

CAPÍTULO 7

Acceso a la justicia en personas privadas de libertad

PABLO CARVACHO

Instituto de Sociología UC y Centro de Estudios Justicia y Sociedad

XIMENA MARCAZZOLO

Facultad de Derecho UC

MARÍA JESÚS FERNÁNDEZ

Investigadora externa

Acceso a la justicia en personas privadas de libertad

INVESTIGADORES

PABLO CARVACHO

Instituto de Sociología UC y Centro de Estudios Justicia y Sociedad

XIMENA MARCAZZOLO

Facultad de Derecho UC

MARÍA JESÚS FERNÁNDEZ

Investigadora externa

Resumen¹

En esta investigación se propone una nueva perspectiva para mirar la cárcel. Para eso se desarrolla la literatura del acceso a la justicia, típicamente entendida respecto de problemas civiles, y se aplica a los problemas justiciables de las personas adultas privadas de libertad. Esto se justifica por una serie de razones, pero principalmente porque permite entender de mejor forma la experiencia de la cárcel desde los problemas “no penales” de la población reclusa. A su vez, esta mirada ayuda a ampliar el abanico de soluciones más allá de Gendarmería, haciendo responsable de los derechos de las personas privadas de libertad al Estado en su totalidad. Bajo este marco analítico, el estudio realizó una serie de entrevistas con personas directamente vinculadas a la cárcel desde distintos puntos de vista (personas previamente encarceladas, familiares, funcionarios de Gendarmería, entre otros actores), y analizó bases de datos que permitían entregar luces sobre los problemas justiciables y las vías de acción que sigue esta población. Los resultados del estudio muestran la fragmentación y baja presencia de soluciones de justicia, una serie de obstáculos para acceder a esta y una escasa conciencia legal de la población privada de libertad. A partir de esto, se propone el desarrollo de instancias estatales y reformas para promover mejores niveles de información, asesoría y soluciones a los problemas que aquejan a esta población.

1 Esta propuesta fue presentada por sus autores en un seminario organizado por el Centro de Políticas Públicas UC el 29 de noviembre del año 2021, en el que participaron como panelistas Alejandro Díaz, director general de la Corporación de Asistencia Judicial Metropolitana; Ana María Morales, directora del área de Justicia y Reinserción de la Fundación Paz Ciudadana; y Patricia Pérez, consejera del Centro de Estudios de Justicia de las Américas. Los autores quisieran agradecer el apoyo de Daniela Montanari y Elisa Alcaíno, quienes participaron como ayudantes de investigación.

1. Introducción

El debate sobre la justicia penitenciaria hoy se inserta en un contexto de consenso a nivel de expertos respecto de la gravedad de la crisis carcelaria. Desde el regreso a la democracia en el año 1990, diversos informes nacionales e internacionales han descrito la insuficiencia de las condiciones materiales y el funcionamiento de los recintos penitenciarios. Adicionalmente, se ha comenzado a poner de relieve que el encarcelamiento conlleva afectaciones de otros derechos fundamentales no justificados por la privación de libertad. Pese a esto, no ha sido posible concretar una reforma estructural que ponga freno a la violación de derechos de las personas privadas de libertad y avanzar hacia un sistema que promueva la reinserción. En la literatura especializada, la dictación de una ley de ejecución penitenciaria que regule el funcionamiento de las cárceles, así como la creación de una judicatura especializada en la ejecución de la pena, son las medidas de mayor acuerdo. A pesar de esto, ninguna iniciativa ha logrado concretarse en una reforma. Siendo esto así, la preocupación por los otros problemas cotidianos de la población privada de libertad nunca ha sido parte de la inquietud política y social, y ha sido escasamente analizada. Este estudio propone mirar los problemas no penales de la población encarcelada y la forma en que estos pueden ser resueltos en el actual sistema. Como se verá, esta visión no solo permite mirar la experiencia de la cárcel desde un ángulo hasta ahora invisibilizado, sino que se encuentra normativamente en consonancia con la jurisprudencia internacional de los derechos humanos.

2. Antecedentes: ¿qué entender por justicia en las cárceles?

Un paso previo y fundamental para el desarrollo del estudio es la delimitación del sentido de la idea de justicia en las cárceles.

La privación de libertad implica una dependencia intensa y permanente de la población penal respecto de la autoridad carcelaria. Jurídicamente, la relación entre las personas privadas de libertad y el poder estatal encarnado en Gendarmería se ha interpretado como una “relación especial de sujeción”, siguiendo la construcción normativa alemana (Kendall, 2010). Una de sus implicancias se refiere a la alteración del estatus de ciudadano a uno inferior, que admite excepciones a otros principios generales, como el de legalidad, en detrimento a las garantías que la ciudadanía conlleva (Kendall, 2010; Mardones, 2011). Por otro lado, se interpreta esta relación en términos positivos, implicando el reconocimiento de la posición de garante del Estado respecto de las personas privadas de libertad (Cordero, 2009). La Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha sostenido esta idea, señalando que “el Estado se encuentra en una posición especial de garante, toda vez que las autoridades penitenciarias ejercen un fuerte control o dominio sobre las

personas que se encuentran sujetas a su custodia” y que por tanto, “debe asumir una serie de responsabilidades particulares y tomar diversas iniciativas especiales para garantizar a los reclusos las condiciones necesarias para desarrollar una vida digna y contribuir al goce efectivo de aquellos derechos que bajo ninguna circunstancia pueden restringirse o de aquellos cuya restricción no deriva necesariamente de la privación de libertad y que, por tanto, no es permisible” (caso Instituto de Reeducción del Menor versus Paraguay).

La experiencia de la cárcel, ya sea que se imponga por una sentencia condenatoria o como medida cautelar, supone primordialmente la afectación de la libertad ambulatoria y no así de los demás derechos de la persona afectada, que mantiene respecto de estos una condición jurídica idéntica a la de los ciudadanos libres (INDH, 2012). Lo anterior, que se encuentra establecido en el artículo 2° del Reglamento de Establecimientos Penitenciarios, exige que ante una afectación contra cualquier derecho no limitado por la privación de libertad existan medios efectivos para reestablecer su vigencia oportunamente.

Conforme a lo señalado, el concepto de justicia que guiará el presente estudio comprende tres dimensiones. En primer lugar, la justicia formalmente entendida, es decir, los mecanismos institucionales para tutelar los derechos de la población penal frente a vulneraciones ocurridas durante la ejecución de su sentencia (Arriagada y Silva, 2014; Stippel, 2006). En segundo lugar, la justicia penitenciaria entendida como justicia procedimental, esto es, la expresada en la interacción y trato cotidiano de las autoridades penitenciarias, y la relevancia que esta tiene para la experiencia de las personas y la política de reinserción, considerando esta última como un elemento central del sistema carcelario chileno (Bottoms y Rose, 1998; Liebling, 2011; Tyler, 2006).

A pesar de la centralidad de estas dimensiones, este estudio se enfocará principalmente en una tercera dimensión de la justicia en las cárceles: el concepto de los problemas justiciables. Según esta literatura la justicia penitenciaria puede ser entendida como una solución a la diversidad de problemas que aquejan a esta población, lo cual amplía su concepto y acerca su análisis a la perspectiva del estudio del acceso a la justicia (Sandefur, 2015; Carvacho et al., 2021a.). Esta preeminencia de la justicia en las cárceles desde los problemas justiciables se justifica principalmente porque ofrece una mirada de la justicia desde la perspectiva de las personas, lo que permite evitar miradas formalistas y legales (Sandefur, 2010). De esta mirada “de abajo hacia arriba” se siguen consecuencias importantes. En primer lugar, permite que temas típicamente olvidados desde concepciones “de arriba hacia abajo” emerjan, visibilizando las necesidades reales de la población privada de libertad. Esto, en segundo lugar, invita a mirar la experiencia de la cárcel más allá de las deficientes condiciones estructurales de esta y reconocer que las personas encarceladas siguen tenien-

do otros problemas en tanto padres, madres, hijos, empleados, deudores y otros roles que el sistema jurídico puede otorgar a una persona. Esta ampliación de la mirada de la cárcel, en tercer lugar, invita a mirar a otras instituciones estatales responsables de proveer justicia, sacando a Gendarmería de Chile (Genchi) del centro del problema. De esta forma, a modo de ejemplo, esta visión se distingue de otras que centran la discusión en el desempeño moral de la cárcel (Liebling, 2011). Por el contrario, el acceso a la justicia supone mirar el desempeño del sistema de justicia y de la respuesta estatal en su totalidad. Finalmente, una mirada del acceso a la justicia en la población privada de libertad entrega luces para entender “el viaje” del acceso a la justicia. Como se ha defendido en otro lugar (Carvacho et al., 2021a), esta literatura exige y entrega las herramientas conceptuales para entender los procesos y dinámicas a lo largo del tiempo ante la búsqueda de información, asesoría y solución a problemas justiciables.

Esta investigación se refiere exclusivamente a la justicia en el ámbito carcelario en relación con las personas adultas privadas de libertad. Es decir, se excluye a quienes se encuentran cumpliendo una condena en el medio libre, ya sea por una pena sustitutiva o libertad condicional, y al sistema de responsabilidad penal adolescente. Si bien todas estas poblaciones comparten una situación de vulnerabilidad que afecta su acceso a la justicia, sus particularidades van más allá de los alcances del presente estudio.

3. Metodología

3.1. Objetivos

La investigación tiene como objetivo general proponer recomendaciones y lineamientos para la política pública de acceso a la justicia para personas adultas privadas de libertad.

Los objetivos específicos son:

1. Describir el recorrido y estado actual del acceso a la justicia de la población adulta privada de libertad en Chile.
2. Desarrollar un marco teórico que permita entender y aplicar la idea de acceso a la justicia en contextos de privación de libertad.
3. Describir los problemas justiciables y necesidades jurídicas que enfrenta la población adulta privada de libertad.
4. Proponer recomendaciones para la instalación de un sistema de acceso a la justicia que permita obtener información, asesoría y solución de conflictos de la población penal adulta ante sus problemas justiciables.

3.2. Método de recolección de información

El primer objetivo pretende entender y contextualizar las causas que han llevado a que la política penitenciaria y la justicia en cárceles no hayan llegado a

producirse. El proceso atravesado es importante para entender los obstáculos políticos y sociales que impiden el desarrollo de una cultura de justicia en las cárceles. Para el logro de este objetivo se acudió a fuentes secundarias, principalmente estudios previos, literatura especializada y artículos de prensa.

A continuación, se desarrolla el marco teórico. Si bien, estos suelen ser antecedentes para el desarrollo de una investigación, en esta oportunidad se considera que, dada la novedad del enfoque que se presenta en este estudio, el desarrollo de un marco teórico es más bien un *output* del estudio. Como se ha señalado, el acceso a la justicia típicamente se ha entendido como un ámbito propio del derecho civil o de familia, y se ha mantenido injustificadamente al margen de la vida de las personas privadas de libertad. Por ello, no existen marcos teóricos desarrollados que permitan comprender adecuadamente las dimensiones y particularidades del acceso a la justicia en contextos de encierro.

Para el logro del tercer objetivo se analizó información proveniente de bases de datos secundarias que contienen antecedentes que pudiesen entregar indicios respecto de los problemas justiciables de la población privada de libertad. Dentro de estas se encuentra lo recabado en el contexto de requerimientos hechos por parte de usuarios de la población privada de libertad en el marco del Programa de Defensa Penitenciaria de la Defensoría Penal Pública. Si bien estas bases tienen limitaciones respecto de la cantidad y tipo de antecedentes que entregan, pueden brindar una visión de los otros tipos de problemas que llegan a conocimiento de los defensores penitenciarios. Esta base de datos fue obtenida a partir del convenio de colaboración entre la Defensoría Penal Pública y la Pontificia Universidad Católica de Chile a propósito del estudio “Auditoría de la Defensa Penitenciaria” del año 2018, la cual fue actualizada al mes de junio del año 2021. Asimismo, se hizo uso de la línea de base del estudio “Reinserción, reincidencia y desistimiento de mujeres privadas de libertad en Chile”, realizado entre los años 2016 y 2018². Esta información permitió contar con datos específicos de mujeres adultas privadas de libertad. Ambos estudios fueron llevados a cabo en el Centro Justicia y Sociedad de la Universidad Católica de Chile.

Por otro lado, para una mejor comprensión de estos datos, se realizaron 11 entrevistas con personas que directa o indirectamente puedan permitir dimensionar los problemas justiciables de personas privadas de libertad. Se entrevistó a personas egresadas de centros penitenciarios, familiares de personas privadas de libertad, autoridades de Gendarmería y personal penitenciario de trato directo con la población encarcelada, técnicos y profesionales que se desempeñan dentro de recintos penitenciarios, entre otros actores que tienen vinculación directa con la población penal. En estas entrevistas

2 Este estudio fue financiado por Fundación San Carlos de Maipo y Fundación Colunga.

se abordaron, entre otros, temas relacionados con las principales necesidades de la población penitenciaria; los factores, características y obstaculizadores que explican el estado actual de la justicia penitenciaria; el rol que han jugado en materias de justicia penitenciaria instituciones como el Poder Judicial, Gendarmería (distinguiendo áreas técnicas, gendarmes y concesionarias); la DPP, la CAJ, entre otras; y las instituciones que promueven una cultura de acceso a la justicia.

Finalmente, para alcanzar el cuarto objetivo, se revisaron algunos modelos comparados a fin de establecer las ventajas y desventajas de las diversas experiencias, así como las brechas para la implementación de un sistema de acceso a la justicia en cárceles.

4. El recorrido del acceso a la justicia en las cárceles

En lo que sigue, se analizan los procesos a través de los cuales la idea de justicia penitenciaria ha transitado en las últimas décadas.

4.1. Introducción

El Poder Legislativo reconocía ya en el año 1992 la necesidad de mejorar la situación de indefensión en que se encontraban las personas privadas de libertad. A través del informe emitido por la Comisión Especial del Senado, conformada para analizar la situación de ciertas cárceles, se recomendó, entre otras medidas, la dictación de una ley general penitenciaria y el establecimiento de mecanismos de control jurisdiccional sobre los recintos penitenciarios (Domínguez, 1993, en Rochow, 2016). La sugerencia no fue implementada y al año siguiente se dictó un nuevo Reglamento de Establecimientos Penitenciarios. Poco después, durante el año 1998 y a través del Decreto Supremo N° 518, se dictó el reglamento que, aunque con reformas, se encuentra vigente hasta el día de hoy. En relación con su antecesor, este significó un retroceso en las garantías y la protección jurídica de los derechos de la población penal. En el Reglamento del año 1993 figuraba como un derecho de las personas privadas de libertad, y por lo tanto, una obligación correlativa para Gendarmería informar a los internos de los resultados de las observaciones que sobre ellos hicieran especialistas. En la nueva normativa, el artículo 94 señala que los internos “*podrán* tener conocimiento de los resultados de la observación de cada especialista” (énfasis agregado), pasando a ser una acción facultativa para Gendarmería. Por otra parte, el nuevo reglamento eliminó la referencia al derecho a queja ante la autoridad regional en caso de no recibir respuesta dentro del plazo de 15 días consagrado en el antiguo artículo 47. La norma que lo sustituyó, el actual artículo 58 del reglamento, se limita a establecer la obligación de Gendarmería de dar respuesta a las peticiones que se le presenten sin establecer un plazo perentorio ni otras instancias (Stippel, 2013).

En las más de dos décadas transcurridas desde entonces ha habido diversas iniciativas en materia de justicia penitenciaria, pero ninguna ha llegado a ser presentada como proyecto de ley en el Congreso Nacional. Así, si bien han existido esfuerzos intelectuales y políticos para implementar reformas al tema, no han contado con la fuerza para ser parte de la agenda legislativa ni del debate público.

4.2. Anteproyecto del año 1995

El primer anteproyecto de ley penitenciaria fue elaborado durante el gobierno de Patricio Aylwin y presentado el año 1995. Este proceso se encuentra descrito en un trabajo de Jörg Stippel (2013), según el cual el anteproyecto se desarrolló al interior del gobierno de la época de manera reservada, sin difusión o participación de terceros. En materia de justicia penitenciaria, el proyecto incorporaba la figura del juez de ejecución, a quien le correspondía el control de la legalidad de las condiciones de privación de libertad, del trato y en general, las decisiones de la administración penitenciaria que pudieran perjudicar al imputado. Comprendía también la asignación de un abogado a la persona privada de libertad que no lo tuviera y un sistema de audiencias para la población penal y sus familiares³. Adicionalmente, en ese momento se comenzó a discutir la Reforma Procesal Penal (RPP), que acaparó los esfuerzos y recursos gubernamentales. Este cambio de foco desde el sistema penitenciario a una reforma procesal representa una tendencia que va más allá de nuestro país (Matthews, 2011). Por último, Stippel destaca que el hecho que la ley penitenciaria tuviera un marcado enfoque de protección de derechos de las personas privadas de libertad y no de seguridad pública, habría jugado en contra para concitar apoyo⁴.

4.3. Anteproyecto 2000-2007

Después de la entrada en vigencia de la Reforma Procesal Penal se diseñó un nuevo anteproyecto de ley penitenciaria liderado por el Ministerio de Justicia de la época, con la colaboración de la Agencia para la Cooperación Técnica Alemana. Este trabajo tuvo diversas etapas de trabajo y socialización y no estuvo terminado hasta el fin del período de la presidencia de Ricardo Lagos, en el cual se inició. Al retomar el trabajo durante el gobierno de Michelle Bachelet, el Ministerio de Justicia buscó ampliar los actores involucrados para

3 Según lo señalado por Stippel, el avance del anteproyecto se habría trabado cuando el académico argentino Eugenio Zaffaroni, consultado sobre su opinión, destacó la observancia de estándares de DD.HH. del proyecto, aunque señaló la urgencia de reducir la prisión preventiva mediante el acortamiento de los procesos y el uso de otras medidas cautelares.

4 En este sentido, si bien la RPP también se enmarcó en un esfuerzo explícito por avanzar en estándares de derechos humanos en la persecución penal, la Fundación Paz Ciudadana habría sido fundamental facilitando su difusión en medios de prensa y para concitar apoyo. Al respecto, Horvitz y López, señalan que “la participación desde el inicio de este proceso [la elaboración de la RPP] de la Fundación Paz Ciudadana (...), fue clave para el acceso a los medios de comunicación social vinculados a Edwards, una gran cobertura de prensa y la difusión masiva de los contenidos de la reforma”. Luego destacan que “la alianza de dos instituciones no gubernamentales en la génesis de la misma, una vinculada a [los partidos de la] Concertación (CPU) y la otra a la derecha política (FPC), permitió un consenso político inédito en la historia del país, aunque las razones de dicho consenso fueran hartamente diferentes” (Horvitz y López, 2002 p.22).

posicionar el tema en la agenda pública. Si bien esto se logró parcialmente, no tuvo la fuerza para concretarse en un proyecto de ley. Al igual que su antecesor, este se vio desplazado ante otro proyecto de reforma, en este caso, el sistema de responsabilidad juvenil. Junto con ello, los cambios en las autoridades de gobierno hicieron que el proyecto de ley penitenciaria trabajado entre los años 2000 y 2007 fuera perdiendo fuerza (Stippel, 2013). Este segundo anteproyecto buscó superar la dispersión normativa penitenciaria, regulando en un mismo instrumento principios generales, derechos y deberes, aspectos sobre el funcionamiento de los recintos penitenciarios y la figura del juez especializado, a quien se le otorgaba una competencia amplia para conocer todos los actos y situaciones que pudieran afectar los derechos de la población penal. Así, cualquier acto administrativo –ya sea verbal, escrito o material, ilegal o arbitrario– podía ser evaluado por la misma autoridad administrativa y posteriormente por el juez especializado. Este último podía conocer directamente del acto en caso de considerar que la persona privada de libertad no se encontrara en condiciones de ejercer sus derechos (Valenzuela, 2005).

El fracaso de esta iniciativa debe analizarse en el contexto de instalación de la RPP, la cual tuvo entre sus propósitos estructurales garantizar el respeto de los derechos del imputado. Ese espíritu significó críticas tempranas que instalaron la percepción de un sistema extremadamente garantista, en el cual la “puerta giratoria” parecía ser la causa del aumento de la delincuencia e inseguridad ciudadana. El gobierno de Ricardo Lagos, responsable de la reforma, entró en el debate haciendo uso de un lenguaje similar, con alusiones a la “mano dura” contra la delincuencia, buscando no parecer insensibles frente al sentir ciudadano⁵. La campaña presidencial de fines del año 2005 estuvo igualmente marcada por la temática, con promesas de combatir enérgicamente la delincuencia por parte de ambas fuerzas políticas. El debate llegó al punto de que el candidato de derecha, Joaquín Lavín, declaró ante la prensa que “los delincuentes prefieren votar por Michelle Bachelet (...) porque saben que ella va a tener la misma mano blanda que ha tenido el Presidente Lagos en este tema”⁶.

En línea con el discurso levantado en campaña por parte de Michelle Bachelet, en el año 2006 se aprobó en el Congreso la primera de varias “agendas cortas antidelincuencia”, las cuales endurecieron las penas de diversos delitos y ampliaron las facultades del Ministerio Público y las policías. Para esta época la política penal no era ya una cuestión de expertos, sino algo de “sentido común” y parte central de la agenda de las competencias electorales, propio de lo que se conoce como populismo punitivo (Garland, 2002).

5 Esta posición incluyó al Presidente de la República, Ricardo Lagos, quien en más de una ocasión criticó públicamente a los jueces por no decretar prisión preventiva en casos concretos.

6 Publicado en Radio Cooperativa (27/09/2005). Disponible en <https://www.cooperativa.cl/noticias/pais/judicial/reforma-procesal/lavin-aseguro-que-los-delincuentes-votaran-por-bachelet/2005-09-27/111631.html>.

4.4. Consejo para la Reforma Penitenciaria del año 2009

El siguiente esfuerzo institucional por mejorar la situación de las cárceles tuvo lugar durante el año 2009, con el Consejo para la Reforma Penitenciaria. Esta iniciativa fue convocada por el ministro de Justicia de la época, Carlos Maldonado, en un contexto de nuevas alarmas sobre la crisis del sistema carcelario. Durante el año 2008, la Relatoría de las Personas Privadas de Libertad, parte del sistema interamericano de protección de DD.HH., visitó Chile (OEA, 2008). Tras recorrer recintos en distintas regiones, denunció el uso excesivo e innecesario de la fuerza y de los castigos, un hacinamiento extremo y diversas condiciones de insalubridad. Entre otras recomendaciones, llamó al Estado de Chile a dictar una ley de ejecución de la pena y a ratificar el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura de Naciones Unidas, el cual contempla la instauración del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura.

Durante ese año, la entonces fiscal de la Corte Suprema Mónica Maldonado presentó un informe que describe múltiples problemas que afectaban –y continúan afectando– el funcionamiento de recintos penitenciarios a lo largo del país. El documento, presentado a la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado, señaló que, además de los hallazgos recientes, la fiscal había representado desde el año 2001 y en diversas oportunidades “tanto al señor Ministro de Justicia como al señor Director Nacional de Gendarmería de Chile, las deplorables condiciones de vida que se aprecian en los establecimientos penitenciarios del país” (Maldonado, 2009, p.4).

En este contexto, el Consejo para la Reforma Penitenciaria inicia sus funciones integrado por centros de pensamiento, académicos y representantes de Gendarmería y el Poder Judicial. Al año siguiente presentó un diagnóstico y una serie de propuestas, las cuales se enfocaron en la búsqueda de un sistema coordinado que permitiera un abordaje integral para promover la reinserción. En relación con la justicia en cárceles, el Consejo sugirió la división de tareas entre custodia, a cargo de Gendarmería, y de reinserción, para lo que propuso crear un Servicio Nacional de Reinserción Social. Como señala el informe final, la lógica “es que la persona cuente desde el primer contacto con el sistema de justicia, con un oficial o delegado a cargo, que tenga base local o comunitaria y sea el responsable de representar las necesidades del infractor y de influir en las decisiones que se tomen en cada etapa del cumplimiento de las sanciones penales” (Consejo para la Reforma Penitenciaria, 2010, p. 14). El servicio sería también el encargado de la gestión de las penas alternativas, de las intervenciones de reinserción intrapenitenciaria y extramuros, como de resguardar la concreción del principio de la progresividad de la pena.

Como medida integrante del eje de fortalecimiento de la reinserción social en cárceles, se recomendó reforzar el sistema de otorgamiento de beneficios intrapenitenciarios y libertad condicional, y asegurar que pudiese ser impug-

nada ante la administración y a través de controles externos. Asimismo, el Consejo instó a regular por ley el estatuto básico de derechos y deberes de la población penal, así como un procedimiento que regule la fase de la ejecución de la pena. Por último, sugirió, como sexto eje, el aumento de controles externos de la ejecución penal.

Las recomendaciones para una nueva política penitenciaria no tuvieron impacto. La entrega del informe coincidió con el término del primer gobierno de Michelle Bachelet y el inicio del periodo de Sebastián Piñera, cuya campaña tuvo un fuerte componente antidelincuencia, bajo la promesa de poner un “candado a la puerta giratoria” y la construcción de más cárceles bajo el modelo concesionado. Sin perjuicio de lo anterior, durante este mandato se aprobaron dos medidas relevantes en relación con el mundo carcelario: la reforma a la Ley N° 18.216, que amplió el catálogo de penas alternativas a la cárcel, y una ley de indulto general, que significó la excarcelación de casi ocho mil personas privadas de libertad. Ambas medidas buscaron disminuir la sobrepoblación de las cárceles de la época, considerado una urgencia tras el incendio de la Cárcel de San Miguel en el año 2010⁷. Este año marcó también un hito en la historia de los derechos humanos en Chile con la conformación del Instituto Nacional de los Derechos Humanos (INDH). A partir de su primer año y de forma permanente, esta institución ha cumplido una función central en materias de visibilización, promoción y protección de derechos humanos. En el área de personas privadas de libertad, ha emitido múltiples informes que dan cuenta de las diversas vulneraciones de DD.HH., así como del incumplimiento por parte del Estado de sus obligaciones. Al mismo tiempo, ha jugado un importante rol en casos particulares que de otra forma no se hubieran resuelto, a través de la presentación de acciones judiciales. Su labor ha contribuido a formar una cultura de derechos humanos y a visibilizar la situación penitenciaria tanto en la ciudadanía como en autoridades de los diferentes poderes del Estado.

De forma similar, la instalación del Programa de Defensoría Penitenciaria en la Defensoría Penal Pública fue un paso decisivo para avanzar en la garantía de acceso a la justicia de la población penal. El modelo de defensa, a cargo de abogados y asistentes sociales y dirigido a personas adultas condenadas que se encuentran reclusas, se inició como un piloto en el año 2009, y se logró instalar en todo Chile de forma permanente durante el año 2016.

7 El 8 de diciembre del año 2010, el Centro de Cumplimiento Penitenciario de San Miguel sufrió un incendio en el que murieron calcinados 81 hombres reclusos. La tragedia confirmó los riesgos del hacinamiento, que el día del incendio llegaba al 197% (INDH, 2011), y la desorganización extrema del sistema. Asimismo, confirmó la dificultad de alcanzar respuestas satisfactorias del sistema de justicia para la población penal, ya que tras cuatro años de investigación y juicio, todos los imputados fueron absueltos. En el año 2020, la justicia civil condenó al Fisco a indemnizar a víctimas y familiares por montos entre los \$3 millones y los \$150 millones. Actualmente se encuentra pendiente la resolución de recursos de apelación deducidos tanto por familiares como por el Consejo de Defensa del Estado.

4.5. Consejo Asesor para la Política de Reinserción Social del año 2017

En el año 2017, durante el segundo gobierno de Michelle Bachelet, se creó el Consejo Asesor para la Política de Reinserción Social, responsable de la creación de la Nueva Política de Reinserción Social. Se trata de una instancia intersectorial, integrada por actores públicos y privados, la academia y organizaciones de la sociedad civil. El resultado fue una propuesta que, si bien estuvo enfocada en las necesidades de la población penal, considerando grupos especialmente vulnerables como personas extranjeras y LGBTI, no se desarrolló al alero de otras reformas al sistema penitenciario necesarias para un avance integral. Por otra parte, el cambio de gobierno del año 2018, que dio inicio a un segundo período de Sebastián Piñera, interrumpió el trabajo del Consejo, el cual dejó de sesionar.

4.6. Año 2018 a la fecha: Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNPT) y pandemia

Por primera vez, en el año 2018, un grupo de parlamentarios de distintos sectores políticos presentó un proyecto de ley para mejorar el control de la ejecución de las penas (Boletín N° 12.213-07). Si bien no es una propuesta de ley de ejecución penitenciaria ni crea la figura de un juez especializado, asigna dichas funciones de forma expresa a los actuales tribunales ordinarios con competencia penal creados por la reforma procesal penal. Esta distribución de funciones del juez de ejecución, entre tribunales orales en lo penal y jueces de garantía, fue criticada por la Corte Suprema, que reiteró la necesidad de crear un juez especializado de ejecución de penas (oficio N° 163-2018). A tres años de su presentación, sigue en primer trámite constitucional.

El desinterés del mundo político por las cárceles se ha mantenido en el tiempo. En el año 2013, a raíz de un fallo de la Corte Suprema, el gobierno anunció un proyecto de ley para asegurar el voto de la población penal que mantiene su derecho constitucional intacto, es decir, que no se encuentran en las hipótesis de suspensión del derecho ni de pérdida de ciudadanía. Ante esto, la entonces candidata presidencial Evelyn Matthei señaló que “los presos están presos porque cometieron delitos, tenemos que preocuparnos de ellos (...), de que tengan posibilidades en el futuro, pero de ahí a llevarles urnas para que voten, realmente me parece que estamos yendo demasiado lejos”⁸. Estas declaraciones expresaban una visión de las personas privadas de libertad como ciudadanos de segunda categoría, carentes de derechos y ajenos a la comunidad política. Este paradigma representa un obstáculo mayor para contar con un sistema de penas privativas de libertad que no solo no vulneren derechos fundamentales, sino que atienda las necesidades de las personas privadas de libertad en un sentido amplio.

⁸ Publicado en El Mostrador (26/08/2013). Disponible en <https://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2013/08/26/matthei-critica-proyecto-que-permite-votacion-de-presos-y-gobierno-le-responde-que-lo-que-aqui-ha-habido-es-una-confusion/>

Pese a lo anterior, durante el año 2019 se concretó un nuevo avance en la materia con la aprobación de la Ley N° 21.154, que designó al Instituto Nacional de Derechos Humanos como MNPT. Esta norma dio cumplimiento a la obligación internacional adquirida por el Estado de Chile al suscribir el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Pese a demorarse más de diez años en ser aprobada, esta nueva institucionalidad refuerza de forma significativa el monitoreo a recintos de privación de libertad, dentro de los que cuentan los establecimientos penitenciarios.

A la fecha, la emergencia sanitaria causada por el virus SARS-CoV-2 a partir de marzo del año 2020 significó una inusitada atención hacia las cárceles, ya que condiciones como la sobrepoblación y el acceso restringido al agua impiden el cumplimiento de las medidas preventivas recomendadas por expertos. Este particular momento pareció derrumbar simbólicamente los muros de las prisiones, haciendo visibles las condiciones insostenibles en que funcionan. Sin embargo, no ha generado cambios sistémicos ni relevantes, salvo por la dictación de la Ley N° 21.128, que indultó a 1.860 personas consideradas como población vulnerable, y que cumplían ciertos requisitos en relación con sus condenas. Junto a esto, el segundo gobierno de Sebastián Piñera ha trabajado en un nuevo anteproyecto de justicia penitenciaria, el cual no se ha difundido y solo ha sido presentado en instancias de participación ciudadana, en particular, el Consejo de la Sociedad Civil (COSOC) del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, respecto del cual no existen registros oficiales públicos.

4.7. Conclusión: Avances escasos y un debate limitado

La labor continua de diversos actores, como el INDH, la Defensoría Penal Pública, la Fiscalía Judicial de la Corte Suprema y sectores de la academia y la sociedad civil, ha logrado instalar una consciencia de la crisis del sistema carcelario. Sin perjuicio de la importancia de este avance, una reforma estructural sigue pendiente. Asimismo, la discusión pública y el análisis se han mantenido en los márgenes de la superación de condiciones estructurales, vinculadas principalmente a aspectos materiales y de trato, impidiendo avanzar en otras áreas. Las necesidades “extrapenitenciarias” y en general los problemas justiciables de la población penal no han formado parte del debate y permanecen invisibilizados. Por esta misma razón, las falencias del sistema han sido analizadas desde una mirada principalmente normativa, proponiendo soluciones vinculadas a leyes y remedios judiciales, omitiendo así otras perspectivas y posibles soluciones. Esta limitación en los análisis puede deberse en parte a que, pese al consenso que existe respecto de ciertas medidas como la ley de ejecución y los tribunales especializados, estas no terminan de concretarse, perpetuando la insistencia en ellas antes de avanzar en otras miradas.

5. Marco teórico

5.1. La lógica carcelaria y los derechos de las personas privadas de libertad

El acceso a la justicia en personas privadas de libertad ha sido escasamente estudiado (para una excepción ver: Calavita y Jenness, 2014; Grunseit et al., 2008). En parte, esto ha ocurrido por una visión restrictiva respecto de los derechos de la población penal. La siguiente sentencia de la Corte Suprema de Estados Unidos expresa con claridad cómo los derechos de esta población se han encontrado siempre en tensión con la lógica carcelaria: “Mientras los presos disfrutaban de muchas protecciones de la Constitución que no son fundamentalmente inconsistentes con el encarcelamiento en sí mismo o incompatibles con los objetivos de la privación de libertad, el encarcelamiento conlleva la circunscripción o la pérdida de muchos derechos por ser necesarios para acomodar las necesidades institucionales y los objetivos de las instalaciones penitenciarias, particularmente la protección y seguridad interna” (Hudson versus Palmer, 468 U.S. 517 (1984), citado en Calavita y Jenness, 2014, p. 17)⁹. La consecuencia de esta tensión, a pesar de ir en contra de la normativa y jurisprudencia internacional de los derechos humanos, es la restricción del ejercicio de los derechos de las personas privadas de libertad a temas exclusivamente penales o relacionados con el cumplimiento de la pena, es decir, abonos de pena, libertades condicionales, traslados de recintos penales, entre otros. Como se verá, a pesar del encierro, la población penal sufre de problemas justiciables y enfrenta necesidades legales surgidas de sus relaciones de familia, de sus relaciones comerciales, de la protección social que entrega el Estado, del abuso o discriminación de funcionarios públicos o privados, entre tantas posibles fuentes de problemas (una revisión de los problemas se puede encontrar en Carvacho et al., 2021a).

5.2. El acceso a la justicia en las cárceles

a) Jerarquía, lógicas en conflicto y desventaja social

La cárcel es un espacio de dinámicas, lógicas y relaciones sociales específicas (Crewe, 2016), compuesta por una población con altos niveles de desventaja social. Ante todo, lo que para personas no encarceladas es un problema con su vecino, empleador o prestamista, para las personas privadas de libertad se transforma en disputas directamente contra el Estado (Calavita y Jenness, 2014). De aquí que se haya afirmado que, siendo las disputas cuestiones eminentemente de relaciones de poder, dado el contexto de la cárcel, de desigualdad y extrema vulnerabilidad, la sola idea de “disputa” resulte profundamente eufemística (Calavita y Jenness, 2014, p. 186)

9 Traducción propia.

Estas características hacen que el acceso a la justicia en escenarios de privación de libertad tenga un carácter particular. En primer lugar, se trata de un contexto altamente jerárquico y rígido, como se señaló más arriba, por una cierta lógica y objetivos que permean las relaciones humanas y las rutinas de la vida en la cárcel. Si bien, por un lado, existe una cultura propia de la cárcel, la seguridad, el control estatal, junto a la supresión de la autonomía individual, por el otro se despliega la lógica liberal de los derechos, de la autonomía y de la protección ante abusos del Estado y de la discriminación. Ambas perspectivas, del control y de los derechos, se ha señalado, constituyen ideologías definitorias de nuestra época (Calavita y Jenness, 2014). La dificultad emerge en tanto estas “chocan en narrativas a veces muy contradictorias, reflejando las lógicas opuestas que las sustentan, porque los derechos y el control no son sólo tensiones culturales dominantes; tiran en direcciones opuestas a la vez” (Calavita y Jenness, 2014, p. 183)¹⁰. Luego, cualquier búsqueda por desarrollar mecanismos de acceso a la justicia en cárceles se verá condicionada por esta tensión inherente al mundo carcelario.

En segundo lugar, las personas privadas de libertad en Chile constituyen un grupo que concentra todas las desventajas sociales en comparación con la población general. En ella confluyen la baja escolaridad, altos niveles de desempleo, historiales de violencia y abandono, consumo problemático de drogas y alcohol, entre otros factores de riesgo (Carvacho, 2014). Como consecuencia de esto, la población penal llega a la cárcel con diversos problemas criminales y civiles en curso, respecto de los cuales tienen poca conciencia, limitada documentación y fuentes formales e informales de apoyo deterioradas (Grunseit et al., 2008). Sumado a esto, la población carcelaria presenta desventajas cognitivas graves, mayor analfabetismo, problemas de salud mental y otras características que se acentúan con el encierro, disminuyendo sus posibilidades y habilidades de solución de conflictos. Además, como se ha afirmado, esto les impide funcionar constructivamente luego del egreso (Grunseit et al., 2008). De lo dicho se sigue que no basta con la existencia de mecanismos formales de acceso a la justicia. Como la literatura sobre resolución de conflictos y disputas legales ha evidenciado, “la capacidad y la voluntad de nombrar un problema, culpar a alguien de él e interponer una demanda, está modelada social y culturalmente, con poblaciones vulnerables o que se autoinculpan que deben hacer frente a enormes barreras” (Calavita y Jenness, 2014, p. 2)¹¹.

b) Problemas justiciables en las cárceles

Las personas encarceladas sufren, además, de los problemas penales propios de su condena, dificultades o eventos civiles como cualquier otra persona. Es posible pensar también que estos problemas justiciables generalmente se en-

10 Traducción propia.

11 Traducción propia.

cuentran concentrados y profundizados dadas las características de desventaja social de la población penal (Sandefur, 2010). Como se ha señalado, el ingreso a la cárcel puede dar pie a nuevos problemas en tanto la persona se ve repentinamente escindida de su vida cotidiana (Grunseit et al., 2008). La vida en la cárcel y el egreso de esta pueden traer como consecuencia una serie de nuevos problemas. De esta forma, las personas en situación de encierro pueden tener necesidades previas a su ingreso a la cárcel: dificultades financieras, deudas, problemas de custodia y pensiones alimenticias, cuestiones relativas al pago de beneficios estatales u operaciones comerciales; durante el encarcelamiento, como dificultades que emergen por el traslado de un penal, problemas surgidos de la segregación en un respectivo módulo, faltas a la disciplina, entre otros; y luego del egreso de la cárcel, eventos de discriminación, búsqueda de vivienda o la resolución de problemas pendientes previos a la condena.

Como se observó más arriba, analizar los problemas justiciables desde la demanda actual de soluciones esconde la infinidad de estos que no logran llegar a canales institucionales formales de acceso a la justicia. Así, por ejemplo, las estadísticas de la defensa penitenciaria en Chile muestran una alta prevalencia de requerimientos relacionados con la libertad condicional y traslados; sin embargo, esto ocurre en parte porque, como se ha afirmado, “los defensores casi no registran materias de atención no previstas expresamente en el MAM¹². Esto permite argumentar que las definiciones sobre la oferta de atención inciden en la configuración de la demanda” (Stippel et al., 2020, p. 1761). Como se verá, no solo la falta de canales formales de acceso a la justicia impide su ejercicio, las posibilidades de informarse en materias legales, recibir ayuda experta e iniciar procesos de solución de los problemas se ven condicionados por distintos factores o barreras que, en el contexto de encierro, cobran un significado particular.

c) Vías de acción: ausencia de información y asesoría

Como se afirmó, las personas, cuando deciden actuar, buscan información como forma de autoayuda. Cuando se apoyan en otros, lo hacen en familiares, personas conocidas, líderes comunitarios y en escasas oportunidades, en expertos legales. El curso de estas vías de acción se ve radicalmente modificado con el encierro. La búsqueda de información legal se ve dificultada ante la ausencia de procedimientos, fuentes o servicios estables que permitan solicitar o encontrar información adecuada, oportuna y confiable. A esto se suma la falta de habilidades propias de los internos e internas para hacer esta búsqueda, por ejemplo, a través de procedimientos escritos (Grunseit et al., 2008). La asesoría legal y la representación formal, por otro lado, se encuentran profundamente limitadas por la ausencia de voluntad política para dar acceso a la justicia en cárceles y por los desafíos inherentes a la defensa en contexto de encierro (Carvacho et al., 2021b; Lidebinsky, 2015). Esto, en par-

12 El MAM es el Manual de Actuaciones Mínimas de la Defensa Penitenciaria.

te, también ocurre por la incapacidad de las personas para identificar legalmente sus problemas; por la existencia de sesiones breves con abogados, sin privacidad e interrumpidas y limitadas por las dinámicas y horarios propios de la cárcel (Grunseit et al., 2008). La activación y participación en procesos legales, por último, se ve entorpecida en prisión inicialmente por la falta de mecanismos específicos para dar curso a la solución de problemas. Cuando existen, una serie de factores afectan las posibilidades de las personas privadas de libertad para acceder a la justicia. Tratándose de la activación de procesos legales, la población penal, en términos generales, se ve limitada por creencias erradas respecto de los procedimientos y su eficacia; por la incompreensión acerca de sus derechos, de las consecuencias y condiciones de los procesos legales; por la ausencia de información respecto de los remedios legales disponibles, y por la ausencia de confidencialidad y de mecanismos de contacto expedito y fluido con abogados, entre otros factores (Grunseit et al., 2008). Para el despliegue de disputas y para la resolución de conflictos entran en juego factores sociales, psicológicos, culturales, políticos, institucionales y estructurales (Calavita y Jenness, 2014).

d) Barreras para acceder a la justicia en las cárceles

Capacidad

Como se ha mencionado, la población encarcelada concentra una serie de desventajas sociales de los cuales se siguen una acumulación y superposición de problemas justiciables (Carvacho et al., 2021a). Al mismo tiempo, se trata de una comunidad con menores recursos y capacidades para hacer frente y dar solución a estos problemas. Estas limitaciones se ven incrementadas por el encierro y la pérdida de oportunidades de desarrollo (Mulvey y Schubert, 2012). Al respecto, se ha afirmado que “la falta de capacidad también puede quedar enmascarada por la bravuconería o el desinterés, porque las personas se sienten demasiado avergonzadas, intimidadas o abrumadas como para admitir que no entienden la información o los consejos, o que no saben leer” (Grunseit et al., 2008, p. 5)¹³.

Muchas de estas restricciones vienen dadas por narrativas culturales seguidas de valoraciones que impiden activar los derechos. El culto a la competencia de la sociedad norteamericana y la ética de la supervivencia de minorías, en la cual la denegación del daño opera como parte del interés por la preservación del respeto propio, serían, en este sentido, “fuerzas culturales [que] hacen que los estadounidenses sean lentos para percibir daños” (Calavita y Jenness, 2014, p. 54)¹⁴. Estas narrativas se encuentran ampliamente vigentes para el caso de Chile (Araujo, 2017) y son reforzadas en la cultura penitenciaria. Otros estudios muestran que la autoinculpación opera espe-

¹³ Traducción propia.

¹⁴ Traducción propia.

cialmente respecto de aquellos más vulnerables o con menos recursos. En el escenario de la cárcel, este sentimiento se une al de no tener derechos (para el caso chileno, ver Stippel et al., 2020); al del miedo a ser estigmatizado por el grupo penitenciario como problemático, pero por sobre todo, a ser víctima de represalias, en particular, respecto de las fechas de liberación (Calavita y Jenness, 2014).

En principio, la consecuencia de la falta de capacidades para la activación de derechos se traduce, en el ámbito carcelario, en la evitación activa de la ayuda legal. Se ha argumentado que, a diferencia de lo que ocurre en otros contextos o grupos vulnerables, el encierro promovería el uso del derecho (Calavita y Jenness, 2014). Esto ocurriría en tanto la cárcel es un espacio esencialmente de normas, “rodeada de torres y guardias armados (...) con omnipresentes señales de ‘fuera de los límites’ que informan a los prisioneros de las líneas que no pueden cruzar y de las penas por su violación, y con prácticas cotidianas como las acciones disciplinarias a las que se hace referencia coloquialmente por sus números (...) la prisión es lo que podría llamarse un ‘lugar de derecho poco común’”(Calavita y Jenness, 2014, p. 55)¹⁵. Dado que estas autoras llegan a esta conclusión basadas en el alto nivel del uso del sistema de reclamaciones de las cárceles de Estados Unidos, cabe preguntarse si esta activa movilización legal sería posible sin dicho mecanismo de reclamación, como ocurre en Chile. Es probable que esta barrera institucional opere de manera decisiva para el desarrollo de conciencia legal en las personas privadas de libertad.

Sin perjuicio de lo anterior, es importante destacar que existe evidencia, a partir de la literatura sobre discapacidad, acerca de que la habilidad y conciencia legal no son factores estáticos en la vida de las personas. Estas interactúan de manera fluida a través del tiempo en la medida que se modifica la identidad personal y depende de la ubicación social e institucional de cada cual (Calavita y Jenness, 2014). Lo anterior implica que los procesos de activación de derechos y el desarrollo de capacidades para el acceso a la justicia pueden modificarse y modelarse en función de estas variables, lo que resulta especialmente cierto en relación con los cambios identitarios. De aquí surgen dos consecuencias importantes. Por un lado, supone que la forma de enfrentar los problemas justiciables puede variar según la etapa de encarcelamiento de que se trate (Grunseit et al., 2008). En efecto, las etapas iniciales de la prisión conllevan altos niveles de estrés e inestabilidad, por lo que las posibilidades de tomar conciencia y hacerse cargo de asuntos penales y civiles es baja. En segundo lugar, si los cambios identitarios pueden influir decisivamente en la movilización de los derechos, entonces los procesos de desistimiento que fomentan y promueven el cambio (McNeill, 2006) pasan a ser grandes aliados para el acceso a la justicia.

¹⁵ Traducción propia.

Tensiones y conflictos entre sistemas

En concordancia a lo declarado al inicio de esta revisión, existen lógicas potencialmente conflictivas que operan dentro del sistema de justicia. En este confluye el sistema de custodia de las cárceles, el sistema legal del Poder Judicial y la burocracia estatal en términos amplios. Es posible pensar, además, en otros ámbitos organizacionales donde se despliegan otras lógicas: las organizaciones de protección de los derechos humanos, instituciones de salud, especialmente relevantes a propósito de la pandemia del COVID-19, o las organizaciones de familiares de personas encarceladas. Del despliegue de estas distintas lógicas surgen conflictos rutinarios que afectan la posibilidad de acceder a las soluciones a los problemas justiciables (Grunseit et al., 2008). Conflicto entre las horas de visitas de abogados o defensores penitenciarios con los tiempos de encierro, la limitación de contacto telefónico con el exterior y la inexistencia de lugares apropiados para recibir ayuda legal son algunos de los ejemplos en los que los objetivos de seguridad y de la custodia se imponen frente al ejercicio de derechos de la población encarcelada (Carvacho et al., 2021b). Un proyecto realista de reforma al acceso a la justicia en cárceles debe necesariamente tomar en cuenta este cruce de lógicas.

El rol de los intermediarios

Si las personas no privadas de libertad confían en terceros para obtener información y ayuda legal, las personas encarceladas se ven obligadas en mayor medida a confiar en otros para acceder a la justicia. Sin embargo, este rol de los intermediarios puede entrañar algunos problemas importantes para quienes hacen uso de ellos (Grunseit et al., 2008). En primer lugar, para la población penal no resulta claro a quién debe acudir. Muchas veces se recurre a integrantes del staff penitenciario, que no se encuentra preparado para asistir legalmente a los internos o que no tiene disposición para ayudar. En otros casos, la familia busca ayuda en abogados inescrupulosos que cobran gestiones inexistentes (Grunseit et al., 2008). En cualquiera de estas situaciones existen dos riesgos implicados: por un lado, el de obtener información errada o malintencionada; por el otro, el de ser explotado dada la relación de dependencia. Pérdida de dinero, propiedades, o incurrir en deudas por la actuación intencional o culposa de intermediarios son hechos que han sido reportados en otros estudios (Carvacho et al., 2021b; Grunseit et al., 2008). De esta forma, el rol de intermediarios para el ejercicio de derechos debe ser tomado en cuenta, supervisando y formalizando sus actuaciones a fin de evitar procesos informales.

La cultura de la cárcel

Un último factor que afecta el comportamiento de las personas privadas de libertad y la forma en que se entregan los servicios legales es la cultura carcelaria. Como la sociología de la cárcel ha puesto de relieve, esta cultura surge a partir de las formas de adaptación ante los dolores del encierro (Crewe, 2016, 2011; Sykes, 1958). Una primera expresión de esta cultura tiene relación

con la definición de la población carcelaria en directa oposición al equipo penitenciario y al sistema de justicia en general. La búsqueda de justicia por vías institucionales frente a esto puede traducirse en represalias, estigmatización, acoso y violencia, tanto por parte del *staff* como por los mismos pares. Además, la violencia como respuesta se encuentra ampliamente invisibilizada y naturalizada, lo que propicia el despliegue de medios informales de resolución de conflictos (Grunseit et al., 2008). Junto a ello, el estigma de ser criminal, merecedor de castigo, aleja a las personas de sentirse merecedor de justicia, promoviendo la inacción frente a los problemas justiciables. Este estigma se traduce en la idea de que si alguien se merece la cárcel, entonces se regirá por sus reglas, lo que implica no reclamar (Calavita y Jenness, 2014). Es por ello que la cultura de la cárcel, de manera más o menos explícita, alienta la conformidad y pasividad, e inhibe la proactividad en todo ámbito.

e) La provisión de justicia

Como resulta evidente, esta mezcla de barreras con exigencias culturales da sustento a la inacción frente a problemas justiciables. Si este curso ante los problemas es el más prevalente en la población general, lo es aún más en las personas privadas de libertad. Esto hace del acceso a la justicia en cárceles un desafío aún mayor. Como se ha señalado, la provisión de justicia depende en parte del grupo específico del que se trate y de los escenarios en que se encuentran (Sandefur, 2015). Por ejemplo, niños, niñas o adolescentes, grupos analfabetos, discapacitados o personas altamente educadas requerirán niveles de intensidad diferenciados en las políticas de acceso a la justicia. Pero esta implementación, además, debe tomar en cuenta las situaciones y contextos en que se encuentran. Así, es distinto un niño o niña bajo el cuidado alternativo del Estado o bajo el cuidado de sus padres, o una persona adulta educada encarcelada o en libertad. Dicho esto, es necesario concluir con algunas consideraciones.

En primer lugar, independiente del grupo, situaciones y realidades en que se encuentren las personas, resulta importante tomar en cuenta un aprendizaje asentado en la literatura, a saber, que “el hecho de que los abogados parezcan más eficaces en el estado actual de cosas, no significa que sean la mejor solución a los problemas que observamos” (Sandefur, 2015, p. 456)¹⁶. En segundo lugar, tomar esto en cuenta implica simplificar los procesos, desarrollar mecanismos claros, con lenguaje simple, que permitan la activación de derechos de las personas en sus propios términos y no en los términos del *staff* letrado de los tribunales (Sandefur, 2015). Estos procesos de activación del derecho deben buscar reducir el número de intermediarios, deben ser de calidad y deben reconocer los puntos en el encarcelamiento que pueden ser de mayor utilidad para los y las internas (Grunseit et al., 2008). Para ello, es necesario, finalmente, conocer los problemas justiciables de la población encarcelada basándose en encuestas. Sin una

16 Traducción propia.

estimación real de la demanda, la provisión de servicios se verá constantemente reducida a los requerimientos actualmente existentes (Stippel et al., 2020).

Los mecanismos para el acceso a la justicia en cárceles, si bien no lo son todo, son fundamentales. La existencia de justicia sustantiva y procedimental durante la condena no solo se traduce en una mejor experiencia en la cárcel, sino que también permite el desarrollo de herramientas y nuevas perspectivas identitarias para enfrentar de mejor manera el proceso de egreso de esta y un eventual desistimiento de la vida delictual.

5.3. Justicia procedimental

a) Concepto

La idea de acceso a la justicia no depende solo de disponer de información, asesoría, o de la resolución de problemas justiciables. La provisión de justicia para las personas privadas de libertad depende, también, de las formas, tratos y procesos disponibles para acceder a ella. La noción de justicia procedimental, en su formulación inicial (Tyler, 1990), surge de la búsqueda por la respuesta de la obediencia de la ley¹⁷. Este autor indaga sobre el motivo por el cual la ley es obedecida y las causas que explican que el cumplimiento legal sea realizado de manera voluntaria. Además, desarrolla los conceptos de confianza en las relaciones entre autoridad y los destinatarios desde la perspectiva de la decisión y de la relación que existe entre ellos; la definición de legitimidad y la manera en que se relacionan con diversas autoridades del sistema de enjuiciamiento criminal (Pina-Sánchez, 2021).

Un aspecto central de la justicia procedimental se enfoca, más allá de la mera respuesta punitiva, en las relaciones que se producen entre los encargados de hacer cumplir las disposiciones y sus destinatarios. Para que el Estado, en su rol de administrador de la justicia, alcance adecuados niveles de cumplimiento de la ley requiere que concurren dos condiciones: (i) es necesario que la policía y los jueces tengan habilidades para lograr el cumplimiento de la legislación, y (ii) el sistema legal debe empoderar a los destinatarios de las leyes para que las obedezcan. De esta manera, cuando las personas son tratadas de manera justa y adecuada se incrementa la posibilidad de que estas colaboren con el proceso y acaten sus decisiones. Lo mismo se produce cuando los individuos consideran legítimas las decisiones de las autoridades y además, las comprenden. El trato de las autoridades hacia los destinatarios de las disposiciones, en este sentido, es relevante a la hora de establecer cómo mejorar los niveles de cumplimiento, los que no siempre se ven favorecidos cuando se utilizan mecanismos basados en el poder (Tyler, 2003).

17 Tyler basa sus ideas en concepciones previas desarrolladas por Thibaut y Walker, quienes, tras realizar diversos estudios empíricos respecto de los procedimientos judiciales desde una perspectiva psicológica, concluyeron que los usuarios del sistema judicial consideran relevante el trato justo que les otorgan los encargados de administrar justicia, incluso por sobre las decisiones que estos puedan adoptar (Thibaut y Walker, 1975).

La justicia procedimental no niega la relevancia de la finalidad de la pena ni la amenaza que supone. Más bien, destaca la importancia de la confianza, el trato y legitimidad en las relaciones entre las autoridades y los ciudadanos en relación con el acatamiento normativo (Achutegui, 2016). Uno de los aspectos relevantes de este modelo es que considera que el trato justo de la autoridad promueve que las personas tienden a adecuar su comportamiento a sus decisiones. Cuando los usuarios del sistema de justicia son tratados de manera justa, la tendencia es a cooperar. Diversos estudios empíricos avalan estas afirmaciones (Vázquez & Fernández, 2013). También se ha señalado como relevante la neutralidad o imparcialidad al momento de adoptar decisiones. Cuando hay confianza en las decisiones que adoptan las autoridades, aumenta la legitimidad, lo que conlleva a un mayor compromiso de parte de los destinatarios y en consecuencia, a una mayor fidelidad al sistema jurídico (Vázquez & Fernández, 2013).

b) Elementos de la justicia procedimental

La literatura identifica ciertos elementos o categorías cuya concurrencia es necesaria: la legitimidad, la confianza, el buen trato, la transparencia, la neutralidad o imparcialidad. Su existencia fomenta la cooperación con las autoridades, lo que se traduce en fidelidad a la legislación.

La legitimidad de las autoridades va de la mano con la confianza en las instituciones. Tyler la define como “la creencia de que las autoridades, instituciones y acuerdos sociales son apropiados, correctos y justos” (Tyler, 2006, pp. 376-377)¹⁸. Este elemento da lugar a dos subcategorías: i) la legitimidad normativa u objetiva, en cuya virtud las autoridades se basan en las reglas generales y abstractas que expresan las ideas de justicia y racionalidad, y ii) la legitimidad subjetiva, que alude a la percepción del individuo. Para la justicia procedimental, la percepción que un individuo tenga respecto de una autoridad va a determinar si la legítima o no. Dicha apreciación surge de la relación intersubjetiva que sostuvieron o de la manera en que esos individuos se vincularon (Bernuz, 2014). Luego, el trato que reciban las personas de parte de las autoridades determina su percepción, construye una confianza y redundante en un juicio de legitimidad respecto de dicha autoridad. A su vez, la consecuencia de la legitimidad es la obediencia voluntaria a la ley. Cuando las autoridades son respetadas y sus decisiones son valoradas por los destinatarios se incrementan los niveles de cumplimiento de sus decisiones y esto también puede contribuir a una reducción del delito (Bernuz, 2014). La posibilidad de que el cumplimiento obedezca a una idea de justicia en abstracto es menos probable, pero cuando las autoridades con las que las personas se vinculan proporcionan buenos tratos, se genera confianza. Con ello se demostraría que no solo la

18 Traducción propia.

decisión adoptada por una autoridad es importante, también lo es el trato que brindan (Bernuz, 2014).

Si bien existen diversas opiniones respecto de aquello que constituye un trato justo, existe cierto consenso en que este supone (Bernuz, 2014): (i) la posibilidad de dialogar sobre su situación o caso y expresar sus emociones; (ii) la imparcialidad o neutralidad en la toma de decisiones; (iii) respeto y trato digno y (iv) motivación que demuestre la especificidad de la decisión y la preocupación por el destinatario de la misma. El trato digno también se vincula con la capacitación por parte de las personas encargadas de adoptar decisiones y también de aquellos que están a cargo de aplicarlas¹⁹.

La transparencia e imparcialidad en la toma de las decisiones es otro factor relevante en materia de justicia procedimental. Cuando las personas que toman contacto con los sistemas de justicia consideran que las decisiones que los afectan son imparciales y justas, también se incrementan los niveles de cumplimiento de la legislación (Bernuz, 2014).

c) La justicia procedimental en las cárceles

Las ideas de la justicia procedimental son aplicables al sistema penitenciario. Algunos estudios han revelado que las personas privadas de libertad tienden a obedecer las reglas al interior de los recintos penitenciarios, siempre que legitimen el sistema penitenciario o al personal encargado de la custodia. Esto, más allá del temor a las sanciones (Barkworth y Murphy, 2021). Cuando se sienten comprometidas con el sistema, las personas creen en las autoridades y logran comprender que el cumplimiento es lo correcto y resulta bueno para ellos (Barkworth y Murphy, 2021).

La legitimidad en el ámbito carcelario es una piedra angular del sistema. Los modelos punitivos basados en la disuasión han mostrados ser costosos, no funcionan con los prisioneros que cometen delitos violentos o de drogas, y sus resultados, en términos de cumplimiento de la ley y reincidencia, son débiles (Tyler et al., 2014). La lógica de la disuasión ha generado que las posiciones entre los individuos se estructuren bajo criterios en disputa y no de cooperación. Sin embargo, esta lógica no contribuye al cumplimiento normativo, al contrario, genera resistencia. Como se ha afirmado, las personas que se sienten intimidadas o vigiladas tienden a no aceptar ni respetar la ley (Tyler et al., 2014).

La pregunta que surge tiene relación con el contexto o las condiciones necesarias para que la justicia procedimental logre sus objetivos. Al respecto se debe tener presente que las cárceles son lugares donde los individuos se

¹⁹ Este tema en Chile ha sido incluido en la Ley N° 20.084, que establece la responsabilidad penal adolescente, publicada en el Diario Oficial el día 7 de diciembre del año 2005. La especialización en materia de justicia juvenil se exige respecto de jueces, fiscales y defensores, en el artículo 29 de la ley, y respecto de los policías en el artículo 30.

encuentran privados de libertad contra su voluntad, en virtud de la decisión de una autoridad. Esto determina que la posición de las personas privadas de libertad frente al cumplimiento normativo va a estar determinada por varios factores conexos. A nivel comparado se ofrece como alternativa para promover los niveles de fidelidad una pirámide escalonada de medidas que tiende a favorecer los niveles de cumplimiento (Ayres y Braithwaite, 1992; Barkworth y Murphy, 2021). En la base se encuentra la persuasión, la negociación y la justicia procedimental; en el siguiente escalón se ubican las inspecciones aleatorias y la justicia procedimental; en el tercer nivel se recurre a medidas punitivas, revocar los privilegios y justicia procedimental, y en la cúspide se encuentran la incapacitación y las medidas punitivas más graves (Barkworth y Murphy, 2021).

La promoción de la cooperación para el asentamiento de una cultura de fidelidad a las normas, que se erige como concepto central de la justicia procedimental, se logra gracias a una cierta manera de relación que es voluntaria de parte de los actores del sistema. El acceso a la justicia en la población encarcelada dependerá, desde esta mirada, del rol que despliegue el personal de custodia en relación con la población penal.

En el caso del sistema penitenciario, promover la justicia procedimental permite ir más allá del acatamiento a la ley. Al respecto se ha utilizado la noción de desempeño moral para referirse a componentes tales como el respeto, el trato digno y justo, entre otras nociones, que quedan comprendidas dentro de la relación que debe darse entre las personas privadas de libertad y los encargados de custodiarlos (Liebling, 2011). A juicio de esta autora, luego de constatar que las cárceles son lugares donde los derechos y principios de la vida humana se ponen a prueba, es posible observar que en los casos en los que los custodios otorgan un tratamiento digno y respetuoso, las personas recluidas tienen una mejor supervivencia al interior de los recintos carcelarios. También afirma que existen marcadas diferencias en el clima moral y emocional de la población penal dependiendo de la posición que adopten los gendarmes; esto, pese a que en apariencia todos quienes cumplen las funciones de custodia realizan las mismas actividades. Lo expresado tiene como consecuencia no solo una mejor respuesta por parte de la población penal, sino que mejores perspectivas en los estados de ánimo y supervivencia a largas condenas. Estas diferencias, que Liebling denomina “desempeño moral”, conducen a consecuencias positivas respecto de la vida de la población penal. Estos parámetros, en otros contextos, dependen del tipo de dependencia pública o privada de la cárcel, encontrándose peores resultados en recintos administrados por privados (Crewe et al., 2011).

La justicia procedimental pone atención en quienes detentan la autoridad y quienes deben obedecer la ley. Desde la perspectiva de los gendarmes, su

situación laboral al interior de los recintos penitenciarios tiene particularidades propias, que influyen en la relación que sostienen con los internos. Al respecto se ha llamado la atención sobre la circunstancia de que la realidad laboral de las personas que se desempeñan en las cárceles, al no ser del interés de los medios de comunicación, no sería objeto de consideración por parte de la sociedad (Kalinsky, 2008). Además, este tipo de trabajo no genera reconocimiento público, social ni económico. Esta falta de visibilización solo desaparece cuando se genera una situación delicada entre los custodios y custodiados. Por ello, Kalinsky llama la atención respecto de que la existencia de conflictos o situaciones críticas entre ambos grupos conlleva a la confrontación. La paradoja es que esta realidad carcelaria se opone a los postulados del comportamiento moral que sostiene la justicia procedimental. De esta forma, resulta crucial atender a lo que sucede en ambas partes de la relación para poder identificar y solucionar los problemas que se manifiestan entre ellos. Por lo mismo, junto con promover el acceso para la solución de conflictos, surge la necesidad de capacitar a los encargados de los recintos penales sobre la manera de relacionarse con la población penal, propender al diálogo, fomentar el respeto y la tolerancia. La justicia procedimental, en este sentido, ofrece principios y estándares para modificar estas relaciones dentro de la cárcel.

6. Resultados

A partir de las entrevistas realizadas a distintos actores del sistema penitenciario de privación de libertad se encontraron diversos hallazgos en línea con la literatura mostrada. Estos fueron complementados con el análisis de dos bases de datos. Una de estas fue proporcionada por la Defensoría Penal Pública en el marco de un convenio con la Pontificia Universidad Católica de Chile, gracias a la cual se obtuvo información histórica de requerimientos realizados en la línea de la Defensa Penitenciaria²⁰. La segunda base de datos analizada pertenece a la línea de base del estudio “Reinserción, desistimiento y reincidencia en mujeres privadas de libertad en Chile” (en adelante también, estudio de Reinserción de Mujeres), con el objetivo de conocer las percepciones respecto de las problemáticas que vivieron las mujeres durante y hacia el final de su condena²¹.

20 La Defensa Penitenciaria está dirigida a la defensa de personas adultas condenadas bajo la Reforma Procesal Penal que se encuentren reclusas en algún establecimiento penal administrado por Gendarmería. El servicio de Defensa Penitenciaria comprende una serie de acciones judiciales y extrajudiciales que se extienden durante el cumplimiento de la condena privativa de libertad hasta su completa ejecución (Defensoría Penal Pública, 2021).

21 El estudio “Reinserción, desistimiento y reincidencia en mujeres privadas de libertad en Chile” siguió a 225 mujeres durante un año luego de su egreso del Centro Penitenciario Femenino de Santiago. Fue realizado por el Centro de Justicia y Sociedad del Instituto de Sociología UC y las fundaciones Colunga y San Carlos de Maipo. La investigación entrega información sobre empleo, familia, vivienda, consumo de drogas y reincidencia, entre otros temas.

6.1. Problemas justiciables de la población privada de libertad

a) Condiciones materiales y económicas

Las cárceles no cuentan con las condiciones mínimas de habitabilidad, lo que implica que la población penal no tiene recursos suficientes para comer y presenta dificultades para acceder a artículos básicos de higiene, lo que la obliga a vivir en condiciones infrahumanas. Muchos de los entrevistados señalan que esta afectación de la dignidad de las personas es de los principales problemas de la población penal.

La ausencia de condiciones básicas de habitabilidad afecta también a todos aquellos que trabajan en la cárcel, especialmente al personal uniformado de Gendarmería. Un ex funcionario de la institución relata haber trabajado en cárceles donde los sectores comunes, por donde debía pasar diariamente, estaban llenos de excremento humano. La existencia de baños, actualmente destrozados, espacios para vivir, duchas con agua caliente y comida suficiente, son parte de la “gran deuda pendiente” (Defensora Penitenciaria). Estas condiciones, en palabras de un familiar de personas privadas de libertad, a partir de la pandemia se habrían visto agudizadas, ya que las personas que llegan a hacer cuarentena preventiva no pueden acceder a útiles básicos de aseo, no pueden cambiarse de ropa en 14-15 días y son sometidas a un trato indigno.

b) Apoyo social, encomiendas y visitas

Tanto los procesos de encomienda como las visitas son percibidos como parte de los problemas importantes de la vida de las personas privadas de libertad. La decisión de ingresar productos depende del estado de ánimo de los funcionarios penitenciarios y de la relación que tienen con el interno. Muchos de los elementos que traen las familias se pierden en la infinidad de obstáculos que impone la institución. Conforme a lo que relata un líder de una agrupación de familiares, la situación es todavía más compleja con las personas que están condenadas por delitos de narcotráfico. Son extremadamente juzgadas, les quitan las encomiendas que les llegan para venderlas en el economato y las ganancias quedan en poder del personal de Gendarmería o de la empresa concesionaria.

Las visitas, por otro lado, es de los temas más sensibles para las personas privadas de libertad. Dentro de las principales razones que el Estudio de Reinserción de Mujeres muestra para no recibir visitas se encuentran el hecho de no querer recibir (22,5%), el costo de la visita (18%), la imposibilidad de ser visitada en el horario de visitas (14%) y no querer ser visitada o vista en la cárcel (10%). Al preguntárseles a las mujeres respecto a si las condiciones del régimen de visitas han tenido efectos negativos sobre la frecuencia de visitas, el 32% de las mujeres encuestadas reporta que este sí. Se identifican como problemas principales la exhaustiva revisión a la que se ven expuestos sus familiares o amigos al visitarlas (80%); la falta de privacidad en las visitas (9%) y el largo tiempo de espera (4%).

A esto se suman las arbitrariedades que se destacan en las entrevistas en relación con las visitas conyugales. Se mencionan prácticas desiguales entre la población penal femenina y masculina:

“¿Por qué yo tengo que esperar seis meses para poder entrar a una conyugal con mi pareja, mientras que ellos pueden entrar una mina todas las semanas, si quieren, diferentes, nadie los controla?” (ex privada de libertad).

Además, respecto de las mujeres se exigirían requisitos como vacunas y exámenes al día, mientras que los hombres no tendrían la necesidad ni siquiera de inscribir a las parejas que entran. Además, algunas unidades no tendrían las condiciones adecuadas para recibir a las parejas o a las familias:

“(...) están todos juntos, en banca, es súper incómodo incluso pasa en las cárceles concesionadas principalmente que los presos tienen que pagarles a otros presos o acomodarse con el gendarme y el gendarme les cobra no sé poh, 10, 15, 20 lucas no sé cuánto más para que las parejas puedan intimar con sus parejas en los baños, en pleno horario de visita (...)” (líder de una agrupación de familiares de privados de libertad).

La ausencia de ambientes adecuados y arbitrariedades en las visitas afectan especialmente a mujeres. De ahí que, como lo muestra la línea de base del estudio de Reinserción de Mujeres, bajo estas condiciones, un 22% de ellas declaran no haber recibido nunca una visita durante su condena, lo que afectaría especialmente a mujeres de mayor edad y con mayor tiempo en privación de libertad. En efecto, el 25% de las mujeres del tramo entre 46-55 años y del tramo 56 o más años recibió su última visita hace un mes o más, lo que es considerablemente mayor en relación con tramos menores de edad. Asimismo, los datos de la línea de base indican que la frecuencia de las visitas baja en la medida en que aumenta el tiempo desde que la mujer ingresa al recinto penitenciario. Si bien al ingresar al penal un 34% de las mujeres reportaba recibir visitas de su figura materna todas las semanas, esta cifra baja a 15% durante los últimos seis meses, lo que se repite respecto de los hijos. El 24% de las mujeres encuestadas declara que sus hijos la visitaban todas las semanas al inicio de su condena, mientras que tan sólo el 18% declara ser visitada por sus hijos todas las semanas en los últimos seis meses. De esta misma forma, mientras el 18% de las mujeres declaraba no haber sido visitada por sus hijos al inicio de su condena, el 34% declara lo mismo con respecto a los últimos seis meses. Luego, tanto la edad como el tiempo de condena son factores que inciden negativamente en el hecho de recibir visitas.

El contacto con la familia y personas cercanas es un problema generalizado en la población privada de libertad. Para las mujeres esto es especialmente importante. A nivel general, sólo el 60% de las encuestadas declaró recibir ayuda o apoyo de terceros. Esto significa que una parte relevante de estas

mujeres no cuenta con ningún tipo de soporte familiar, ya sea económico, en alimentos, ropa u otros enseres. Con respecto al apoyo emocional, la contención, y la posibilidad de compartir pesares y problemas, el 74% de las encuestadas declara contar con dicho apoyo, por parte de su figura materna (31%), de su pareja (42%) o de amistades que ha encontrado en la unidad penal (30%). Al respecto se verifica una disminución significativa en los niveles de apoyo emocional percibidos entre las mujeres de mayor edad. Mientras del total de mujeres pertenecientes al grupo de 19-25 años un 93% declara tener apoyo emocional, esta cifra disminuye a 60% entre las de 46-55, y a 50% entre las de 56 o más años.

En este contexto, el rol de las trabajadoras sociales y de las duplas sico-sociales en el apoyo directo a la población penal se menciona como fundamental. Estas profesionales son contactadas principalmente para acceder a beneficios intrapenitenciarios, solicitar permisos, pedir traslados, entre otras cosas. A pesar de ello, algunas personas entrevistadas exponen que las profesionales no son lo suficientemente empáticas, que tenderían a juzgar y castigar severamente a las personas que solicitan algún trámite o requieren algún tipo de ayuda. Con todo, su papel en el encierro aparece como crucial:

“Muchas no pueden ver a sus hijos por falta de una buena trabajadora social que te haga el trámite (...) si no tení el apoyo de la trabajadora social en esa instancia, o sea, ¿quién más te puede ayudar? Si ella es el nexo con el exterior” (ex privada de libertad).

Esta centralidad del personal técnico de Gendarmería explica también la percepción de arbitrariedades en el otorgamiento de los permisos y el escaso apoyo de personal. Un familiar de una persona privada de libertad afirma que para cuatro mil personas privadas de libertad puede haber solo dos o tres profesionales del área social, al tiempo que para todos los temas es necesario contar con apoyo de asistentes sociales. Según entrevistados, el apoyo social de Gendarmería aparece cuando ninguna ONG puede tomar el caso, lo que obliga a la institución a hacerse cargo.

Estos apoyos son aún más importantes si se toma en cuenta la marginalidad y la falta de oportunidades de la población penal:

“Es súper importante la red de apoyo, nosotros, como te digo, lo trabajamos de cierta manera y sobre todo la asistente social (...) mayoría de las familias son población de, de una vulnerabilidad de todo punto de vista: social, educacional, económica, etc., entonces igual nosotros tenemos ciertos límites, hay cosas que podemos trabajar o derivar a red de salud o lo que corresponda, pero es más bien limitado” (defensora penitenciaria).

Como la cita lo demuestra, la vulnerabilidad de esta población impide a la Defensa Penitenciaria cubrir adecuadamente sus necesidades lo cual es preo-

cupante si se considera que es el programa más especializado en la provisión de ayuda a personas privadas de libertad.

c) Acceso a salud

Conforme a lo expuesto por los entrevistados, el acceso a la salud sería un ámbito de muchas carencias. Sumado a la falta de atención médica, se menciona el maltrato que reciben las personas privadas de libertad al asistir a la enfermería. Incluso, se relatan casos de abuso por parte del personal médico:

“Imagínate, yo en ese tiempo tenía como 40 años e igual fui sometida a lo que el paramédico quiso, era su palabra contra la mía. Si poh, o sea, imagínate yo una mujer adulta, grande ya, ¿qué pasa con las cabras?” (ex privada de libertad).

Por otro lado, se destaca la insuficiente atención de salud mental al interior de las unidades, escasez de psicólogos y total ausencia de psiquiatras. En este ámbito, una práctica recurrente sería la prescripción negligente de fármacos a los presos:

“Teníamos un psiquiatra en la Región Metropolitana y otro psiquiatra para que recorra el país, no teníamos más de tres psiquiatras en todas las cárceles de Chile. Pero extrañamente, a pesar de que no había psiquiatras y muy pocos psicólogos, una cifra estratosférica de más de 12.000, digamos, fármacos que son medicados a los presos, que son los fármacos drogas, o sea, clonazepam y todas estas pastillas que dan a las personas que están con problemas mentales” (líder de una agrupación de familiares de privados de libertad).

La salud penitenciaria sería entonces un espacio de mucha lentitud y estigmatización, sobre todo para las mujeres, según lo señalado por una religiosa entrevistada, quien asegura que el consumo de drogas es un tema que todavía no es posible resolver y que habría poca inversión en las mujeres y poca voluntad para hacer los cambios que se necesitan, no por mala voluntad de Gendarmería sino por “mala voluntad en el servicio público en general de mirar a las personas privadas de libertad como personas de segunda categoría”. En palabras de un exinterno:

“(...) con suerte hay derecho al hospital, pero hay que llegar agonizando, sino tampoco te pescan. Y salud, uno cree que se va a morir ahí todo el tiempo porque los ve ahí muriendo todo el rato a los compañeros”.

Estas condiciones habrían quedado en exposición aún más durante la crisis sanitaria del COVID-19:

“Con COVID no nos dieron nada, ni alcohol, ni para limpiar cosas, ni mascarillas. No te dan nada para vivir mejor” (ex privado de libertad).

d) Problemas con Gendarmería

Las personas en contacto directo con la cárcel, ya sean privados de libertad o familiares de ellos, relatan malos tratos por parte del personal de Gendarmería:

“Es una cultura [donde] ellos creen que le pueden hacer lo que quieran a los internos, los tratan mal, les pegan. O sea, imagínate que yo he ido a la cárcel y les han pegado ahí mismo, conmigo, o sea, yo siendo su abogada y gendarmes pegándoles, tratándolos mal, (...) los temas, también te digo, de plata, los amenazan constantemente (...) Para qué hablar de casos mucho más delicados, donde ha habido incluso temas de violencia sexual, abusos, violaciones (...) Entonces existe una cultura de agresión permanente y de no respeto, o sea para ellos (...) creen que, como te digo, que pueden hacer lo que quieran y en verdad es que es súper chocante” (defensora penitenciaria).

Esta cultura del personal uniformado de Gendarmería se vincula a lo reportado en las entrevistas en relación con la corrupción, violencia y arbitrariedad en el trato. Según algunas declaraciones, es el personal penitenciario el que entra la droga y los celulares, pero habría códigos para no denunciarlos, a pesar de que hayan cometido abusos y malas prácticas. En este contexto, las mujeres serían víctimas de constantes burlas por parte de funcionarios fomentando el sentimiento de desprotección y ausencia de derechos:

“No, no hay derechos válidos adentro de la cárcel. Eso es un submundo (...) los pacos, Gendarmería son dioses adentro de la cárcel, ellos tienen la llave de nuestra libertad. Si yo me voy en contra de Gendarmería estando en cana, no salgo ni cagando antes de tiempo, tendría que cumplir, haber cumplido los siete años de pelo a pelo, de punta en punta, pero como yo agaché el moño, bajé la cara y me sometí al régimen de ellos, pude postular a beneficios (...)” (ex privada de libertad).

Esta posición de los gendarmes se expresaría en la posibilidad de trasladar a personas de módulos u otras unidades lo que, en palabras de algunos entrevistados, se hace para mantener el orden esperado, no necesariamente basándose en consideraciones legítimas. Por esta razón se afirma que, en ocasiones, cuando hay un líder positivo que potencia los procesos de reinserción de las personas, inmediatamente es trasladado a otra unidad.

El encarcelamiento afecta no solo a los condenados, sino también a todos aquellos que de una u otra forma lo habitan. Una defensora penitenciaria sostiene que, si bien ha presenciado abusos y golpes en visitas, los gendarmes también están expuestos a las consecuencias de vivir en la cárcel, ya que tienen muy malas condiciones laborales, pocas redes de apoyo, entre otros problemas que muchas veces son invisibilizados. Este último punto también es destacado por un familiar de privados de libertad quien afirma que los gendarmes también sufren abusos y tienen trayectorias de violencias y exclusión, por lo que deben ser intervenidos.

En el caso de las mujeres, estas percepciones contrastan con los datos que arroja el estudio de Reinserción de Mujeres. En este, el 85% declara estar de acuerdo con que el trato del personal de la unidad es respetuoso, y el 76% de las mujeres declaran estar de acuerdo con recibir apoyo del personal penitenciario cuando lo necesitan. Una posible respuesta a esta discrepancia puede tener relación con el efecto de la edad en esta percepción. Mientras del total de mujeres pertenecientes al grupo etario de 56 o más años, un 94% declara estar de acuerdo con que el trato de los funcionarios penitenciarios es respetuoso, esta afirmación es reconocida tan sólo por el 57% de las mujeres pertenecientes al grupo etario 19-25 años, situación que se repite respecto de la percepción de apoyo entregado por el personal penitenciario. En línea con estos datos, el 91% y el 85% de las mujeres encuestadas declara nunca haber sido víctimas de agresiones por parte del *staff* de Gendarmería o por parte de otras internas, respectivamente, lo que se reduce tratándose de mujeres de menor edad para ambas variables.

e) Problemas penales

A pesar de que típicamente se ha entendido que los problemas de la población encarcelada se reducen a problemas derivados de su condena, las personas entrevistadas que estuvieron privadas de libertad o que tienen familiares en esa situación mencionaron escasos cuestionamientos al sistema penal y no profundizaron en estos a la hora de aludir a sus mayores necesidades. Parte de este contraste entre la visión institucional sobre los problemas de los privados de libertad y las necesidades más sentidas de la población encarcelada se expresa en la mención que una defensora penitenciaria hace de estos problemas como “uno de los temas más importantes”. Ella afirma que habría muchas necesidades legales y que eso se vería evidenciado en los primeros comentarios que realizan las personas privadas de libertad en la cárcel:

“Si uno habla con los privados de libertad, su anhelo siempre es que su causa se pueda volver a revisar, ¿ya? Es como lo primero que te piden: “no, yo estoy mal condenado” o “tuve un mal abogado, no me representó, no llegó al recurso”, etc, etc, ¿ya? Es lo primero que nos llega” (defensora penitenciaria).

Sin desconocer la existencia de estos problemas, como la literatura comparada muestra, la forma de acercarse a las necesidades de esta población da cuenta del limitado alcance que los abogados pueden tener hacia sus problemáticas. Es por esto que, muchas veces otros problemas se invisibilizan. Uno de los principales tiene relación con las necesidades en temas de familia, los cuales deben ser resueltos judicialmente. Se afirma que las mujeres no tienen quién las defienda y no existen asesorías especializadas:

“Necesitamos presente, aquí un abogado de familia que ayude a las mujeres en tema de tuición, en tema de que un niño cuando cumple los dos años y tiene

que salir (...) Hoy día estamos en una situación especial con la pandemia, pero en tiempos normales, que la señora o el señor que se lleva al hijo, que cumpla con los requisitos del apego con la madre, eso a veces se ve cortado y la mujer no tiene a quién acudir porque no tiene quién la defienda” (religiosa que trabaja en la cárcel).

De esta forma, el acercamiento a las necesidades y problemas de la población privada de libertad a través principalmente de abogados no hace más que dejar de lado un conjunto importante de temas de familia, civiles, laborales, entre otros. Un ejemplo de esto tiene que ver con los principales requerimientos hechos a la Defensa Penitenciaria, donde más de dos tercios de estos se encuentran vinculados a temas de la condena: solicitud de libertad condicional (13,7%), traslado unidad o módulo penal (16,5%), solicitud de salida dominical (7,6%), solicitud abono de cautelares (7,2%); solicitud de pena mixta (5,2%), otro requerimiento judicial (4,8%), solicitud unificación de penas (4,2%), solicitud rebaja de condena (3,3%), entre otros. La baja tasa de solicitudes referidas a la vulneración de derechos y a la participación en acciones resocializadoras demuestra que el servicio de la defensa penitenciaria no se entiende todavía como una solución a problemas no estrictamente penales. Esto, de otra forma, pone de relieve cómo la demanda de servicios legales se adecúa a la oferta que se provee, en este caso, basada principalmente en la ayuda de abogados.

f) Pérdida de derechos

En varios casos se señala un sentimiento de pérdida total de derechos. Muchos comentarios reflejan un abandono y prejuicios hacia la población penal. Existiría un sentimiento entre las personas encarceladas de que “se cree que somos la escoria de la sociedad”.

“Cuando una persona en Chile queda presa o en el tribunal dictamina que tiene que hacer prisión preventiva pierden inmediatamente todo: la ciudadanía, el derecho a voto, pierden el derecho a la familia, pierden el derecho para prácticamente todo sobre todo hoy en día en pandemia, porque las personas cuando se van presas pierden casi todo el contacto a menos que se consigan un teléfono dentro de la cárcel” (líder de agrupación de familiares de personas privadas de libertad).

Por lo mismo y en línea con uno de los obstáculos más recurrentes de esta población para la movilización del derecho, no resulta extraño que, del total de requerimientos presentados en el período 2012-2021, el 14% sea desechado por el propio condenado durante el transcurso de la tramitación del requerimiento. La pérdida de derechos se vive como un estigma que tiene efectos concretos en la capacidad de ejercerlos durante la privación de libertad.

g) Reinserción

Las personas entrevistadas mencionaron que la reinserción social es una de las necesidades más importantes de la población penal. Conforme a lo recaudado en las entrevistas, no existirían políticas públicas de reinserción y la intervención terminaría agudizando y vulnerando aún más a la población penal, sobre todo en relación con el egreso:

“Porque si no te dan buenas herramientas, cómo te vai a solventar después cuando estís en la calle con tu hijo y todo. Porque los programas son pencas poh, no tienen un seguimiento, o sea, te mandan a la calle como pajarito al aire libre” (ex privada de libertad).

El estudio de Reinserción de Mujeres muestra que de las 225 mujeres encuestadas en la línea de base sólo 117 eran elegibles, es decir, 108 internas no calificaban para estos beneficios por tener condenas cortas. Además, dentro de las mujeres elegibles, solo un 52% de ellas había postulado a beneficios intrapenitenciarios. Este porcentaje varía conforme a la edad de las mujeres privadas de libertad. Mientras el 27% de estas entre 19-25 años ha postulado a beneficios intrapenitenciarios, el 51% entre 26-35 y 36-45 años lo ha hecho. Dentro del grupo de entre 46 y 56 años, un 72% de las mujeres ha postulado a estos beneficios. En relación con los programas y capacitaciones de reinserción social ofrecidas por Gendarmería, del total de mujeres encuestadas, tan sólo el 37 % había participado de alguna capacitación en el centro penitenciario. Esta tasa disminuía entre los grupos más jóvenes de la población femenina encarcelada (59% en mujeres de 56 o más años; 35% de las mujeres entre 36-45 años, y el 14% de las mujeres de 19-25 años). Por último, con respecto a la posibilidad de trabajar dentro de la unidad penal, sólo un 41% declara haber tenido algún trabajo durante su tiempo de condena.

Las cifras muestran claramente las barreras estructurales que enfrenta la población con condenas cortas en este ámbito y la falta de acceso para la población de mujeres reclusas, especialmente para los grupos más jóvenes. Sin embargo, no solo se verifica la inexistencia de políticas durante el encierro, sino que tampoco existe una oferta pensada para el egreso y los primeros meses en libertad. Esto es crucial en tanto los datos muestran que esta es una de las principales preocupaciones de la población de mujeres. El Estudio de Mujeres muestra que un 34% de ellas cree que será difícil rehacer sus relaciones con sus familias una vez libres. Asimismo, el mismo porcentaje cree que no será fácil retomar la relación con sus hijos. Al analizar estos desafíos de egreso según el tramo etario, se observa que solo el 18%, tanto de las mujeres del grupo etario 45-55 años como de 56 o más años, creen que será difícil retomar sus relaciones familiares una vez en libertad. En comparación, esta cifra aumenta a 42% entre las mujeres de 26-35 años. La tendencia se mantiene respecto de la posibilidad de retomar la relación con los hijos.

Otra dificultad identificada se refiere a la búsqueda de vivienda y de empleo. Con respecto a la búsqueda de vivienda, un 17% de las mujeres encuestadas declara que será difícil para ellas encontrar dónde vivir una vez en libertad. En este caso también se presentan diferencias significativas entre los grupos etarios, siendo los de mayor edad los más proclives al respecto. Mientras sólo el 6% de las mujeres de 56 o más años cree que será difícil encontrar vivienda, el 24% de las mujeres entre 19-25 años piensa lo mismo. De la misma forma, el 65% de las mujeres encuestadas cree que la búsqueda de empleo será un desafío difícil, percepción que disminuye en la medida en que aumenta la edad de las encuestadas. Finalmente, un 32% cree que será difícil mantenerse alejadas del consumo de drogas en el medio libre, lo que aumenta a 57% cuando se trata de mujeres entre 19 y 25 años. Esta tendencia es consistente respecto de la dificultad de mantenerse alejados del delito. Si bien a nivel general el 39% de las mujeres encuestadas declara que será difícil no volver a cometer delitos, esta afirmación se distribuye diferencialmente según la edad, aumentando a un 64% entre las mujeres de 19 a 25 años.

En este sentido, una de las mujeres previamente privadas de libertad expresa con claridad los desafíos de la reinserción:

“Tú no dejai de ser delincuente de la noche a la mañana, considerando que la gran mayoría, casi el 70 o el 80% de las mujeres privadas de libertad, vienen de hogares vulnerables, de violencia intrafamiliar, de falta de educación, de pobreza (...) Finalmente, la cárcel está llena de pobreza, o sea, de gente pobre, finalmente, se criminaliza la pobreza”.

Como una religiosa señala, las políticas de reinserción con foco individual no solo son necesarias para impedir la afectación a la dignidad de las personas privadas de libertad, sino una misión que el Estado se encuentra obligado a cumplir:

“La privación de libertad no puede ser, a su vez, privación de dignidad. Y, además, el Papa les dijo a ellos estas palabras: “Uds. merecen la reinserción y el Estado tiene la obligación de reinsertarlas” y dice: “y no a todas como un caso como una cosa de conjunto, sino que, a cada una con su proceso, con su individualidad, con la necesidad que tienen”, eso es una cosa” (religiosa que trabaja en cárceles).

6.2. Acceso a la justicia

El acceso a la justicia no tiene cabida en el contexto de la cárcel. Conforme a lo expresado por una defensora penitenciaria, esto se debe a que no existen políticas criminales y a que no hay interés político en este tema:

“No existe justicia penitenciaria en Chile al menos (...) Lo que pasa actualmente es que la ejecución de las penas queda a la suerte de nadie y existe

una vulneración absoluta de los derechos humanos de los privados de libertad” (defensora penitenciaria).

En cierto modo, este sería un problema también estructural. No sería posible obtener toda la ayuda experta que se necesita sin cambiar el sistema penitenciario en sí mismo. Mientras los esfuerzos están concentrados en el cumplimiento de la pena, más energía se debería dedicar a políticas de reinserción y a la rehabilitación.

a) Rol de Gendarmería

Las personas entrevistadas con contacto directo con la cárcel sostienen que los gendarmes no serían una ayuda para resolver problemas. “No hizo nada”, “No te escuchan”, “Tú no podí depender de Gendarmería bajo ningún punto” son algunas de las frases que dijeron ex privadas de libertad al preguntárseles sobre la institución. Esto coincide con el hecho de que de los más de 165.000 requerimientos realizados entre los años 2012 y 2021, solo un 2,8% de ellos tendría como origen Gendarmería. Pero, además, el trato no sería justo y las posibilidades de hacer algo serían bajas por la necesidad de respetar los códigos propios de la institución. A pesar de ello, se señala que, a ratos, Gendarmería resolvería problemas, aunque siempre en casos aislados como, por ejemplo, con primerizos o en módulos de comportamiento, lo que depende directamente de la voluntad de los profesionales. Esto, nuevamente, demostraría la capacidad de la institución para “hacer y deshacer” problemas.

Una mujer que estuvo privada de libertad reporta que la resolución de problemas en algunos casos estaría mediada por el dinero:

“(...) igual existen gendarmes buena voluntad, una comandante, algún teniente que te pueda colaborar, que te pueda ayudar, pero o sea (...) Son muy pocas las que te pueda ayudar, no son todas y si estai por tráfico todo es a cambio por plata (...) hay un trato distinto dependiendo de tu solvencia económica” (ex privada de libertad).

Sin perjuicio de ello, habría temas que Gendarmería no puede resolver debido a la falta de medios, insumos o voluntad para hacerlo. Como se observó más arriba, la relación entre la población penal y el personal de Gendarmería sería diferente entre mujeres y hombres, siendo la primera relación más cercana y solidaria.

En contraste con lo anterior, un exfuncionario de Gendarmería señala que muchos de los problemas de la población penal son resueltos eficazmente por la institución y que incluso, a veces implican saltarse los protocolos para poder mantener tranquilas a las personas privadas de libertad. En cualquier caso, las entrevistas revelan la importancia de la resolución de problemas a través de Gendarmería en tanto se encuentra en contacto directo con la población penal.

b) ¿A quién acudir?

De las entrevistas surgieron menciones a diversos tipos de apoyo. Así, por ejemplo, surgieron cooperaciones desde diversas ONG, desde los grupos de familiares y de las mismas personas internas.

Algunas personas entrevistadas mencionaron que las organizaciones sociales eran fundamentales para recibir apoyo (ya sea jurídico, social o económico). ONG especializadas en materias penales y otras organizaciones, como Leasur u 81 Razones, apoyarían “en todo ámbito” desde conseguir ropa hasta resolver dudas legales. Una de las entrevistadas mencionó que lo que necesitaban eran más ONG para ayudarles, ya que “los Gendarmes no tienen idea de nada”. Por otro lado, una ex privada de libertad señaló que gran parte de su reinserción se la debía a la fundación Mujer Levántate. La relevancia del rol de las organizaciones sociales sería de tal magnitud que desde una agrupación se reportó recibir entre 100-150 llamados diarios para denunciar torturas y apremios ilegítimos. A pesar de estas afirmaciones, la información que entrega el análisis de la Defensa Penitenciaria da cuenta que solo el 0,1% de los requerimientos tuvieron su origen en organizaciones sociales.

Por otro lado, muchos de los problemas de la población penal se resuelven entre familiares o con los mismos internos. Respecto de los primeros, de los requerimientos totales de la última década, el 13,8% fue presentado por familiares, lo que permite entender la importancia de la familia en el soporte frente a problemas existentes. Además, ex privadas de libertad sostienen que habría mucha solidaridad entre las mismas internas. En esta línea, desde una institución vinculada a la Iglesia se señala que hay mucho apoyo y acogida entre ellas, existiendo incluso colectas para personas que lo necesitan. También se reportan casos en los que voceros o representantes de unidades ayudan a otros internos con escritos, ingresando encomiendas y otros trámites.

A pesar de lo relatado, se afirma que en la cárcel las cosas a veces se solucionan mediante la fuerza. En este último punto, la jerarquía entre internos e internas es fundamental, toda vez que si tienes más redes, más apoyo vas a conseguir “a vida o a muerte”, como señala un familiar de presos, refiriéndose a que muchos problemas se resuelven mano a mano.

Finalmente, algunos entrevistados mencionaron el rol de las iglesias para solucionar sus problemas. Esto fue destacado también por un exfuncionario de Gendarmería, quien señaló que los grupos religiosos, especialmente los evangélicos, ayudarían a resolver algunos problemas al interior de las cárceles, pero por sobre todo a alivianar tensiones y miedos de las personas encarceladas. Lo mismo se afirmó respecto de “las bandas” que operarían como un buen soporte para resolver temas internos.

Solamente uno de los entrevistados mencionó a Gendarmería como una vía de solución a sus problemas. “Por humanidad a veces te ayudan”, señaló un ex privado de libertad. En el mismo sentido, hay una sensación generalizada de que no existen mecanismos formales que puedan apoyar a las personas presas, ya que esto depende de la buena voluntad del profesional. Solo una persona entrevistada señaló que los jueces son quienes pueden ayudar a dar soluciones más justas a los problemas de la población penal. Por otro lado, una defensora penitenciaria señala que, si bien en la Defensoría realizan un trabajo fundamental, tiene una visión muy crítica de la institución: “El sistema es una máquina de moler carne”, asegura. Esto tiene un correlato en la baja tasa de requerimiento -un 16%-, que tienen su origen en la Defensoría Penitenciaria, una cifra que aumentó a un 20% hacia el año 2020.

c) Acceso a la información

La desinformación en el mundo de la cárcel es la regla general, especialmente de los beneficios y oportunidades que se puedan obtener. Por este motivo, no resulta extraño que del total de requerimientos presentados en el período 2012-2021, solo el 40% haya llegado a una tramitación efectiva y un 22,3% no haya cumplido los requisitos jurídicos necesarios para su tramitación.

Una ex privada de libertad mencionó que la única vía para acceder a información es por Facebook, ya que ahí pueden tomar conocimiento del apoyo que les pueden brindar algunas organizaciones de la sociedad civil. Por otro lado, la Defensa Penitenciaria continúa siendo desconocida por la población penal general. Otro entrevistado cree que un porcentaje menor de esta conoce sus derechos y deberes, y que debería haber mucha más difusión para que ellos sepan qué deben hacer y qué no ante una determinada situación. Por otro lado, un exfuncionario de Gendarmería relató algo similar, planteando que muy pocas personas conocen sus beneficios y resaltando la relevancia de la educación penitenciaria:

“Hoy en día, con suerte un 30%, un 40% tiene clarito lo que son los derechos, los deberes, las obligaciones, el decreto 518 que es el que rige todas las poblaciones, todos los establecimientos penitenciarios, los tiempos para poder postular, etcétera: quién puede postular, cómo se puede hacer, los recursos de amparo, los recursos de protección, etcétera. Yo creo que en eso estamos al debe. Y yo creo que eso debería ser, así como las escuelas penales enseñan matemáticas, castellano, historia, debería haber un ramo que fuera educación penitenciaria con las cosas fundamentales que el interno necesite saber o bien, como es deber de la autoridad, en las audiencias dedicar un tiempo donde el interno pueda llevar su cuestionario y haga preguntas y uno responder” (exfuncionario de Gendarmería).

Sumado a esto, se observa que existe una sensación de abandono. Ex privados de libertad señalan que, aunque existiese acceso a la información para todos los módulos y personas, nadie los va a apoyar cuando lo necesiten:

“No hay como un departamento o alguien que se preocupe de educar en base a los derechos y fuera de eso, y si los conocieran [los derechos], ¿quién los va a defender?, ¿la Defensoría?” (ex privada de libertad).

d) Trato con autoridades – justicia procedimental

El trato compone una parte fundamental de la experiencia en la cárcel. Las personas entrevistadas casi siempre hicieron referencia a este de forma negativa -“Gendarmería hace lo que quiere”, dijo una ex privada de libertad-, basada en injusticias y en la desconfianza propia de la jerarquía de la subcultura carcelaria:

“No te escuchan, es fome. Te tratan mal y no te pescan. Ni en la enfermería ni nada. No te dan oportunidades y saben que pueden abusar” (Ex privado de libertad).

Parte de ese mal trato tiene que ver con hacer anónimas a las personas en prisión, vincularse a ellas como delincuentes, respecto de lo que ya no es posible hacer nada:

“Nos siguen mirando como delincuentes, nos siguen mirando como un número, nos siguen mirando como una infractora que (...). ‘No, a esta ¿cuánto le damos para que vuelva?’; ‘ya, yo apuesto un año’. O sea, se hacen apuestas entre los funcionarios cuánto uno se demora en volver” (ex privada de libertad).

Cuando esa dinámica se rompe, las consecuencias positivas son evidentes. Uno de los entrevistados describió esta excepcionalidad. Se trata de un funcionario que jugaba con los internos, que mantenía el módulo basándose en el respeto y que lograba que todos tuvieran buenas relaciones:

“En meses no hubo nadie herido a tajos, ni ningún muerto ni falta de respeto al funcionario y el funcionario estaba sentado tranquilito mientras todos los presos hacían lo que tenían que hacer, y captó a la persona líder positivo para que esa persona pudiera manejarle también a la población penal, prohibiendo inclusive el consumo de drogas. Él llegó y dijo: ‘ya, aquí nadie más consume pasta, aquí todos trabajamos, todos estudiamos, todos jugamos a la pelota, nadie se falta el respeto’. (...) Acá no, es capturar a esa persona que tiene esa potencia de darle fraternidad a un lugar, porque sí se puede, muchos creen que no, pero sí hemos visto, nosotros, cambiar a los bandidos más grandes y después son monitores de módulo” (líder de agrupación de familiares de personas privadas de libertad).

Desde una mirada estratégica, un exfuncionario de Gendarmería señaló que el buen trato con los internos fue algo que él siempre procuró instalar, debido a que era una estrategia para mantener el orden. Quería verse cercano a los presos, buscaba empatía y cariño, lo que sin duda funcionaba para acercar a las personas y comenzar a trabajar desde un trato equitativo y digno.

7. Conclusiones

7.1. Fragmentación en la provisión de soluciones

El estado actual del entorno carcelario en relación con los mecanismos, instancias o instituciones que, de una u otra forma, entregan soluciones a los problemas justiciables de la población privada de libertad es altamente fragmentado. A esto se debe sumar un contexto normativo altamente difuso, con normas dispersas en distintas circulares de Gendarmería, sin carácter de ley (Carvacho et al., 2021).

La Defensoría Penitenciaria, un programa de la Defensoría Penal Pública, es probablemente la política que más explícitamente busca atender a los problemas de la población privada de libertad. Como el análisis de los requerimientos históricos demostró, junto con algunas dificultades específicas, como una alta cantidad de requerimientos no exitosos o la lentitud en su tramitación, la defensa penitenciaria tiene un bajo alcance dentro de la población penal, especialmente tratándose de mujeres, y se centra exclusivamente en materias referidas al cumplimiento de la pena. Si bien existe en marcha la implementación de un nuevo modelo de defensa penitenciaria que aborda esta limitación apostando por la universalidad, la falta de recursos, las capacidades para la implementación y otros problemas estructurales (Carvacho et al., 2021b) no permiten ver en este programa una solución amplia para contar con un verdadero mecanismo de acceso a la justicia en las cárceles de Chile.

Por otro lado, los consejos técnicos de los recintos penales canalizan y deciden sobre una parte importante de los requerimientos de justicia más sensibles para las personas privadas de libertad. Estos son órganos colegiados y asesores que tienen por finalidad proponer, articular y ejecutar las actividades que contribuyan activamente a la reinserción social de las personas bajo la autoridad de Genchi. Junto con otras funciones establecidas en la Resolución Exenta N° 11.523, estos consejos evalúan e informan respecto de los permisos de salidas y otras peticiones hechas por las personas privadas de libertad. A pesar de su relevancia, su composición solo incluye a jefes y otros actores relevantes de las cárceles, lo que impide cualquier balance, objetividad y control respecto de los procesos y decisiones que ahí se toman.

Las comisiones de libertad condicional, por su parte, que se nutren de los informes de los consejos técnicos, resuelven las postulaciones al beneficio de la libertad condicional. Estas se encuentran integradas –salvo en Santiago con diez jueces– por un ministro de la Corte de Apelaciones junto a cuatro jueces de garantía o de Tribunales Orales en lo Penal. Esta instancia, que opera solo en los primeros quince días de los meses de abril y octubre, ha sido ampliamente criticada por diversos motivos, pero principalmente por su bajo uso y escaso aporte a los procesos de reinserción social (Figueroa Ossa,

2020; Ossa, 2018; Villagra y Droppelmann, 2016) mediante la promulgación de la ley 21.124 se modificaron las reglas del sistema de justicia penal chileno en materia de libertad condicional. Con miras a valorar la utilidad de estos cambios en materia de prevención del delito y reinserción social este trabajo sistematiza información sobre las funciones de la libertad condicional en los sistemas de justicia penal, las características que se han dado a este mecanismo en la experiencia comparada, la regulación y funcionamiento de la libertad condicional en Chile hasta el año 2018, y las principales modificaciones realizadas al decreto ley 321 por la ley 21.124. Se concluye que la incorporación de informes psicosociales con referencias a los factores de riesgo de los postulantes como requisito legal para optar al beneficio, así como la regulación de la figura de delegados mandatados para realizar seguimiento e intervención psicosocial a los beneficiados, son elementos que contribuirán a la prevención del delito y la reinserción social. Asimismo se identifican como obstaculizadores a la aspiración de aumentar el número de beneficiarios, la injustificada incorporación de algunos delitos al catálogo de exclusión (artículo 3° de la ley).

La Corporación de Asistencia Judicial (CAJ), es un servicio público descentralizado que tiene como misión proporcionar orientación y asesoría jurídica a las personas que lo requieran y patrocinar judicialmente de manera gratuita a aquellos que no cuenten con recursos para hacerlo (Ley 17.995 que crea la Corporación de Asistencia Judicial, 1981). Más allá de la función otorgada a su oficina penal, por la cual debe atender a personas privadas de libertad condenadas de acuerdo al procedimiento penal antiguo, su vinculación con el sistema penitenciario depende de iniciativas locales o convenios como los que han firmado con la Defensoría Penal Pública respecto de recintos penitenciarios específicos. A pesar de ello, dada su misión y alcance general es posible pensar en la CAJ como una institución propicia para el desarrollo del acceso a la justicia en cárceles.

El Mecanismo Nacional para la Prevención de la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes (MNPT), mediante el Comité de Prevención contra la Tortura, da aplicación a lo dispuesto en la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes de las Naciones Unidas, su Protocolo Facultativo y otros tratados ratificados (Ley 21.154 que designa al Instituto Nacional de Derechos Humanos como el mecanismo nacional de prevención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, 2019). Dentro de sus funciones se establecen las de examinar periódicamente las condiciones de la población penal, así como el trato que recibe cada persona, y el de realizar visitas periódicas preventivas y visitas ad hoc (Artículo 3° Ley 21.154). Si bien dentro de estas funciones se contempla la reunión con personas privadas de libertad, el comité no cuenta con mecanismos ni facultades de representación judicial ni ase-

soría general para las personas privadas de libertad, situando sus funciones en un nivel preventivo respecto de las condiciones generales de las cárceles.

El Poder Judicial realiza las visitas carcelarias, las que se encuentran reguladas en el Código Orgánico de Tribunales y que se realizan de manera semanal o semestral. Estas tienen por objeto inspeccionar e indagar el estado de la seguridad, orden, higiene y trato, entre otros ámbitos. Sobre ellas y los informes que se derivan con sus actas, se ha afirmado que, si bien los jueces conocen el contexto de precariedad y desprotección en las cárceles, no asumen un rol activo para cambiar el estado de cosas (Stippel y Medina González, 2021). Además, se ha señalado que estas fiscalías no cumplen con los estándares internacionales de los inspectores de prisiones, siendo particularmente grave la ausencia de poder vinculante en sus decisiones (Castro Morales et al., 2020).

Finalmente, la Ley 20.534 creó la Comisión de Coordinación del Sistema de Justicia Penal, que reúne a las máximas autoridades de las instituciones de la reforma al proceso penal. Su misión es fortalecer y procurar el buen funcionamiento del sistema procesal penal a través de proposiciones técnicas que faciliten su desarrollo, seguimiento y evaluación (Ley 20.534 que crea la Comisión Permanente de Coordinación del Sistema de Justicia Penal, 2011). A pesar de que su creación tiene más de diez años, no existen resultados visibles de su gestión. Con todo, dada su composición, podría actuar como un actor relevante para el desarrollo de estándares y mecanismos de acceso a la justicia en cárceles.

Como es posible advertir, de la descripción precedente se pueden extraer dos conclusiones. Por un lado, las materias no penales simplemente no tienen cabida ni existencia institucional dentro de la cárcel. Desde un punto de vista estatal, los problemas civiles, de familia o comerciales de las personas privadas de libertad no han sido canalizados de manera integral. Pero, además, en segundo lugar, incluso tratándose de cuestiones penales o relativas al cumplimiento de la pena, no existe un continuo de servicios legales, seguimiento de los programas de reinserción social y ejecución penitenciaria, fragmentándose la provisión de justicia. Este escenario exige plantear una política para las cárceles acorde a la evidencia y buenas prácticas en materia de acceso a la justicia.

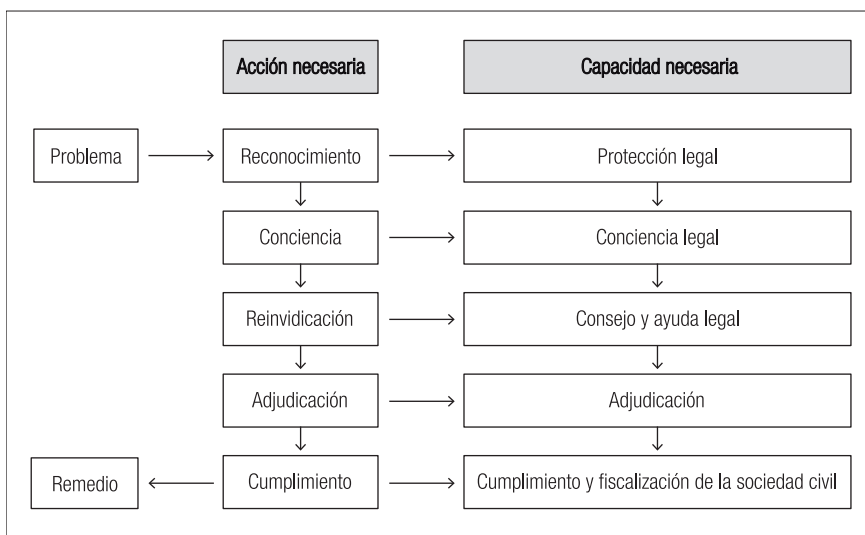
7.2. Propuestas para Chile

Una política de acceso a la justicia para las personas adultas privadas de libertad debe tomar en cuenta el contexto de encierro que implica la cárcel. Como se ha mostrado, además, debe considerar las características de desventaja social, las habilidades y la prevalencia de problemas justiciables de la población privada de libertad en comparación con la población general.

En este sentido, como primera medida básica se deberían conocer los problemas justiciables de la población penal. Como se ha señalado, los incentivos de la cultura carcelaria, junto con los escasos mecanismos de resolución de problemas, tienden a sobredimensionar algunos, como los problemas penales, y a invisibilizar otros, como los relativos a la reinserción y al derecho de familia o al contacto con seres queridos. Dicho de otro modo, es necesario tener una medida de la demanda potencial de servicios legales en cárceles, la cual no puede estar delimitada por la oferta actual, que, como se ha mostrado, tiene bajo alcance. Para ello, es posible tomar la vasta experiencia comparada en metodologías de las encuestas de necesidades jurídicas y problemas justiciables (OCDE y Open Society Foundations, 2019). Asimismo, se pueden llevar a cabo levantamientos de información cualitativos para explorar las dinámicas y obstáculos de poblaciones específicas dentro de la cárcel. De esta manera, metodologías cualitativas pueden ser usadas para comprender los problemas y necesidades de población LGTBI, migrante, de la tercera edad, entre otros. Dado que se ha demostrado que la experiencia de nombrar, culpar y reivindicar un problema depende en gran medida de la etapa de la vida (Grunseit et al., 2008) y de los procesos identitarios (Calavita y Jenness, 2014), es relevante desarrollar estudios longitudinales que midan no solo la prevalencia, sino también los procesos de búsqueda y acceso a la justicia (Carvacho et al., 2021a).

Cualquiera sea el modelo de acceso a la justicia que se busque adoptar, es necesario pensarlo como un continuo de servicios legales que evite la fragmentación de los servicios. Esto implica contar, en un lugar, con una instancia que pueda proveer tanto de información como de representación, apoyo social, promover alternativas a los mecanismos formales, entre otros (OCDE y Open Society Foundations, 2016). Esta diversidad de respuestas, como se mostró en los resultados de esta investigación y en su marco teórico, tiene relación con los diversos caminos que supone el acceso a la justicia, lo que supone al menos los elementos que se muestran en la figura siguiente.

FIGURA 1. Elementos del acceso a la justicia



Fuente: adaptación propia basada en United Nations Development Programme (2004).

El reconocimiento de los problemas y su necesaria protección legal, en tanto, implica la consagración legislativa de derechos para obtener, formal o informalmente, soluciones a los problemas, y escapa al alcance de esta propuesta (United Nations Development Programme, 2004). Lo mismo se considera respecto de la fiscalización de la sociedad civil y de otros organismos de supervisión, los cuales, a pesar de existir en Chile, deben seguir su perfeccionamiento.

Más allá de ello, estos elementos del acceso a la justicia han sido entendidos también, aunque con distintos matices, como las “fases” o el “viaje” para acceder a la justicia (Open Government Partnership, 2019; World Justice Project, 2019). Conforme a esto, las fases del viaje serían las siguientes: desarrollo de capacidad legal, acceso a fuentes de ayuda, existencia de procesos judiciales y resultados visibles. De esta manera, en lo que sigue se desarrolla un modelo de acceso a la justicia en cárceles tomando en cuenta ambas conceptualizaciones.

a) Conciencia legal y desarrollo de capacidades

La literatura y los resultados de este estudio muestran la incidencia, tanto de la cultura carcelaria como de los sentimientos de autoinculpación de las personas privadas de libertad en la pasividad frente a la búsqueda de soluciones para sus problemas justiciables. La percepción de “no tener derecho” por estar pagando por un delito es extendida en la población penal. Esto exige un programa de educación penitenciaria que empodere y entregue capacidades legales a los internos, que, al menos, debería tener como objetivo la comprensión de los derechos de las personas privadas de libertad dentro de la cárcel, la toma de conciencia y reconocimiento sobre otros problemas no

relacionados con la pena; su derecho a obtener soluciones y los mecanismos para obtener información, asesoría y soluciones.

Junto a ello es necesario contar con programas de formación en derechos para el personal penitenciario. Esta formación debiese tener como objetivo la comprensión del marco de derechos humanos de las personas privadas de libertad, con especial énfasis en los estándares internacionales a los cuales los países suscriben respecto de las personas encarceladas. Además, un programa de formación para gendarmes debiese considerar tanto el trato y desempeño moral de las cárceles y el personal penitenciario como sus impactos en la reducción de la ansiedad, frustración, violencia y la experiencia de la cárcel (Liebling, 2011).

b) Canales de información, reivindicación, fuentes de asesoría

El encierro implica nuevos obstáculos en la búsqueda de justicia. Como se ha observado, varias de estas restricciones se traducen en la intermediación de personas que muchas veces, ya sea por relaciones de dependencia o por ignorancia, impiden soluciones adecuadas (Grunseit et al., 2008). De ahí que sea fundamental contar con mecanismos efectivos para perseguir y reivindicar los problemas de esta población (United Nations Development Programme, 2004). Estos pueden traducirse en asesoría técnica experta o en representación judicial. Respecto de la primera, los resultados del estudio muestran algunos ámbitos donde es necesario contar con especialistas en diversas áreas, sobre todo en materias de familia. Esta necesidad, conforme a los resultados, es especialmente sentida por mujeres privadas de libertad. En este punto, la asesoría técnica o representación no necesariamente tiene que ser realizada por abogados, sino también por personas no letradas con conocimientos legales, trabajadores sociales, paralegales, entre otros (Barendrecht, 2012).

Asimismo, la evidencia muestra que cuando las personas acceden a fuentes de información o ayuda fiables, al inicio del problema evitan procesos largos y costosos (Open Government Partnership, 2019). Sumado a esto se encuentra el hecho que muchos de los problemas que viven las personas se solucionan con acceso a información (OCDE y Open Society Foundations, 2019). De esta forma, el acceso a información escrita de calidad es esencial. Esta debe estar desarrollada en un lenguaje simple, acompañada de material de ayuda (Grunseit et al., 2008) y enfocada conforme a las necesidades, impedimentos cognitivos, habilidades, y centrada en los problemas justiciables de la población penal (Barendrecht, 2012). Para apoyar estos procesos de información, esto debería ir acompañado de entrenamiento del personal penitenciario y de personas privadas de libertad, junto con la instalación de líneas telefónicas legales para acceder a información. Esta última experiencia ha sido implementada en países como Australia a través del programa *LawAccess*, un servicio telefónico estatal que provee información, consejo y derivación legal (Grunseit et al., 2008).

c) Mecanismos de denuncia, solución de conflictos o adjudicación

La población penal tiende a resolver sus asuntos fuera de la formalidad legal. Junto a ello, en el contexto de la cárcel, el acceso a mecanismos tradicionales tiene grandes desincentivos determinados por la cultura de esta. El punto de partida, entonces, es la instalación de mecanismos de denuncia simples, confidenciales y expeditos (Open Government Partnership, 2020). Además, es necesario pensar en mecanismos y agentes restaurativos de justicia respecto de conflictos que surgen entre el personal penitenciario y la población penal, o dentro de esta última (Bolitho, 2015). Los procesos adjudicativos, además, deben ser procesos claros, con lenguaje simple, que permitan la activación de derechos en los términos de las personas privadas de libertad y no en los términos de jueces o abogados (Sandefur, 2015). Para el éxito de estos tribunales es fundamental diseñar instancia resolutorias, que pueden ser más o menos formales, pero que deben contar con mediadores, jueces letrados o no, especializados y de dedicación exclusiva para esta materia (Barendrecht, 2012). En este sentido, los grupos religiosos presentes en la cárcel pueden ejercer un papel importante en la mediación de conflictos internos.

La experiencia comparada en este ámbito entrega algunas buenas experiencias. La *Prison Litigation Reform Act* (PLRA) de Estados Unidos, aprobada el año 1996, fue dictada con el objetivo de disminuir la judicialización de requerimientos de personas privadas de libertad y así evitar un potencial colapso del sistema judicial. Con este fin, la PLRA dispone en primer lugar la obligación de agotar la vía administrativa antes de poder acceder a una Corte. En el Estado de California, el proceso tiene múltiples fases de revisión y es conducido por el Departamento de Prisión y Rehabilitación del Estado (o CDCR, por sus siglas en inglés). En este caso, si bien el departamento actúa como juez y parte, tiene la virtud de sustraer el conocimiento de estos problemas a los recintos penitenciarios mismos, como ocurre en Chile y, a pesar de tener innumerables obstáculos por los cuales ha sido criticado (Deitch, 2012; Calavita y Jenness, 2014)²², representa un avance con relación a la realidad chilena.

22 La PLRA impone diversas limitaciones para acceder al sistema judicial estando privado de libertad, los cuales han generado una disminución efectiva en el número de presentaciones (Deitch, 2012). En primer lugar, prohíbe solicitar compensaciones económicas ante una Corte de Justicia por perjuicios de salud mental o daño emocional si no existe también un daño físico. Es decir, se descarta la posibilidad de reclamar, por ejemplo, sufrimientos causados por amenazas o torturas psicológicas. En segundo lugar, esta ley eliminó la exención de pago que existía para población económicamente vulnerable o indigente, por lo que cada vez que un interno quiere reclamar a una Corte, debe pagar el valor total de la comisión exigida. En caso de no poder hacerlo al contado, existe un sistema de pago en cuotas que se descuentan de la cuenta que mantiene mientras se encuentra privado de libertad. En tercer lugar, la ley contempla una regla de “tres *strikes*” o “tres oportunidades”, que implica que si tres demandas presentadas en la Corte son rechazadas por considerarse frívolas o maliciosas, no es posible presentar una cuarta, salvo que se pague la totalidad de la comisión requerida. Esto tiene excepciones en caso de que exista un riesgo inminente de sufrir un perjuicio físico grave.

En el caso de Inglaterra y Gales, a nivel penitenciario existe un formulario de queja que debe estar disponible en cada módulo de un recinto. Este debe ser respondido por la autoridad en el plazo de cinco días, salvo que se solicite una extensión. En el caso de no estar satisfecho con la respuesta, quien reclama puede apelar la decisión dentro de plazo, ante un superior del mismo servicio. Una vez agotado el procedimiento administrativo interno, el reclamo o queja puede ser elevado al *Prison and Probation Ombudsman* o Defensor del Pueblo Penitenciario, organismo de gobierno, cuyo director es designado por el Ministerio de Justicia²³. Este organismo fue creado en el año 1994, con la finalidad de dotar de una instancia administrativa superior e independiente para resolver los problemas que no encontraban solución en la prisión misma (Seneviratne, 2010). Tiene competencia para investigar sobre decisiones y actos relativos al manejo y condición de las prisiones y al trato recibido por la población privada de libertad en cárceles o recintos de detención de migrantes y de personas en libertad condicional. Asimismo, puede conocer de reclamaciones respecto procedimientos administrativos de aplicación de sanciones, verificando que estos se ajusten a la norma. Desde el año 2004 tiene también competencia para investigar las muertes ocurridas en prisión, con el fin de esclarecer las circunstancias en que ocurren y realizar recomendaciones para evitar muertes futuras. Su alcance en las reclamaciones es acotado en tanto sus decisiones no son vinculantes, y se limitan a recomendaciones al servicio, las cuales pueden incluir aspectos relativos al caso particular, como compensar económicamente al reclamante o ofrecer disculpas. La no obligatoriedad de sus recomendaciones es una característica compartida con las oficinas de Defensorías del Pueblo ingleses, pero por lo general estas son acogidas e implementadas por la autoridad (Seneviratne, 2012; 2010).

Conforme a lo anterior, los mecanismos para el conocimiento y solución de conflictos deben contar con, al menos, canales de denuncias, mecanismos de resolución administrativa, mecanismos de mediación y resolución judiciales y mecanismos de apelación.

El siguiente cuadro resume las políticas propuestas y basadas en el cruce de dichas dimensiones con los problemas justiciables ordenados en categorías básicas:

23 Además de la falta de independencia, la cual parece ser más formal que funcional (Seneviratne, 2010), los principales problemas para el debido cumplimiento de su función han sido que una alta proporción de la población no lo conoce o remite presentaciones que están fuera de sus competencias (Seneviratne, 2010).

TABLA 1. **Propuestas para una política de acceso a la justicia en Chile**

Penales/ reinserción		Problemas justiciables				
		Penales/reinserción	Administrativos Genchi	Civiles /Familia	Internos	
El camino del acceso a la justicia	Conciencia legal y desarrollo de capacidades	<p>Defensoría Penitenciaria. Estrategia de capacitación legal a través de personas no letradas, en formatos amigables, centrada en los problemas más prevalentes en materia penal y relacionada con la reinserción y de manera proactiva para personas privadas de libertad.</p> <p>Organismo externo. Entrenamiento en derechos y evidencia de desempeño moral para personal penitenciario.</p>	<p>Ministerio de Justicia y DD.HH. - Genchi. Desarrollo de un reglamento comprensivo de todas las materias y normas penitenciarias dispersas en distintos sustentos administrativos.</p> <p>Entrenamiento en nuevo reglamento penitenciario.</p> <p>Modificación de los consejos técnicos, apertura a nuevos integrantes, incorporación de la defensa penitenciaria y CAJ.</p>	<p>CAJ. Estrategia de capacitación legal a través de personas no letradas, en formatos amigables, centrada en los problemas más prevalentes del derecho civil (en sentido amplio) y de manera proactiva, para personas privadas de libertad y personal de Gendarmería.</p>	<p>Organismo externo. Estrategia de capacitación legal a través de agentes restaurativos, en formatos amigables, centrada en la normativa internacional de los derechos humanos para las personas privadas de libertad y el staff penitenciario.</p>	
	Canales de información, fuentes de asesoría	<p>Defensoría Penitenciaria - CAJ. Ventanilla única: oficinas permanentes dentro de los recintos penitenciarios. Instalación de servicio telefónico legal. Agentes restaurativos.</p>			Agentes restaurativos	
	Mecanismos de denuncia, solución de conflictos o adjudicación	Canales de denuncia general para materias penales, administrativas, conflictos internos, falta de acceso a instancias judiciales no penales.				
		<p>Reclamación administrativa. Con instancias resolutorias independientes del recinto penitenciario, por ejemplo, a nivel regional.</p> <p>Reclamación judicial. Lineamientos desde la Corte Suprema para asegurar el deber de conocer cuestiones administrativo-penitenciarias.</p>	Acceso a instancias judiciales formales.	<p>Reclamación administrativa. Con instancias resolutorias independientes del recinto penitenciario, por ejemplo, a nivel regional.</p> <p>Reclamación judicial. Lineamientos desde la Corte Suprema para asegurar el deber de conocer cuestiones administrativo-penitenciarias.</p> <p>Mecanismos de justicia restaurativa.</p>		
	Instancias de apelación					

Fuente: elaboración propia.

7.3. Consideraciones finales

Sin una estimación real de los problemas justiciables de la población privada de libertad, cualquier propuesta concreta de acceso a la justicia en cárceles es ciega. A pesar de ello, los resultados de este estudio entregan elementos para dar cuenta de la importancia de los problemas no penales para la población penal, especialmente cuestiones de derecho de familia y derecho civil. Los resultados también ayudan a comprender otros problemas justiciables que enfrenta la población carcelaria más allá de las necesidades penales: asuntos relacionados con la administración de Gendarmería de Chile y los problemas internos entre la misma población privada de libertad y aquellos entre esta población y el personal de Genchi. Una propuesta concreta debe, ante la ausencia de estudios de demanda más específicos, tomar en cuenta estos ámbitos, junto a los elementos que componen el acceso a la justicia. Debe considerar, también, la complejidad adicional que suponen las funciones existentes de la Defensoría Penitenciaria y la Corporación de Asistencia Judicial. En efecto, la misión de la Defensoría Penal Pública se extiende durante todo el cumplimiento de la condena privativa hasta su completa ejecución para todas las personas adultas condenadas bajo la reforma procesal penal. Por su parte, la CAJ, junto con atender los casos previos a la reforma, tiene dentro de su misión la de “prestar asistencia jurídica y judicial gratuita a personas de escasos recursos” (Artículo 2º, Ley 17.995). De esta manera, la CAJ debe proveer de asistencia judicial en todas las otras materias no penales, esto es civiles, familiares, laborales, entre otras. Una estrategia inicial debiese abordar el trabajo conjunto entre ambas instituciones, sobre todo en relación con las estrategias para el desarrollo de canales de información y fuentes de asesoría. Un escenario ideal sería el de pensar ambas como una ventanilla única (*one-stop shop*) para la provisión de servicios legales.

Para llevar a cabo estas estrategias es necesario señalar que estos dispositivos deben tener estrategias específicas en virtud de las diferentes poblaciones existentes dentro de la cárcel. Como se ha visto, las necesidades de la población privada de libertad femenina difieren fuertemente de otros grupos. De la misma forma, es necesario tomar en cuenta las especificidades y dinámicas de las necesidades de otros grupos vulnerables, como el de las minorías sexuales, población migrante, tercera edad, entre otros. La literatura muestra claramente que si bien los problemas justiciables son transversales a la población, sus consecuencias y dinámicas difieren dependiendo de los grupos específicos (Sandefur, 2010). Por último, las diferencias entre las distintas dependencias de los recintos penitenciarios, públicos o privados, cuestión que excede el sentido de esta investigación, pueden hacer una diferencia relevante en las dinámicas del acceso a la justicia.

Este estudio representa un primer intento por entender el mundo penitenciario desde una visión socio-legal, más allá del derecho penal. Esta mirada implica considerar la cárcel como un espacio de derechos vigentes que deben

ser tutelados por el Estado. Más allá de ello, supone entender que la población privada de libertad se enfrenta a dificultades y a problemas de vida como cualquier otro ciudadano, las cuales, debido al contexto de encierro, se hacen más apremiantes y difíciles de solucionar. El Estado, en este sentido, como frente a cualquier persona, debe proveer de mecanismos para acceder a la justicia. Esto resulta especialmente importante si se toma en cuenta que las experiencias adversas dentro de la cárcel, como se ha justificado, amplían la sensación de injusticia de la pena para quien la sufre, reduciendo las posibilidades de procesos de reinserción social y desistimiento del delito exitosos. Dicho de otra forma, una experiencia “justa” de la pena permite auspiciar mejores resultados futuros, mejorando a su vez los niveles de paz social del país.

Referencias

- Achutegui, P.A.** (2016). Justicia procedimental aplicada. Efectos de la interacción entre menores y policía. *Boletín Criminológico* 22.
- Araujo, K.** (2017). Sujeto y neoliberalismo en Chile: rechazos y apegos. Nuevo Mundo Mundos Nuevos. <https://doi.org/10.4000/nuevomundo.70649>
- Arriagada, I., Silva, G.** (2014). La justicia ausente. El sistema penitenciario y el control judicial de la ejecución de la pena privativa de libertad en Chile. *El Control Judicial de la Cárcel en América Latina*.
- Ayres, I., Braithwaite, J.** (1992). *Responsive regulation: Transcending the deregulation debate*. Oxford University Press, USA.
- Barendrecht, M.** (2012). *Five Strategies Towards Basic Justice Care for Everyone* [WWW Document]. World Justice Project URL <https://worldjusticeproject.org/news/five-strategies-towards-basic-justice-care-everyone> (accessed 10.18.21).
- Barkworth, J.M., Murphy, K.** (2021). Procedural justice, posturing and defiant action: exploring prisoner reactions to prison authority. *Justice Quarterly*, 38, 537–564.
- Bernuz, M.J.** (2014). La legitimidad de la justicia de menores: entre justicia procedimental y justicia social. *InDret*, 1.
- Bolitho, J.** (2015). Putting justice needs first: a case study of best practice in restorative justice. *Int. J. Transitional Justice*, 3. <https://doi.org/10.1080/20504721.2015.1069531>
- Calavita, K., Jenness, V.** (2014). *Appealing to Justice*. University of California Press, Oakland.
- Carvacho, P.** (2014). Part-Time Old Traffickers?: *The Imprisoned Population for Drugs Crimes in Chile*. Stanford University.
- Carvacho, P., Arriagada, I., Cofré, L.** (2021a). Acceso a la justicia: Una revisión conceptual de sus componentes. *Oñati Socio-Legal Series*.
- Carvacho, P., Valdés, A., Mateo, M.** (2021b). El derecho a la defensa penitenciaria en Chile: cuando no hay derecho. *Política Criminal*, 16.

- Castro Morales, Á., Sanhueza, G.E., Purán, V., Cortes, J., Castro Morales, Á., Sanhueza, G.E., Purán, V., Cortes, J.** (2020). Fiscalía Judicial: posibilidades y limitaciones en su rol de inspector de prisiones. *Política Criminal*, 15, p. 871–906. <https://doi.org/10.4067/S0718-339920200002000871>
- Consejo para la reforma penitenciaria.** (2010). Primer informe del Consejo para la reforma penitenciaria 43.
- Cordero, E.** (2009). *El control jurisdiccional de la actividad de la administración penitenciaria* (Informe en derecho). Defensoría Penal Pública, Santiago, Chile.
- Crewe, B.** (2016). The sociology of imprisonment, en: *Handbook on Prisons*. Routledge.
- Crewe, B.** (2011). Depth, weight, tightness: Revisiting the pains of imprisonment. *Punishment & Society*, 13, p. 509–529. <https://doi.org/10.1177/1462474511422172>
- Crewe, B., Liebling, A., Hulley, S.** (2011). Staff culture, use of authority and prisoner quality of life in public and private sector prisons. *Australian & New Zealand Journal of Criminology*, 44(1), p. 94-115. <https://doi.org/10.1177/0004865810392681>
- Deitch, M.** (2012). The Need for Independent Prison Oversight in a Post-PLRA World. *Fed. Sentencing Report*, 24, 236–244. <https://doi.org/10.1525/fsr.2012.24.4.236>
- Figueroa Ossa, U.** (2020). La libertad condicional en el sistema de justicia chileno. Funcionamiento y modificaciones realizadas por la ley 21.124. *Revista Derecho Concepción*, 35, p. 63–78.
- Garland, D.** (2002). *The Culture of Control: Crime and Social Order in Contemporary Society*. University of Chicago Press, Chicago.
- Grunseit, A., Forrel, S., McCarron, E.** (2008). Taking Justice into Custody: The Legal Needs of Prisoners. Law and Justice Foundation of New South Wales.
- Horvitz, M.I., López, J.** (2002). Derecho procesal penal chileno. Editorial Jurídica de Chile, Santiago.
- INDH.** (2012). *Estándares Internacionales en Materia de Personas Privadas de Libertad y Condiciones de los Centros Penitenciarios: Sistematización, Análisis y Propuestas*. Instituto Nacional de Derechos Humanos, Santiago, Chile.
- INDH.** (2011). *Estudio de las Condiciones Carcelarias en Chile 2011 - 2012: Diagnóstico del Cumplimiento de los Estándares Internacionales de Derechos Humanos*. Instituto Nacional de Derechos Humanos, Santiago, Chile.
- Kalinsky, B.** (2008). El agente penitenciario: la cárcel como ámbito laboral. *RUNA Archivo Para Las Ciencias del Hombre*, 28, p. 43–57. <https://doi.org/10.34096/runa.v28i1.1209>
- Kendall, S.** (2010). *Tutela judicial de la relación jurídica penitenciaria*. Librotecna, Santiago, Chile.
- Lidebinsky, S.** (2015). Rediseño del modelo de defensa penitenciaria para adultos privados de libertad en el nuevo sistema procesal penal. *Revista de Estudio de las Políticas Públicas*, 1, p. 226–245. <https://doi.org/10.5354/>

repp.v1i0.38378

- Liebling, A.** (2011). Moral performance, inhuman and degrading treatment and prison pain. *Punishment & Society*. 13, 530–550.
- Maldonado, M.** (2009). *Informe Fiscal Judicial Mónica Maldonado sobre cárceles*.
- Mardones, F.** (2011). *Documento de trabajo No1 DPP: La doctrina de las relaciones de sujeción especial en la jurisprudencia*. Defensoría Penal Pública. Chile.
- Matthews, R.** (2011). Una propuesta realista de reforma para las prisiones en Latinoamérica. *Política Criminal*. 6, 296–338. <https://doi.org/10.4067/S0718-33992011000200003>
- McNeill, F.** (2006). A desistance paradigm for offender management. *Criminology & Criminal Justice* 6, 39–62. <https://doi.org/10.1177/1748895806060666>
- Mulvey, E.P., Schubert, C.A.** (2012). *Transfer of juveniles to adult court: Effects of a broad policy in one court*. Washington, DC: US Department of Justice, Office of Justice Programs, Office of Juvenile Justice and Delinquency Prevention.
- OEA - Relatoría de las personas privadas de libertad.** (2008). Comunicado de Prensa 39/08 *Relatoría de las personas privadas de libertad concluye su visita a Chile*.
- OECD, Open Society Foundations.** (2019). *Legal Needs Surveys and Access to Justice*. OECD. <https://doi.org/10.1787/g2g9a36c-en>
- OECD, Open Society Foundations.** (2016). Leveraging the SDG's for Inclusive Growth: Delivering Access to Justice for All, *Issues 2016 Brief*.
- Open Government Partnership.** (2020). *Justice Policy Series, Part II: Open Justice* [WWW Document]. Open Gov. Partnersh. URL <https://www.opengovpartnership.org/documents/justice-policy-series-part-ii-open-justice/> (accessed 10.18.21).
- Open Government Partnership.** (2019). *Justice Policy Series, Part I: Access to Justice* [WWW Document]. Open Gov. Partnersh. URL <https://www.opengovpartnership.org/documents/justice-policy-series-part-i-access-to-justice/> (accessed 10.18.21).
- Ossa, U.O.F.,** (2018). La libertad condicional como mecanismo de prevención del delito y promotor de la reinserción social: Propuestas para una reforma basada en evidencia. *Derecho y Justicia*, 6, p.9-28. <https://doi.org/10.29344/07196377.6.1405>
- Pina-Sánchez, J.** (2021). *Reexaminando el rol de la Justicia Procedimental como precursor de legitimidad institucional | POSTC. Crimen, Ciencia, Sociedad* [WWW Document]. URL <https://postc.umh.es/minipapers/reexaminando-el-rol-de-la-justicia-procedimental-como-precursor-de-legitimidad-institucional/> (accessed 6.29.21).
- Rochow, D.** (2016). *Afectaciones sistemáticas de derechos y control judicial carcelario: Elementos para una crítica de la ejecución penitenciaria en Chile*. Universidad de Chile.

- Sandefur, R.L.** (2015). What We Know and Need to Know about the Legal Needs of the Public White Papers. *S. C. Law Rev.* 67, 443–460.
- Sandefur, R.L.** (2010). *Access to Civil Justice and Race, Class, and Gender Inequality*. Social Science Research Network, Rochester, NY.
- Seneviratne, M.** (2012). Ombudsmen and prisoner complaints in the UK. *Journal of Social Welfare and Family Law*, 34(3), pp.339-356.
- Seneviratne, M.** (2010). The prisons and probation ombudsman: a review. *Nottingham Law Journal*, 19(1).
- Stippel, J.** (2013). *Cárcel, derecho y política*. LOM Ediciones.
- Stippel, J., Medina González, P.** (2021). Cuando los jueces visitan semestralmente las cárceles. La visita carcelaria en Chile después de la reforma procesal penal. *Política Criminal*. 16, 321–357. <https://doi.org/10.4067/S0718-33992021000100321>
- Stippel, J.A.** (2006). *Las cárceles y la búsqueda de una política criminal para Chile: un estudio acerca de acceso a la justicia, la violación de derechos y el nuevo proceso penal*. Lom Ediciones.
- Stippel, J.A., Medina, P.C., Lillo, R.** (2020). Obstacles to the mobilization of rights in cases of prisoner defense in Chile. *Revista Brasileira Direito Processal Penal* 6, 1735–1775. <https://doi.org/10.22197/RBDPP.V6I3.356>
- Sykes, G.M.** (1958). *The society of captives: a study of a maximum security prison*. Princeton University Press, Princeton, N.J.
- Thibaut, J.W., Walker, L.** (1975). *Procedural justice: A psychological analysis*. L. Erlbaum Associates.
- Tyler, T.R.** (2006). Restorative justice and procedural justice: Dealing with rule breaking. *Journal of social issues*, 62(2), p.307.
- Tyler, T.R.** (2003). *Procedural Justice, Legitimacy, and the Effective Rule of Law*. En Tonry, M. Crime and Justice: A Review of Research.
- Tyler, T.R.** (1990). *Why people obey the law*. Yale University Press, New Haven.
- Tyler, T.R., Jackson, J., Bradford, B.** (2014). *Psychology of procedural justice and cooperation*, en: Bruinsma, G., Weisburd, D. (Eds.). Springer, New York, USA.
- United Nations Development Programme.** (2004). *Access to Justice Practice Note*.
- Valenzuela, J.** (2005). Estado actual de la reforma al sistema penitenciario en Chile. *Revista Centro de Estudios de la Justicia* 6, 191–209.
- Vázquez, D., Fernández, E.** (2013). Confianza en los tribunales penales: una vía normativa a la cooperación ciudadana con la justicia más allá de la amenaza y la coerción. *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*. ISSN 1695-0194
- Villagra, C., Droppelmann, C.** (2016). *The Law, Practice and Experience of 'Conditional Freedom' in Chile: No Man's Land*, en: Armstrong, R., Durnescu, I.

(Eds.), *Parole and Beyond: International Experiences of Life After Prison*, Palgrave Studies in Prisons and Penology. Palgrave Macmillan UK, London, pp. 191–218. https://doi.org/10.1057/978-1-349-95118-5_8

World Justice Project. (2019). **Global Insights on Access to Justice 2019** [WWW Document]. World Justice Proj. URL <https://worldjusticeproject.org/our-work/research-and-data/global-insights-access-justice-2019> (accessed 10.20.21).

CÓMO CITAR ESTE CAPÍTULO:

Carvacho, P., Marcazzolo, X., Fernández, M.J. (2022). Acceso a la justicia en personas privadas de libertad. En Centro de Políticas Públicas (ed.), *Propuestas para Chile. Concurso de Políticas Públicas 2021*. Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile, pp. 217-268.



PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DE CHILE