguno de ellos, algunos reclusos carecen de motivación para participar porque perciben al INPEC como la entidad que les impone castigo, lo que genera reticencia a participar en actividades impulsadas por parte de esta institución:

“Muchos internos pueden ver que es, digamos, la parte anímica, otro es de que, lograr convencerlos de que el objetivo del INPEC es resocializarlos porque muchos de ellos ven esto como un castigo, me apartaron de mi familia, el INPEC tiene la culpa porque yo voy a salir en libertad, entonces digamos esos sentimientos de que digo yo como de, de odio, tal vez de rabia ¿sí? Porque me están castigando, entonces digamos cambiar la mentalidad de los internos y que ellos vean que esto es una oportunidad para que ellos (...) es bastante complejo para los internos digamos cambiarles esa conducta porque tenemos que empezar por la parte de psicología, de convencerlos de que esta es una oportunidad y muchos el tema de estar alejados de la familia, el consumo de drogas es otra situación, cambiar ese chip delictivo”. Profesional del área de tratamiento del INPEC.

De esta forma, un aspecto significativo del trabajo realizado por los profesionales psicosociales para motivar la participación de los internos es persuadirlos de que participar en los programas haciéndoles ver que les ofrece una oportunidad de integración social y alejamiento del comportamiento delictivo. El principal incentivo para la participación continua en programas de intervención o tratamiento es nuevamente la reducción de condena. De esta forma, los entrevistados señalan que la mayoría de las personas participan en estos programas debido al requisito de estar listado en algún programa para acceder a reducciones de condena.

Sin embargo, las posibilidades de adherir se incrementan si la actividad a la cual son convocadas las personas privadas de libertad incluye el percibir una remuneración. Este incentivo opera no solo de manera directa, cuando el programa otorga una suma de dinero al interno, sino que también de manera indirecta cuando completarlo es requisito para practicar alguna actividad remunerada.

Un incentivo a participar viene dado por la motivación que generan docentes o tutores de los propios programas. Muchos de ellos al ser entrevistados perciben su rol como clave para generar adherencia y confianza en la participación de una población con la cual el trato cotidiano se torna difícil. Así, la profesional de un programa intrapenitenciario muestra como todos los incentivos anteriores intersectan en una actividad de formación laboral orientada a la población femenina privada de libertad:

“Nosotros tenemos una gran ventaja, en mujeres tenemos Maquilas. Maquila, es una actividad que tiene redención, pero fuera que tiene redención, es remunerada porque es un maquilante externo y les pagan por obra en labor, entonces eso es un incentivo para que las maquilas nunca estén sin cupo y la de educación si tratamos desde una promoción frente a este proceso, que es el colegio hace sus convocatorias de todo el proceso llamativo para que para que empecemos el para que no se queden en los cupos”. Profesional del área de tratamiento del INPEC.

Finalmente, otro motivo que moviliza la adherencia a los programas de intervención descrito por las personas entrevistadas sería el sentimiento de culpa o autoresponsabilidad, especialmente relevante entre reclusos cuyas motivaciones delictivas han sido de naturaleza política:

“Y es que cuando la persona se siente culpable por sus hechos, efectivamente va a tener una mayor adición al tratamiento. Si tú no tienes culpa, lo que te digan va a serte indiferente. Y eso es lo que pasa también con los delitos sexuales básicamente, con los grupos al margen de la ley. “¿Usted por qué mató?” Es que mi ideología, el Estado, el no sé qué, sus propósitos.... Y usted le pregunta y ellos reclaman que tienen los mismos derechos que el ejército, y que lo único es que el Estado está con el ejército y no con ellos... Y lo justifican y eso es ideología pura (...). Entonces, en el momento en que tu no sientas culpa por tus actos, vas a estar aquí y ya, y vas a salir un “héroe” porque “estoy aquí por mi pueblo, por la causa, yo soy un preso político, y bla bla bla”. Profesional del área de tratamiento del INPEC.

5.5 Barreras para el desarrollo del campo penitenciario en Colombia

A continuación, se reportan las principales barreras para el desarrollo del campo penitenciario en Colombia, generadas en base a la experiencia en la materia de operadores del campo penitenciario, tomadores de decisiones y académicos entrevistados.

En términos generales las barreras levantadas dan cuenta de que el campo penitenciario en Colombia

adolesce de limitaciones en eslabones más bien primarios de su estructura relacionados con cuestiones de carácter material (falta de recursos humanos e infraestructura) e institucional (fundamentalmente, problemas de gestión) cuya falta de resolución impide el desarrollo de actividades más especializadas requeridas para satisfacer los derechos e intervenir a la población privada de libertad. Esto convive con condiciones estructurales tales como las dificultades para regular el ejercicio arbitrario de poder en las cárceles y las dificultades para implementar políticas penitenciarias orientadas a la reinserción social que, ya sea desde el interior de las cárceles o desde el nivel central, impiden el desarrollo adecuado del campo penitenciario.

a. Escasez de recursos humanos y de infraestructura idónea para realizar actividades con la población privada de libertad

Las distintas clases de personas entrevistadas concuerdan en que la escasez de personal en general dentro de las cárceles, pero principalmente de aquel destinado a realizar intervenciones, talleres u otro tipo de actividades con las personas privadas de libertad es un obstáculo para el ejercicio de derechos y para llevar a cabo intervenciones de calidad. De esta forma, el bajo número de personal del INPEC que se desempeña al interior de las cárceles impide no solo que se realicen todas las actividades requeridas para garantizar la protección de derechos y una adecuada intervención psicosocial de la población privada de libertad, sino que hace que el personal disponible solo consiga implementar las actividades para las que son mandatados con bajos estándares de cobertura y de calidad:

“Porque los funcionarios, aunque cumplen, se ven obligados a desarrollar múltiples actividades y a responder por muchas cosas que no deberían responder, la carga laboral es impresionante, pero aun así buscan la forma de cumplir. Por lo menos yo me he dado cuenta de que en el área de Tratamiento, les hace falta al menos 10 funcionarios y aun así ellos tratan de cumplir con la atención de la población. En el área de Seguridad nos faltan más de 200 funcionarios, y aun así cumplimos con lo que alcanzamos a tener, le damos trazabilidad a lo que podemos en cuanto a las revisiones médicas, en cuanto a temas deportivos, jornadas deportivas, brigadas... el personal es muy escaso”. Profesional del área de DDHH del INPEC.

En este marco, las profesionales del INPEC entrevistados destacan que los problemas que genera la falta de personal penitenciario no solo impiden hacer aquellas labores para las cuales son mandatados, sino que tiene otras consecuencias colaterales. Por ejemplo, se menciona que la imposibilidad de programar actividades para el uso del tiempo libre de toda la población penal generaría tensiones que incrementarían los niveles de violencia al interior de los patios y dificultarían el trabajo de los funcionarios del propio INPEC, dando lugar además problemas incluso para su propia seguridad personal, la del resto de los internos, y afectando además la función de custodia de las personas privadas de libertad:

“Pienso yo que es la actividad ocupacional lo que yo te decía, es muy poco la actividad ocupacional y pienso que si las privadas de la libertad estuvieran ocupadas todo el tiempo, esto sería diferente, porque la tensión en los patios, de pronto el consumo, todas esas cosas nos dificultan muchísimo el trabajo a todas, además, que dentro del establecimiento las que tenemos curso de derechos somos muy pocas, si digo yo, tres o cuatro personas y somos 300 entonces hace falta como más meterse uno en el rol de Derechos Humanos y ponerme en el zapato de la otra persona”. Profesional del área de DDHH del INPEC.

Los problemas que genera la falta de recursos humanos se potencian además con la falta de infraestructura. La que existe, a juicio de los entrevistados, es en general antigua y sin espacios adecuados para realizar talleres, programas laborales o actividades productivas. Tampoco existen espacios adecuados para satisfacer otras necesidades de la población privada de libertad, como un acceso adecuado a la escuela, a espacios reservados para entrevistarse con sus abogados defensores o para poder hacer lectura privada de los antecedentes de sus casos judiciales. Una de las personas entrevistadas lo problematiza en los términos siguientes:

“No tienen los espacios adecuados para hacer una línea de producción, entonces eso sería una de ellas. Tenemos el taller de Cuero y calzado, lo que llamamos Zapatería, donde el problema es el mismo: infraestructura. Y a veces no sabemos si llueve más afuera o adentro. Entonces el agua ingresa y daña los productos a los internos, se inunda... Esa ha sido una de las falencias, por eso a veces los privados de la libertad se restringen a participar en esas actividades”. Profesional del área de tratamiento del INPEC.

Varios entrevistados problematizan especialmente sobre las malas condiciones en que se encuentran en distintas cárceles los locutorios, es decir, los espacios para que se entrevisten los internos con sus abogados. Dado que su número es limitado, acceder a ellos es algo que debe tramitarse con mucha anticipación y mediante gestiones que implican altos niveles de burocracia. Los que están disponibles no cuentan tampoco con condiciones para facilitar la relación abogado-cliente. Su escasez ha generado condiciones para propiciar la corrupción en torno a su uso, pues por ejemplo como da cuenta el siguiente entrevistado, se ha generado un mercado donde se da acceso solamente a los pocos disponibles a quienes pueden pagar por ellos:

“Ah no, eso no existe, no, o sea si existen, hay unas cosa que llaman los locutorios como abogada si, y eso es una vaina impresionante pues ya uno sabe y la verdad y los presos normalmente pagan para que les suban las restricciones, para eso sirven, para ganar más plata adentro, para que los dejen salir porque hay posibilidades, bueno por lo menos aquí en La Picota y (...) bueno en todos los lugares hay posibilidades de salir a los locutorios hacia unas salitas aledañas donde uno si puede hablar ahí en confidencialidad, eh... porque los locutorios son con vidrios gruesísimos, unos huequitos ahí chiquitos y uno tiene que gritar para que le escuchen si, o pegarte, apegarte es horrible, asqueroso”. Representante de ONG de incidencia pública.

Finalmente, la escasez de espacio para realizar actividades, talleres y programas con la población privada de libertad ha obligado a las organizaciones de la sociedad civil que ingresan a las cárceles para aquello, a tener que coordinarse con otras que también necesitan realizar sus actividades en la cárcel para distribuirse en el tiempo los pocos espacios disponibles, tal como describe el siguiente entrevistado:

“yo no me puedo cruzar con las Hermanas, con Las Damas Rosadas, porque no hay suficientes espacios para que cada quien desarrolle sus actividades, aunque ellos entran a los patios si, nosotros no tenemos ese posibilidad si, pero normalmente hay como una zona de (...) que se llaman en las cárceles donde a nosotros nos ubican y pero ahí funciona de todo, por lo menos en La Picota el área educativa es también de talleres, es también de... y nos acomodamos y ahí uno se acomoda y nos toca acomodarnos a las condiciones que hay”. Representante de ONG de incidencia pública.

b. Falta de capacidad del Estado para dar provisión adecuada de servicios al interior de las cárceles

En varias de las entrevistas realizadas surge como otro de los problemas que limitan el desarrollo del campo penitenciario la falta de capacidad del Estado para proveer de servicios al interior de las cárceles. Los principales ámbitos sobre los cuales se problematiza en esta materia son la provisión de servicios de alimentación, salud y educación.

Es en este contexto que emerge una crítica persistente entre los entrevistados en relación a la falta de capacidad del USPEC para realizar una gestión adecuada de los servicios que se prestan al interior de las cárceles, cuya causa es atribuida a la falta de conocimiento de este órgano de la realidad penitenciaria, lo que le dificultaría implementar adecuadamente los servicios requeridos para satisfacer las necesidades de la población privada de libertad. Un reclamo constante en varios entrevistados del INPEC es que muchos de los problemas existentes en las cárceles son generados por problemas de gestión del USPEC, aunque finalmente ellos son quienes deben responder ante los reclamos que surgen por la falta de provisión de estos servicios.

“Entonces esos procesos son muy lentos, no hay un seguimiento oportuno, no siempre se cumplen las remisiones, o en ocasiones se lleva a un interno y en ocasiones no es atendido, eso nos genera un choque permanente porque nos viven echando culpas “que usted me tiene que prestar el servicio y no me está cumpliendo” y nosotros escribimos “pero nosotros no tenemos ningún poder de decisión frente a la situación que presenta la USPEC con este tema”. Autoridad del INPEC del nivel regional.

En materia de prestaciones de salud, por ejemplo, se reporta que la falta de diligencia del USPEC genera demoras en la gestión de los procesos de licitación de las prestaciones de salud para las personas privadas de libertad. Entre otras consecuencias ello genera dificultades cuando se requiere otorgar prestaciones de salud de mayor complejidad, pues la celeridad de la atención requerida no está acorde con los tiempos que demora la gestión administrativa que realiza esta institución.

Otro ámbito donde se expresa la limitada capacidad del USPEC en materia de prestación de servicios al interior de las cárceles es el de la alimentación. En el por ejemplo varios entrevistados refieren los problemas que genera la alta rotación de las empresas encargadas de proveer dicho servicio y los altos niveles de incumplimiento por parte de ellas en un ámbito que es considerado por los entrevistado como de suyo complejo por el volumen de personas involucradas y lo precario de la infraestructura de las cárceles para prestarlo adecuadamente. Una de las personas entrevistadas da cuenta de cómo se expresan estos problemas y la falta de fiscalización de su ocurrencia:

“¿Qué ha pasado en algunas ocasiones?, por lo menos aquí en la regional, cuando es tan permanente el incumplimiento contratista, yo he formulado denuncias contra el contratista, me está incumpliendo, para mi me está afectando la salud y la vida de nuestra población, ¿sabe lo que ha pasado? Nada, pues yo tengo la denuncia con todos mis soportes, pero nunca he sido llamada por la Fiscalía, y, vuelven y hacen otra contratación por seis meses y el contratista que hoy se llamaba “Carlos Pérez”, mañana se llama “Julián Mercado”, pero sigue siendo el mismo contratista, es decir, una empresa hace uniones temporales, se cambian el nombre, pero siguen siendo los mismos contratistas”. Autoridad del INPEC del nivel regional

Otro ámbito donde se reportan problemas en la gestión administrativa de los recintos penales es en materia educacional. Este es otro de los ámbitos cuyo desarrollo se ha visto afectado por los problemas del USPEC para hacer gestión efectiva de los procesos de contratación y de licitación de servicios, el que en la experiencia de algunos de los entrevistados se replica también con otros órganos del Estado, como el SENA:

“La concertación es donde el SENA nos está diciendo: “Estos son los programas que le puedo ofrecer el otro año”, pero ¿de qué depende? Depende de que esa concertación que hicimos, entonces yo le digo: “Ah, sí, panadería”, limpieza de superficie, manipulación de alimentos, una panadería básica, una repostería con una técnica en uñas, una técnica en deportes. Cuando llegué en enero yo le digo: “Ey! SENA, ¿Con cuál empezamos? Ah no, todavía no hay, no hay contratación de docentes”, se llega marzo y no han contratado docentes, yo tengo que esperar que el SENA contrate a esos docentes para esos programas que concertó en noviembre”.
Profesional del área de tratamiento del INPEC.

Esto va configurando un escenario donde los entrevistados del INPEC relevan la baja capacidad que existe desde su institución de coordinarse entre los niveles local, regional y nacional y con otras instituciones como el USPEC y el SENA. Es resentido por parte de los funcionarios del INPEC que su institución deba hacerse cargo de dar prestaciones sociales de diversas características sin contar siempre con el apoyo de las instituciones del Estado a cargo de su provisión para la población general y de la falta de disposición de estos órganos para concurrir directamente a las cárceles a brindarlos o al menos de comprender las particularidades de las personas privadas de libertad a la hora de considerar su elegibilidad para participar de determinados programas sociales.

Una expresión bastante particular de este problema, pero cuyas consecuencias afectan a gran parte de la población penal es la exigencia que se hace desde el SENA en muchas regiones del país de exigir la cédula de identidad de los internos para inscribirse en procesos educativos formales, requisito que impone a los privados de libertad una exigencia difícil de cumplir dada la dificultad que tienen para gestionar la obtención de un nuevo documento cuando este ha sido extraviado, tal como plantea el siguiente entrevistado:

“Entonces a nosotros se nos hace muy complicado, nos piden treinta estudiantes, buscar y llamar a los familiares y todo para que nos traigan fotocopia de la cédula, en eso me puede demorar hasta tres meses, es muy engorroso y eso como que obstaculiza para que haya más formaciones del Sena acá”. Profesional del área de tratamiento del INPEC.

Finalmente, a nivel más general, estos problemas de coordinación interinstitucional y de gestión de instituciones externas al INPEC que deben proveerle servicios genera dos problemas resentidos por las personas entrevistadas. Primero en materia de cobertura, limita la prestación de servicios básicos como alimentación, salud y educación a la generalidad de la población penal. Segundo, en materia de calidad, hace que los servicios que ya son prestados de manera parcial al interior de las cárceles se hagan con estándares menores a los deseables pues su prestación debe ser asumida o por funcionarios del INPEC sin formación especializada para ello o en ocasiones, como en materia educacional, por los propios internos, tal como describe el siguiente entrevistado:

“Bueno, el panorama que encontramos hoy es muy desalentador. Hay casi la mitad de

las cárceles con un servicio de educación formal. ¿Al menos 20 de estos 60 establecimientos que tienen ciclos de educación formal básica escolar, son dirigidos directamente por el INPEC y el profesor es una persona privada de la libertad que, de algún modo, estudió un poco más y no tiene habilidad de formador, pero le tocó asumir un rol que le abrieron en el sistema, como que le abrieron una plaza formal”. Autoridad del nivel nacional.

c. Ejercicio abusivo y arbitrario de poder al interior de las cárceles

Existe la percepción de que el adecuado desarrollo de las actividades en materia de protección de derechos y de intervención psicosocial en las cárceles colombianas está limitado además por la relación excesivamente discrecional que tienen los dragoneantes y en general el personal del INPEC con las personas privadas de libertad y con las organizaciones no gubernamentales que ingresan a las cárceles a realizar actividades en estas materias.

Tanto profesionales de organizaciones no gubernamentales como defensores del pueblo entrevistados coinciden en que las personas privadas de libertad perciben que los dragoneantes hacen uso abusivo de su poder respecto de ellos, buscando en ocasiones internamente mantenerlos en un estado de subordinación que obstaculiza que ellos puedan reclamar por el ejercicio de sus derechos al interior de las cárceles. De esta forma el trato de los dragoneantes es percibido en ocasiones como injustificadamente agresivo tanto con las personas privadas de libertad como con actores externos a la cárcel. Asimismo, son percibidos como funcionarios excesivamente burocratizados en la toma de decisiones, lo que obstaculiza la activación de ciertos procesos en el sistema penitenciario, tal como muestra el siguiente entrevistado.

“(...) pero tener que hacerle caso a un guardia y a sus caprichos a cuenta de nada, eso me indignaba, eso todo el tiempo me carcomía el alma, si, y es real porque bueno no es una cuestión de mantener el orden y la disciplina (...) sino la intencionalidad de mantenerlos en ese estado de subordinación, de hacerle saber todo el tiempo que están en esa condición y todo lo que, además lo que alrededor de eso funciona, de hacer caso literalmente hasta lo que le dice quién manda en el patio, lavarles la ropa, como ese tipo de cosas”. Representante de ONG de incidencia pública.

“No es que usted no me trajo la firma de fulano de tal”, “Pero está la firma del director”, “No, pero es que ese no me sirve porque se salió ayer, entonces tiene que ser el director” entonces mientras uno vuelve y hace toro el proceso. Entonces a veces el encargado dice “No quiero”, pero él está hoy en ese puesto y no me deja”. Profesional del área de tratamiento del INPEC.

Otro ámbito donde existiría amplia discrecionalidad, y que afecta el desarrollo de las actividades de protección de derechos e intervención psicosocial, es el de las autorizaciones a las organizaciones de la sociedad civil para el acceso a los recintos penales. En términos generales varios actores entrevistados perciben que las organizaciones con fines religiosos tienen un acceso más expedito a las cárceles que otras organizaciones que persiguen fines diversos. Por ejemplo, organizaciones de derechos humanos perciben que su ingreso es dificultado pues serían catalogados por personal del INPEC como vinculados a organizaciones insurgentes o que persiguen fines políticos al interior de las cárceles. En el mejor de los casos, las organizacio-

nes perciben que son vistas por el INPEC como instituciones que mediante la divulgación de las condiciones carcelarias aspiran a atacar a la institucionalidad, tal como plantea el siguiente entrevistado.

“Pero lo que hemos visto en términos generales es que siempre nos ven como los adversarios, incluso como los enemigos o sea ni siquiera como al adversario que se le escucha porque de verdad me está informando cosas que considero importantes, lo contrario, se ve mal el hecho que se saque y se visibilice lo que está ocurriendo dentro de las cárceles porque eso es como un ataque a la institucionalidad”. Representante de ONG de incidencia pública.

Una de las razones atribuidas a este amplio margen de discrecionalidad sería que la autorización para acceder a un recinto penal depende excesivamente de la disposición del director de turno del recinto penal de otorgarla. En este contexto, algunas organizaciones refieren contar con convenios de colaboración que les facilita el acceso a la cárcel, el que entienden no sea fácil de gestionar al ser la cárcel un espacio donde priman criterios de seguridad. Con todo y a pesar de tener estos convenios en ocasiones se ven impedidos de ingresar siendo afectados por decisiones que les impiden el acceso y que consideran arbitrarias. Incluso algunas agencias estatales, como la Defensoría del Pueblo, en ocasiones tiene problemas para acceder a las cárceles. En particular esta situación se ha visto exacerbada con posterioridad a la habilitación de los recintos policiales como centros de detención provisoria, pues respecto de ellos no existirían facultades legales para hacer ingreso a ellos por no tratarse formalmente de cárceles.

De esta forma, los cambios frecuentes en la dirección de los recintos penales han hecho variar los criterios para que estas organizaciones puedan ingresar a los recintos penales a realizar actividades de educación, trabajo o reinserción social en general. Esta situación es problematizada por una de las personas entrevistadas en los términos siguientes:

“La razón porque en La Picota no se siguió haciendo fue porque el apoyo que había desde la dirección pues cambiaron al director porque eso depende también mucho de la cabeza, entonces si dependiendo si la cabeza autoriza a entrar que programas porque también ven, revisan como cuales son los programas... o sea seleccionan mejor dicho cuáles son los programas que entra o que no entran. Pero pues como el trabajo del Centro de Investigación y cárceles lleva tanto tiempo, pues la relación de la directora como tal con la Institución pues es bastante sólida y eso ha permitido también que haya una continuidad a pesar de que hay momentos en que de pronto um... no ha sido como tan fuerte ese apoyo, pero en general digamos que si no tenemos como el visto bueno de la dirección pues es muy difícil poder entrar”. Académico/a en materia penitenciaria.

Finalmente, formas más severas de discrecionalidad y arbitrariedad son reportadas por entrevistados que desde diversos ámbitos denuncian haber conocido de eventos de corrupción al interior de las cárceles, el que implica un ejercicio abusivo de poder expresado en el cobro de dinero para autorizar la entrega de bienes, la salida a los patios a las personas privadas de libertad, para autorizar entrevistas privadas de los internos con sus abogados o para acceder a oferta laboral.

“La guardia y el INPEC aquí está muy corrupto, todo es plata desde que entran en la cárcel. Tener un colchón vale plata, estar en un patio o en el otro vale plata, salir a una actividad vale plata. Entonces pienso que ahí radica todo, es una institución que está muy corrupta, es

una institución que tiene 92 sindicatos. Ahí está la respuesta de todo. Entonces así es muy complicado". Representante de ONG implementadora de programas.

"Pues claro, no es de ocultar, hay personas que cobran por cualquier asunto. En ocasiones el interno, en su debilidad, pide ayuda. Imagínate un tipo que tiene mucha plata y tiene la libertad ahí, y hay un dragoneante al que le comenta que aún no le llega su libertad, le colabora, pero.... Yo no soy el santo de los santos, pero yo no veo el dinero, veo el servicio". Profesional del área de DDHH del INPEC.

d. Inestabilidad de la política penitenciaria

La política penitenciaria es descrita como punitivista por varias de las personas entrevistadas, lo que atribuyen principalmente al hecho de estar radicada la gestión de las cárceles en la secretaria de seguridad, órgano que tendría no solo su foco puesto en las materias de seguridad ciudadana, sino que tendría históricamente una mirada de la justicia penal enfocada en el encarcelamiento como solución a los problemas de criminalidad. Esta percepción convive con la creencia manifestada por algunos entrevistados de que no existe realmente en los funcionarios penitenciarios un enfoque de derechos humanos ni que este es promovido activamente desde el nivel central, lo que exacerbaría la relación de subordinación y sujeción entre las personas privadas de libertad y la guardia penitenciaria.

Al enfoque punitivista y escasamente interesado en promover una mirada basada en los derechos humanos al interior de las cárceles percibido por los entrevistados, convive con un escenario donde los actores del campo penitenciario perciben también que al menos a nivel de diseño la política penitenciaria se encuentra adecuadamente pensada pero en donde no existe capacidad estatal para implementarla bajo los estándares planteados, particularmente desde la corte constitucional en el marco de la declaración de estado de cosas inconstitucionales, ni presupuesto asociado para impulsar la implementación de esos estándares. La falta de recursos y de interés del nivel político de invertir en el sistema penitenciario es una queja manifestada por varios entrevistados y un elemento que a su juicio limita su adecuado desarrollo:

"Todo ya está escrito, el problema es que no tenemos recursos. Todo está escrito, todo está hecho. Uno mira la sentencia de la corte, uno mira cómo funciona el sistema y todo lo que se ha hecho en temas de sistema, tú lo miras acá y todo está escrito, todo está escrito, si toca algunas cosas serían de forma, pero el fondo como tal es que, si yo no tengo recursos para implementar lo que ya está escrito, pues obviamente va a ser muy complicado. Cuando tú revisas, digamos, los, tú lo decías, es que ya tienen todo documentado, tienen muchísimos temas ya claros en relación a procesos, procedimientos, todo bien estructurado, pero para poder implementar eso que, ya que lo tenemos escrito y que ya tenemos durante todos estos años, lo que hemos aportado para que se fuera construyendo lo que es el sistema, pero sin recursos es complicado, es muy complejo". Profesional del área de DDHH del INPEC.

A esta mirada que predominaría en el nivel central de toma de decisiones se unen diversos problemas de inestabilidad que predominan en otros actores vinculados al campo penitenciario. De esta forma, las personas entrevistadas resienten que en el caso del USPEC por ejemplo los frecuentes cambios en la dirección de dicho organismo producirían dificultades para dar continuidad en sus políticas y a sus criterios institucio-

nales a pesar de que sus funciones y directrices básicas están definidas por la ley. Otra manifestación de esta inestabilidad en las políticas penitenciarias y en los procesos de toma de decisión es referida por algunos funcionarios del INPEC entrevistados que consideran que si bien en varias regiones del país existe apoyo de parte de las municipalidades o alcaldías para facilitar profesionales que puedan realizar diversas actividades al interior de las cárceles, ello no constituye una estrategia o política organizada y homogénea desde el nivel nacional:

“En Medellín, en Bellavista tenían, no se ahorita, tenían hasta funcionarios que los pagaba la alcaldía y muchos programas. Aquí, acéfalo, no, totalmente nada. Si acaso hay una, una conmemoración de la fiesta de las Mercedes en las mujeres, o el día de la mujer, pero el resto en la alcaldía, entonces no hay, no hay voluntad política.” Profesional del área de tratamiento del INPEC.



6. Referencias bibliográficas

Allen, F. A. (1959). Criminal justice, legal values and the rehabilitative ideal. *J. Crim. L. & Criminology*, 50, 226

Beijersbergen, K. A., Dirkzwager, A. J., Eichelsheim, V. I., Van der Laan, P. H., & Nieuwebeerta, P. (2015). Procedural justice, anger, and prisoners' misconduct: A longitudinal study. *Criminal justice and behavior*, 42(2), 196-218.

Cárdenas, A. (2011). Trabajo Penitenciario en Chile. Instituto de Investigación en Ciencias Sociales (ICSO) de la Universidad Diego Portales (UDP). Ministerio de Justicia de Chile. Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH (GIZ).

Castro, Á., Cillero, M., y Mera, J. (2010). Derechos Fundamentales de los privados de libertad. Guía práctica con los estándares internacionales en la materia. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Diego Portales.

Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana y Fundación Paz Ciudadana. (2014). Estudio de Diagnóstico y Propuesta de Rediseño del Departamento Postpenitenciario de Gendarmería de Chile. Informe Final. Ministerio de Justicia.

Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana y Fundación Paz Ciudadana. (2012a). Estudio de evaluación del programa de Fortalecimiento de los Consejos Técnicos y Seguimiento de los Beneficiarios con Salida Controlada al Medio Libre. Informe Final. Ministerio de Justicia.

Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana y Fundación Paz Ciudadana. (2012b). Estudio de Evaluación de proceso y resultados del Programa de reinserción social de personas condenadas por infracción a la ley penal. Informe Final. Ministerio del Interior y Seguridad Pública.

Clarke, R. V., & Cornish, D. B. (1985). Modeling offenders' decisions: A framework for research and policy. *Crime and justice*, 6, 147-185.

Comité para la prevención de la tortura. (2023). Prevención de la tortura y situación de las personas privadas de libertad en Chile. En línea en: https://mnpt.cl/Segundo_Informe_Anual_CPT.pdf

Consejo para la Reforma Penitenciaria. (2010). Informe: Recomendaciones para una Nueva Política Penitenciaria. En línea en: http://www.cesc.uchile.cl/Informe_CRPenitenciaria.pdf

Cury, E. (2005). Derecho Penal, Parte General, Octava Edición, Editorial Jurídica, Santiago.

Departamento de Estudios Sociológicos, DESUC. (2010). Informe Final: "Evaluación Comprehensiva del Gasto Gendarmería de Chile". Pontificia Universidad Católica de Chile Ministerio de Hacienda. Dirección de Presupuestos (DIPRES).

Droppelmann, C (2021). Antecedentes para la implementación de programas de intervención especializados en reinserción social para la población penal adulta. Centro de Estudios Justicia y Sociedad, Pontificia Universidad Católica de Chile. En línea en: https://justiciaysociedad.uc.cl/wp-content/uploads/2023/02/Inf.-Final_Est.-Programas.pdf

Espinoza, O. (2010). Volver a Confiar. Caminos para la integración post carcelaria. Santiago: Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana de la Universidad de Chile.

Farmer, M., McAlinden, A. M., & Maruna, S. (2015). Understanding desistance from sexual offending: A thematic review of research findings. *Probation Journal*, 62(4), 320-335.

Fundación Paz Ciudadana (2013). Estudio teórico y comparado de la evidencia internacional y nacional existente en torno a la reinserción social de los infractores de ley, con enfoque laboral, en adultos y jóvenes.

Gendarmería de Chile. (2023). Acciones desarrolladas. Gendarmería de Chile. En línea en: https://www.gendarmeria.gob.cl/ddhh_acciones.html

Giordano, P. C., Cernkovich, S. A., & Rudolph, J. L. (2002). Gender, crime, and desistance: Toward a theory of cognitive transformation. *American journal of sociology*, 107(4), 990-1064.

Glueck, S., & Glueck, E. (1937). Later criminal careers.

Hernández, R., y Fernández, C. (2010). Baptista Lucio MdP. Metodología de la investigación, 6.

Hernandez, J. (2020). La paradoja punitiva: las medidas alternativas al encarcelamiento y la política criminal inflacionaria en Colombia. En línea en: <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2020/10/La-paradoja-punitiva-2.pdf>

Instituto nacional de derechos humanos (2018). Estudio de las condiciones carcelarias en Chile. Diagnostico del cumplimiento de los estándares internacionales de derechos humanos en la privación de libertad. Santiago. En línea en: <https://bibliotecadigital.indh.cl/handle/123456789/1704>

Letelier, Cerda y Diaz (2019). Informe final de evaluación de programas gubernamentales (EPG). Programas de rehabilitación y reinserción social. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y Gendarmería de Chile En línea en: https://www.dipres.gob.cl/597/articles-189326_informe_final.pdf

Marino, N. (2017). El tratamiento penitenciario y el instrumento de valoración integral al condenado (IVIC), virtudes y falencias desde una perspectiva antropológica. Tesis para optar al grado de licenciado en Antropología, Universidad del Magdalena, Colombia. En línea en: <https://core.ac.uk/download/pdf/270126546.pdf>

Maruna, S. (2004). Desistance from crime and explanatory style: A new direction in the psychology of reform. *Journal of Contemporary Criminal Justice*, 20(2), 184-200.

McNeill, F., Farrall, S., Lightowler, C., & Maruna, S. (2012). How and why people stop offending: discovering desistance. Insights evidence summary to support social services in Scotland.

Ministry of Justice. (2013). Transforming rehabilitation: A strategy for reform. London: The Stationery Office. En línea en: <http://www.nationalarchives.gov.uk/doc/open-governmentlicence>

Moffitt, T. E. (1993). Adolescence-limited and life-course-persistent antisocial behavior: a developmental taxonomy. *Psychological review*, 100(4), 674.

Morales, A. M., Cillero, M., Grafe, F. y Cordovez, C. (2014). Nota Sectorial. Chile: Sistema Penitenciario y Justicia Penal Adolescente. Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Morales, A. M., Hurtado, M. T., Figueroa, U. O., Ortiz, P., Polanco, D. & Muñoz, N. (2015). Estudio sobre los niveles de exclusión social en personas privadas de libertad. Fundación Paz Ciudadana. En línea en: <https://pazciudadana.cl/biblioteca/documentos/niveles-de-exclusion-social-en-personas-privadas-de-libertad/>

Morales, A. M., Pantoja, R., Piñol, D., y Sánchez, M. (2019). Una propuesta de modelo integral de reinserción social para infractores de ley. Fundación Paz Ciudadana y Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana. en línea en: <https://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/185684/Una-propuesta-de-modelo-integral.pdf?sequence=1>

Navarro, P., Espinoza, A., Ferrada, D. y Valenzuela E. (2012). Evaluación de programas de rehabilitación y reinserción social, Gendarmería de Chile. Ministerio de Justicia. Informe Final. Dirección de Presupuestos (Dipres). Ministerio de Hacienda.

Uprimny, R. "Justicia transicional en Colombia: algunas herramientas conceptuales para el análisis del caso colombiano1." *Revista Foro* 53 (2005): 45-57.

Sampson, R. J., & Laub, J. H. (1992). Crime and deviance in the life course. *Annual review of sociology*, 18(1), 63-84.

Sanchez-Mejia, A (2018). Mujeres y prisión en Colombia. Desafíos para la política criminal desde un enfoque de género. En línea en: <https://repository.javeriana.edu.co/handle/10554/41010>

Solomon, A, Waul, M. Van Ness, A y Travis, J. (2006). Outside the Walls: A National Snapshot of Community-Based Prisoner Reentry Programs, Urban Institute y Outreach Extensions Unidos, 2006

Subcomité para la prevención de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos y degradantes. (2016). Noveno informe anual. 57° periodo de sesiones. Ginebra.

Villagra, C. (2008). Reinserción. Lecciones para una política Pública. *Revista Debates Penitenciarios* n° 6. Centros de Estudios en Seguridad Ciudadana. Universidad de Chile. En línea en: https://www.cesc.uchile.cl/publicaciones/debates_penitenciarios_06.pdf

Wakeling, H., & Fitzalan Howard, F. (2022). Prison staff's perceptions of procedural justice in English and Welsh prisons: A quantitative study. *The Howard Journal of Crime and Justice*, 61(2), 185-202.



7. Anexos Metodológicos

Los anexos metodológicos de este estudio pueden ser consultados en la versión web de este documento, disponible en www.justiciaysociedad.uc.cl



