

## **CAPÍTULO 4**

---

# **Libertad condicional en Chile: análisis de una reforma en curso**

**CATALINA DROPELMANN**

Instituto de Sociología y Centro de Estudios Justicia y Sociedad UC

**PAULA VIAL**

Facultad de Derecho UC

**CAROLINA VILLAGRA**

Escuela de Psicología Universidad de Chile

**DANIELA MONTANARI**

Centro de Estudios Justicia y Sociedad UC

**SERGIO FAÚNDEZ**

Centro de Estudios Justicia y Sociedad UC

# Libertad condicional en Chile: análisis de una reforma en curso

INVESTIGADORES

**CATALINA DROPELMANN**

Instituto de Sociología y Centro de Estudios Justicia y Sociedad UC

**PAULA VIAL**

Facultad de Derecho UC

**CAROLINA VILLAGRA**

Escuela de Psicología Universidad de Chile

**DANIELA MONTANARI**

Centro de Estudios Justicia y Sociedad UC

**SERGIO FAÚNDEZ**

Centro de Estudios Justicia y Sociedad UC

---

## Resumen

Tras la implementación de la Reforma Procesal Penal en Chile, se ha observado una mejora sustantiva en la eficacia del Sistema de Justicia Criminal. Sin embargo, la implementación de mejoras en la ejecución de las penas, tanto en la cárcel como a nivel postpenitenciario, está en un estado mucho menor de desarrollo. A pesar de la relevancia de la libertad condicional para el sistema penitenciario, esta ha sido históricamente concedida a un porcentaje limitado de población penal y ha sufrido una serie de problemas en sus procesos de postulación, evaluación y otorgamiento. A partir de un análisis documental, revisión de literatura comparada, análisis de datos cuantitativos aportados por Gendarmería de Chile y 28 entrevistas en profundidad a diversos actores involucrados en el proceso de la libertad condicional, el presente artículo explora su estado actual en Chile. El análisis de los datos recolectados permite concluir que su funcionamiento a lo largo de la historia ha sido altamente sensible a las políticas de manejo del crimen y a la opinión pública, lo que ha resultado en un progresivo incremento de las restricciones a su postulación y una consecuente disminución de su concesión, perdiendo con ello parte importante de su naturaleza como mecanismo progresivo de cumplimiento de pena orientado a la reinserción social. A partir de lo anterior, se desarrollan una serie de recomendaciones para promover estrategias para la mejora y eficacia de la libertad condicional en Chile.

## 1. Introducción

Desde el año 2005, luego de la implementación de la Reforma Procesal Penal, Chile ha sido regido por un sistema de justicia adversarial que reemplazó al sistema inquisitivo<sup>1</sup>, que estuvo vigente desde el año 1906 (Ministerio de Justicia, 2005). Se ha sostenido que esta reforma mejoró sustantivamente la eficacia del sistema de justicia criminal, el acceso a la justicia, los criterios para la persecución criminal en un estado democrático, y la protección a víctimas y testigos (Consejo para la Reforma Penitenciaria, 2010; Ministry of Justice y Vera Institute of Justice, 2004). Sin embargo, la implementación de mejoras en la ejecución de las penas, tanto en la cárcel como a nivel postpenitenciario, está en un estado mucho menor de desarrollo y carece de una estructura institucional como una Judicatura de Ejecución de Penas. El hecho de que más delitos sean perseguidos penalmente y terminen en una condena, así como el aumento del uso de la cárcel luego de la reforma, entre otros factores, ha resultado en un aumento exponencial del número de personas condenadas a penas de cárcel en Chile (Wilenmann, 2020). Esto ha llevado a que el país haya ocupado los primeros lugares en cuanto a tasas de encarcelamiento en Latinoamérica en la última década (Álvarez, Marangunic y Herrera, 2007; Salinero, 2012).

En materia de sistema progresivo de cumplimiento de penas, la regulación actual establece dos mecanismos para las salidas anticipadas de cárcel: los permisos de salida descritos en el Reglamento de Establecimientos Penitenciarios y la libertad condicional, descrita en el Decreto Ley 321 del año 1925, que la consigna como uno de los primeros mecanismos legales explícitamente orientados a la reinserción social de personas condenadas. En sus casi 100 años de existencia, la libertad condicional ha sido objeto de numerosas modificaciones que, entre otras consecuencias, han resultado en una progresiva disminución de su otorgamiento.

Además de su baja aplicación, hasta el año 2019, la libertad condicional sufría una serie de problemas en sus procesos de postulación, selección y concesión como, por ejemplo, desregulación en los criterios para la toma de decisiones en las distintas fases del proceso, no considerar la opinión del postulante, no contar con una fase de preparación para el egreso ni con una figura encargada de la supervisión y acompañamiento psicosocial postpenitenciario, todos elementos claves para una libertad condicional exitosa (Villa-gra y Droppelmann, 2016).

El año 2019 se produjo la reforma más significativa en la historia de la libertad condicional, plasmada en la Ley N° 21.124. Con ella, se introdujo un sistema de supervisión especializado, creando la figura del delegado de

1 En el sistema inquisitivo chileno, las facultades de instrucción, acusación y fallo se concentraban en el juez.

libertad condicional, se aumentó la exigencia de los requisitos para la postulación y se buscó regular diversos aspectos de los procesos de postulación, evaluación y los mecanismos de supervisión y acompañamiento.

Considerando la relevante contribución que la libertad condicional representa para los principios de progresividad en el sistema penal y de reinserción social, así como su aporte a la seguridad pública, se hace necesario analizar la implementación de la reforma, a fin de colaborar con su eficacia.

## **2. Objetivos y metodología**

### **2.1 Objetivo general**

El objetivo general del estudio es explorar el estado actual de la libertad condicional en Chile, con la finalidad de promover estrategias para su mejora y eficacia.

### **2.2 Objetivos específicos**

1. Realizar un análisis histórico y sociojurídico de la libertad condicional en Chile, sus reformas, aplicación y eficacia como mecanismo de salida progresiva de la cárcel.
2. Analizar los mecanismos de selección intrapenitenciarios para la postulación a la libertad condicional desde la mirada de las personas privadas de libertad y de Gendarmería.
3. Indagar en el proceso de evaluación de las concesiones de la libertad condicional desde la perspectiva del Poder Judicial, las personas privadas de libertad e informantes clave.
4. Analizar buenas prácticas comparadas de la libertad condicional.
5. Proponer, a la luz de la información recopilada y las buenas prácticas internacionales analizadas, mejoras a la libertad condicional para favorecer su eficacia.

### **2.3 Metodología**

Este estudio utilizó una metodología mixta que incorporó tanto estrategias cualitativas como cuantitativas de investigación, permitiendo así una aproximación interdisciplinaria a la problemática. En cuanto al análisis cualitativo, se implementaron tres técnicas de recolección de información, a saber, revisión bibliográfica, análisis documental y entrevistas en profundidad de carácter semiestructurado.

La revisión bibliográfica tuvo por objetivo identificar las buenas prácticas en la evidencia comparada sobre la libertad condicional. Se revisaron documentos académicos e informes, protocolos y manuales internacionales para identificar, describir y analizar el uso de la libertad condicional en diversos países del mundo. En cuanto al análisis documental, se realizó una revisión

exhaustiva de leyes, oficios, reglamentos y documentos sobre la evolución de la libertad condicional en Chile. En paralelo, se efectuó un análisis de contenido de diez informes de libertad condicional, proporcionados por Gendarmería de Chile. Finalmente, se desarrolló un trabajo en terreno, en el que se entrevistó en profundidad a 28 actores involucrados en el proceso de selección, evaluación y otorgamiento de la libertad condicional. En concreto, se entrevistó a tres informantes claves, cinco defensores penitenciarios, cinco profesionales del área técnica de Gendarmería de Chile, cinco jueces participantes en comisiones de libertad condicional, cinco delegados condicionales y cinco personas privadas de libertad<sup>2</sup> en proceso de postulación a la libertad condicional. Todo el material recolectado en las entrevistas se codificó deductivamente mediante el software Dedoose.

Para el análisis cuantitativo, se solicitó a Gendarmería una base de datos con la información de libertades condicionales postuladas y otorgadas en el periodo 2019-2022, que presenta una serie de variables de segmentación, entre las que destacan las siguientes categorías: los atributos de la persona; los atributos de la condena; los atributos de la permanencia en reclusión; la clasificación; y el índice IGI<sup>3</sup>. Los datos cuantitativos fueron analizados a través del software Stata utilizando un análisis estadístico descriptivo.

### 3. Marco conceptual

#### 3.1 Antecedentes

El concepto de libertad condicional o *parole* en inglés proviene del francés y significa “palabra de honor”: se toma la palabra de alguien, permitiéndole completar parte de su sentencia fuera de la prisión, bajo la promesa de un comportamiento ejemplar (Armstrong y Durnescu, 2016). El uso de la libertad condicional comienza en Europa a mediados del siglo XIX, como un mecanismo para la normalización, transformación y control de los infractores. Posteriormente, en 1860, Alexander Maconochie implementó un sistema de puntuación (Mark System) en la colonia inglesa de Norfolk Island en Australia. Este método penal establecía que, en vez de cumplir sentencias fijas, los prisioneros eran retenidos en las prisiones hasta que alcanzaran una serie de puntos o créditos, con base en su conducta dentro de la unidad penal (Moore, 2016). Este mecanismo simbolizó un cambio sustancial en la teoría del castigo y dio el puntapié inicial al uso de sentencias indeterminadas, el tratamiento individualizado y la libertad condicional (Moore, 2016).

2 De ahora en adelante PPL.

3 Inventario de Gestión de la Intervención, instrumento utilizado por Gendarmería para la evaluación de personas privadas de libertad.

En el caso de Estados Unidos, la implementación de las sentencias indeterminadas y las salidas de libertad condicionales se le atribuyen al penólogo Zebulon Brockway, quien sostenía que los internos debían ganarse a través de su comportamiento y trabajo su salida de la prisión y, por ende, debían recibir condenas que variaran en el tiempo, dependiendo de sus avances dentro de las unidades penales (Pisciotta, 1983). Así, este modelo permitiría, por un lado, la rehabilitación de los infractores, ya que la libertad estaría asociada a su capacidad de cambio y, por el otro, manejar y controlar el número de la población penal.

Desde mediados del siglo XIX, el ideal de rehabilitación de la pena comenzó a sustituir a otros significados del castigo, posicionando la noción de progresividad y transformación de los infractores como ejes centrales del modelo penal, y con ello, como bases estructurales para el desarrollo de la libertad condicional. Así, la libertad condicional surge como una herramienta práctica para alcanzar dichos objetivos, siempre bajo el entendido que es la propia persona privada de libertad quien debe “ganarse”, a través del mérito y el buen comportamiento, dicho beneficio.

### 3.2 La libertad condicional en la experiencia comparada

En términos prácticos, la libertad condicional implica la decisión de una autoridad que excarcela a personas que se encuentran cumpliendo una pena privativa de libertad, de forma previa al término del tiempo establecido en sus sentencias, bajo el cumplimiento de determinadas condiciones y de una supervisión de su vida en comunidad durante el cumplimiento del saldo de pena. A nivel internacional, el uso de la libertad condicional como política penal para incentivar el cambio, la reinserción y el monitoreo de los infractores ha proliferado en las últimas décadas (Armstrong y Durnescu, 2016; Vîlcică, 2018)<sup>4</sup>.

En gran parte del mundo, el proceso de otorgamiento y revocación de la libertad condicional se encuentra dentro de la jurisprudencia de los jueces de ejecución de pena. Generalmente, su actuación es motivada por la postulación que realiza la autoridad penitenciaria a cargo, pero existen casos en que el juez puede decretar de oficio la liberación condicional de un condenado<sup>5</sup>.

4 En Estados Unidos las cifras de personas con libertad condicional han aumentado en los últimos 15 años, pasando de 784.408 en 2005 a 862.100 a fines de 2020 (Kaeble, 2020). Asimismo, en Canadá, la tasa de otorgamiento de la libertad condicional en cárceles federales ha aumentado en más de 15% en los últimos 15 años, pasando de un 22,3% en 2005 a un 38,2% en 2020 (Statista Research Department, 2020). A su vez, en Reino Unido, a diciembre de 2020, 234.827 personas cumplan con libertad condicional, cifra que representa un aumento del 5% y 8% respecto de los años 2019 y 2018, respectivamente (The Parole Board: Uk Government, 2021).

5 En España, por ejemplo, el Juez de Vigilancia Penitenciaria tiene la facultad para resolver de oficio la postulación que presente un condenado que, pese a cumplir con los requisitos de tiempo y conducta, no sea postulado por la autoridad penitenciaria (LÓ 10-1995, artículo 90.7).

En el modelo anglosajón, el proceso de otorgamiento de la libertad condicional se estructura en torno a la Junta de Libertad Condicional o *Parole Board*. Esta es un órgano independiente que tiene por objetivo otorgar, denegar y revocar los beneficios de libertad condicional, evaluando el riesgo que impone la liberación anticipada de un prisionero. Es decir, su principal propósito es evaluar la idoneidad de un infractor para retornar a la sociedad. Las juntas de libertad condicional se utilizan en Estados Unidos, Reino Unido, Nueva Zelanda, Australia, Canadá, entre otros países, y en su composición buscan reunir a profesionales con competencias para emitir juicios sobre la pertinencia del beneficio en cuestión.

En Canadá, se conocen como las Comisiones de Libertad Condicional, que corresponden a tribunales administrativos independientes, dirigidos por un presidente que forma parte del Ministerio de Seguridad Pública, además de los comisionados de libertad condicional que deciden sobre los postulantes (Kone, 2021). Estas buscan reflejar la diversidad de la sociedad canadiense y, por tanto, sus miembros proceden de diferentes ámbitos, desde la criminología, el derecho, la policía, el trabajo social, la medicina, la educación, y el sector privado y público (Government of Canada, 2015).

En el caso de Reino Unido, la Junta de Libertad Condicional se compone por funcionarios judiciales (en su mayoría, jueces retirados), psicólogos y psiquiatras, además de participantes independientes. Todos son designados por el Secretario de Estado, lo cual, sumado a una baja representación femenina, ha sido criticado por no ser representativa de la comunidad en general (Padfield, 2019).

En el caso estadounidense, los miembros de las juntas de libertad condicional de gran parte de los Estados son asignados por los propios gobernadores. Su composición y naturaleza es profesional, con exigencias de experiencia en áreas relacionadas, dedicación exclusiva al cargo y están impedidos de ejercer militancia política.

Por último, en Australia, los miembros de las juntas de libertad condicional son designados por el gobernador y el Consejo Ejecutivo por periodos de tres años, con posibilidad de renovación del nombramiento. En cada Estado, el número exacto de miembros varía, pero deben considerar, a lo menos, un juez o alguien con experiencia en materia de criminología o penología, un profesional del área médica con experiencia en psiquiatría, un profesional del área del trabajo social o la sociología, un profesional con conocimiento del impacto de la delincuencia en las víctimas, un profesional con ascendencia aborigen y un exmiembro de la fuerza policial (Government of Australia, 2021).

En cuanto a los **critérios de postulación**, estas exigencias se encuentran generalmente reguladas a nivel normativo y su naturaleza varía a nivel internacional. En general, se refieren a exigencias de tiempo de privación

de libertad, al cumplimiento de una buena conducta durante dicho período y a la prognosis de que la persona mantendrá el correcto comportamiento estando fuera del recinto penitenciario. Algunos países establecen criterios adicionales para la postulación a la libertad condicional, tales como arraigo familiar, social y trabajo.

Con todo, la existencia de condiciones habilitantes y requisitos implica que no todas las PPL podrán acceder a la libertad condicional y que, aquellas que quieran hacerlo, deberán cumplir con las exigencias que la autoridad establezca. Sobre esto último, dependerá de la conceptualización de la libertad condicional, como derecho o beneficio, el que el cumplimiento de los requisitos habilite a postular a la libertad condicional o a obtenerla derechamente.

A la hora de decidir sobre la pertinencia de la libertad condicional, los órganos respectivos utilizan una serie de **fuentes de información**, buscando conocer el historial completo del postulante. A nivel general, los distintos países consideran los siguientes elementos: la sentencia impuesta; informes psicológicos y psiquiátricos; antecedentes penales del postulante; y los informes de conducta del postulante. Sumado a eso, en algunos países que operan con juntas de libertad condicional, también se utilizan como fuentes de información pruebas orales recogidas en las audiencias de los postulantes y/u otros testigos, así como declaraciones de las víctimas. En cuanto a este último punto, varias jurisdicciones en los Estados Unidos han comenzado a enfatizar el papel de las víctimas en el proceso de otorgamiento de la libertad condicional, como una forma de impulsar la justicia restaurativa y la responsabilidad del ofensor ante las víctimas (Vilcíć, 2018). La participación de la víctima en las audiencias de libertad condicional ha sido un tema de discusión a nivel comparado, ya que implica una serie de desafíos como el hacer distinciones con relación al tipo de delito, a la estimación de riesgo de reincidencia, al tiempo transcurrido y a la posibilidad efectiva del sistema de justicia de dar soporte al impacto que este proceso puede tener sobre las víctimas.

La mantención de la libertad condicional depende del buen comportamiento de la persona durante el cumplimiento del saldo de la pena en libertad, condición que es controlada por la autoridad a cargo de su otorgamiento y revocación. Sobre las **condiciones a las que se sujetan**, existe cierta congruencia entre los criterios establecidos en las distintas legislaciones alrededor del mundo<sup>6</sup>. A nivel general, los libertos condicionales deben cumplir con condiciones relacionadas con (1) presentarse periódicamente ante su agente de libertad condicional; (2) informar cambios de domicilio; (3) no salir del país sin previa autorización; (4) comparecer ante la autoridad judicial en determinados casos; y (5) asistir a los tratamientos terapéuticos, de rehabilita-

6 Se revisó la libertad condicional en Argentina, Estados Unidos, Canadá, Reino Unido, Irlanda, Francia, Alemania, Italia.



ción u otros que hayan sido ordenados por la autoridad competente. Además de estas condiciones transversales, algunos países incorporan obligaciones adicionales, como informar el cambio de empleador en Australia (Government of Australia, 2021), o la prohibición de porte de armas en Canadá (Government of Canada, 2015).

La **revocación del beneficio de libertad condicional** obedece al incumplimiento de las obligaciones adquiridas por el sentenciado a la hora de firmar el acuerdo de libertad anticipada. En los casos en donde se registre un quebrantamiento a las condiciones establecidas, la autoridad competente, ya sea el juez de ejecución de pena o la junta de libertad condicional, deberá evaluar la situación pudiendo revocar el beneficio. En los casos de revocación, la mayoría de los países establecen que los infractores deben volver a cumplir el saldo de su sentencia en los recintos penitenciarios, viéndose imposibilitados de postular a un nuevo beneficio de libertad condicional.

Complementario al control del cumplimiento de las condiciones por parte del liberto condicional, existe un componente importante asociado al acompañamiento psicosocial en el proceso de reintegración social. Ello, pues se estima que un tercio de los individuos liberados de las prisiones serán encarcelados nuevamente en el primer año de egreso (Bares y Mowen, 2020), siendo la reinserción social un proceso complejo que presenta una serie de desafíos (Bahr et al., 2005; Petersilia, 2003; Travis, 2005; Western et al., 2015). Al respecto, las investigaciones sobre reintegración social demuestran que aquellos individuos con mayores niveles de apoyo social tienden a tener mejores resultados que quienes carecen del mismo (Cochran, 2014; Hochstetler, Delisi y Pratt, 2010). Dentro de las conexiones sociales disponibles, la familia y los pares cercanos han sido identificados como las figuras clave en el proceso de reinserción de aquellos individuos que egresan de la cárcel. Sin embargo, en las últimas décadas, la literatura ha destacado la labor que juegan otras personas dentro de este proceso, entre ellos, la figura del delegado de libertad condicional.

En diversos países, los libertos condicionales son supervisados por un delegado de libertad condicional, quien cumple un doble propósito. Por un lado, opera como mecanismo de control del cumplimiento de las condiciones y, por el otro, proporciona ayuda, apoyo y acompañamiento en el proceso de reinserción (Schaefer y Williamson, 2018). Al respecto, West y Seiter (2004) sostienen que la fusión de ambas estrategias puede entrar en conflicto debido a que persiguen objetivos muchas veces contrapuestos, lo que, sumado a la ausencia de una clara definición de funciones, dificulta la labor de los agentes o delegados condicionales.

Desde el enfoque más centrado en el acompañamiento, estudios recientes destacan al delegado de libertad condicional como un importante mecanis-

mo de apoyo social, en la medida en que proporciona, a aquellos que egresan de la prisión, una serie de recursos para su integración en el medio libre (Bares y Mowen, 2020). Sobre esto, los estudios muestran que la forma de relación entre liberto condicional y delegado tiene efectos importantes en la reinserción y reincidencia (Blasko, et al., 2015; Vidal et al., 2015). Por ejemplo, Chamberlain et al. (2018) encontraron que la relación positiva con el agente condicional se asocia con una reducción de la reincidencia, mientras que una relación negativa con un aumento de ella. Healy (2012) ha observado que los condenados que describen una labor de acompañamiento por parte de sus delegados, reportan una mayor satisfacción en comparación a aquellos que dan cuenta de un modelo más centrado en la vigilancia y el control.

Ahora bien, en las últimas décadas los estudios dan cuenta de que la labor del agente condicional se ha orientado, en mayor medida, hacia la vigilancia, privilegiando así funciones de monitoreo, cumplimiento de las normas de supervisión, y detección de infracciones que dan lugar a la revocación del beneficio, en línea con los postulados de New Penology (Wiggins et al., 2022). Respecto de este punto, West y Seiter (2004) argumentan que más que un cambio en la filosofía de la función, este giro se explicaría debido a que la cantidad de libertos condicionales con los que cada delegado debe trabajar es tan alta, que el trabajo de acompañamiento individual se vuelve sumamente complejo, viéndose reducida su labor a la mera gestión de casos (Wiggins et al., 2022).

#### **4. Análisis histórico y sociojurídico de la libertad condicional en Chile**

El Decreto Ley N° 321 que establece la libertad condicional dispone actualmente que esta corresponde a un beneficio que no extingue ni modifica la duración de la pena, sino que es un modo particular de hacerla cumplir en libertad por la persona condenada y según las disposiciones que se regulan en este decreto ley y en su reglamento. La anterior definición ha sido el producto de una serie de modificaciones, que posicionan a esta excarcelación anticipada como una de las herramientas penitenciarias más discutidas y polémicas del último tiempo. En el presente apartado se ofrecerá un panorama histórico y sociojurídico del establecimiento de la libertad condicional en Chile y sus principales modificaciones legislativas.

##### **4.1 Orígenes: el establecimiento de la libertad condicional en Chile**

La incorporación de la libertad condicional a nuestro ordenamiento jurídico es fruto de un largo proceso de discusión que se inició durante el siglo XIX, donde parte de las preocupaciones de las recientes repúblicas latinoamericanas fueron la adopción de sistemas penitenciarios propios, que abandonasen las antiguas prácticas coloniales del castigo.

En Chile también se inició este debate, con un creciente interés por los modelos estadounidenses que buscaban combinar el encierro con la educación y el trabajo. Con ello, los sectores reformistas comenzaron a cuestionar las deplorables condiciones de vida en las colonias penitenciarias, la poca eficacia del sistema de presidio ambulante y lo inhumano del sistema de castigos físicos (León, 2019).

Así, en 1874 se dicta en Chile el Código Penal, enmarcado dentro de una tendencia latinoamericana de codificación normativa, que también produjo en 1906 el primer Código de Procedimiento Penal. Seguido de ello, se creó la Dirección General de Prisiones en 1889 y, años más tarde, el Cuerpo de Gendarmería junto al primer Reglamento General de Prisiones en 1911.

El 10 de marzo de 1925, la Junta de Gobierno promulgó el Decreto Ley N° 321 que estableció la libertad condicional en Chile. El texto es, finalmente, publicado el día 12 de marzo de 1925 y su Reglamento (Decreto N° 2.442) en 1926. El Reglamento de la Ley de Libertad Condicional de 1926 creó los Tribunales de Conducta, que funcionan al interior de cada recinto penitenciario como instancias de discusión, en las cuales los encargados de las distintas áreas del penal califican la conducta de las PPL. Originalmente, el Tribunal de Conducta se componía por: el director del recinto penitenciario, el médico del establecimiento, el director de la escuela y el jefe de compañía o destacamento de gendarmes<sup>7</sup>, que calificaban la conducta de las personas privadas de libertad con base en: (i) la conducta mostrada en el patio, taller y escuela; (ii) la asistencia al taller y escuela; (iii) el aseo personal de la celda y útiles; y (iv) las manifestaciones de carácter, tendencias, educación y moralidad. Sobre la evaluación de postulantes, el Tribunal de Conducta debía verificar el cumplimiento de los requisitos establecidos en el Decreto Ley N° 321: haber cumplido la mitad de la pena; haber observado conducta intachable en el penal en que se cumple la condena; haber aprendido bien un oficio; y haber asistido con regularidad y provecho a la escuela<sup>8</sup>. Otorgada la libertad condicional, los libertos condicionales quedaban sometidos al Tribunal de Conducta del lugar de residencia establecido, debiendo cumplir con obligaciones de fijar residencia y permanecer en ella, asistir a una escuela o taller de trabajo, presentarse semanalmente y obedecer las instrucciones del Tribunal de Conducta<sup>9</sup>. Durante este período, la norma ya consideraba un acompañamiento penitenciario extramuros a través del Tribunal de Conducta, que debía realizar las labores de control de cumplimiento de las obligaciones y de colocación en instancias formativas de educación y trabajo.

---

7 Decreto N° 2.442, artículo 5, texto original.

8 Decreto Ley N° 321, artículo 2, texto original; Decreto N° 2.442, artículo 4, texto original.

9 Decreto Ley N° 321, artículo 6, texto original; Decreto N° 2.442, artículo 31, texto original.

## 4.2 Aplicación de la libertad condicional durante el siglo XX

En gran medida, la aplicación de la libertad condicional en Chile durante el siglo XX reposó en el trabajo ejercido por los patronatos de reos, institucionalizados en 1943 mediante la creación del Patronato Nacional de Reos, a través del Decreto N° 542. Su composición consideraba la participación del ministro de Justicia, el ministro de la Corte de Apelaciones de Santiago, el director general de Prisiones, entre otras altas autoridades, quienes sesionarían una vez al mes<sup>10</sup>. En 1956, el Decreto N° 542 es modificado por el Decreto N° 6.146 del Ministerio de Justicia, que cambió la composición inicialmente planteada, radicando al Patronato Nacional de Reos al interior de la Dirección General de Prisiones, siendo presidido por su director general<sup>11</sup>.

El 28 de febrero de 2014, el Decreto N° 522 suprimió el Patronato Nacional de Reos, derogando su Decreto N° 542<sup>12</sup>. En virtud de un reacomodo orgánico institucional, se creó en Gendarmería de Chile el Departamento Post-penitenciario, dentro de la Subdirección Técnica, que quedó a cargo de gestionar los planes y programas de asistencia de las personas que habiendo cumplido sus penas requieran de apoyo para su reinserción social<sup>13</sup>. Pese a que la libertad condicional no extingue la pena, las labores de acompañamiento y supervigilancia fueron entregadas al Departamento Post-penitenciario, suprimiendo orgánica y funcionalmente al Patronato Nacional y a los Patronatos Locales de Reos<sup>14</sup>. Actualmente, dicha función se anida en la Subdirección de Reinserción Social que reemplazó a la antigua Subdirección Técnica<sup>15</sup>.

## 4.3 Modificaciones a la libertad condicional durante la dictadura cívico-militar

El período de dictadura cívico-militar inició los cambios legislativos al Decreto Ley N° 321 sobre libertad condicional, mediante dos modificaciones que, si bien podrían parecer de baja envergadura, configuraron dos tendencias relevantes: la búsqueda de especialización en el análisis de las postulaciones y el inicio de limitaciones en el acceso a delitos considerados graves.

En 1981, a 56 años de su publicación, se produce la primera modificación legislativa del Decreto Ley N° 321, que formaliza la figura de la comisión a cargo de elevar las solicitudes de libertad condicional al Ministerio de Justi-

10 Decreto N° 542, artículo 3, texto original.

11 Decreto N° 542, artículo 3.

12 Esta supresión se dio en el marco del proyecto de la modernización de Gendarmería de Chile, contenida en la Ley N° 20.426 y materializada a través de su nueva orgánica generada por la Resolución Exenta N° 4.478 de 2012.

13 Decreto N° 522, N° 2.

14 Decreto N° 522, N° 10.

15 En virtud de la modificación introducida por el artículo 16 de la Ley N° 21.209 que “moderniza la carrera funcionaria en Gendarmería de Chile”.

cia. En efecto, el Decreto Ley N° 3.634 de 1981 determina que la petición de libertad condicional será hecha por una “Comisión Especial”, a diferencia de “los miembros que componen la visita semestral de cárceles”, la cual sesionará dos veces por año, en los meses de abril y octubre<sup>16</sup>.

En 1982, un año más tarde de la primera modificación legislativa de la libertad condicional, la Ley N° 18.144 sustituyó el artículo 3 original, incorporando una exigencia de tiempo mínimo de cumplimiento de la condena de dos tercios<sup>17</sup>. Esta modificación inició la tendencia creciente de limitar el acceso a la libertad condicional a determinados delitos, considerados de mayor lesividad social. De esta forma, el Decreto Ley N° 321 fue posteriormente modificado en 1999 (Ley N° 16.617), 2004 (Ley N° 19.927), 2014 (Ley N° 20.770) y 2016 (Ley N° 20.931) para incluir distintos tipos penales en el listado de excepciones a la regla general de la mitad del tiempo cumplido.

#### 4.4 Reforma del año 2012

Iniciado el siglo XXI, Chile experimentó un cambio trascendental en el sistema de justicia penal, pasando de un modelo de corte inquisitivo hacia uno de carácter acusatorio reformado. De los estudios desarrollados por Salinero (2012) y Arriagada et al. (2021) sobre el aumento de la población penal chilena, se extrae una tendencia decreciente en el otorgamiento de las libertades condicionales desde la década de 1990 (Arriagada et al., 2021), con una profunda caída en la primera década del siglo XXI (Salinero, 2012).

En el año 2011, se inicia la ejecución de una batería de proyectos que buscaban impulsar una nueva política penitenciaria con un foco en la descongestión carcelaria, a través de la aplicación de penas no privativas de libertad, junto a un proceso de modernización de la institución de Gendarmería (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2012). El Ejecutivo buscó actualizar la libertad condicional a fin de hacer frente a su bajo uso, que se explicaba, en parte, por la decisión de excarcelar a personas condenadas que recaía en las Secretarías Regionales Ministeriales de Justicia (Seremis)<sup>18</sup>, las que no poseían ni la experticia ni la información necesaria.

16 Decreto Ley N° 3.634, artículo 4.

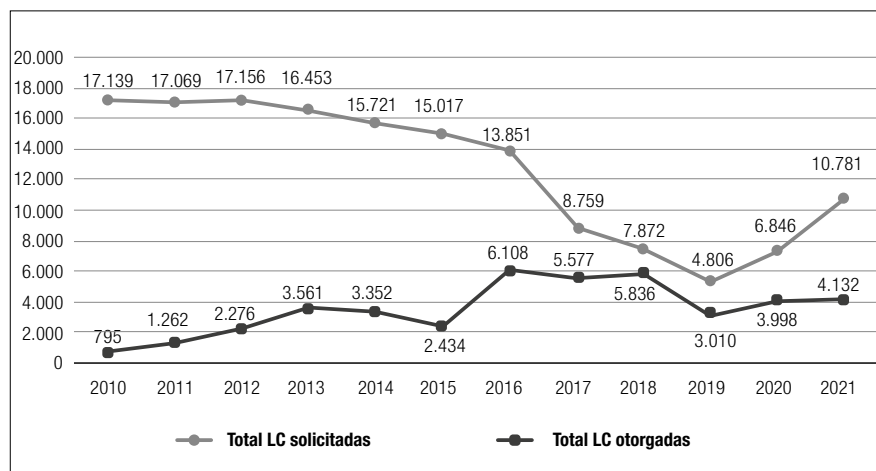
17 La regulación original exigía, dentro del tiempo mínimo, la mitad del cumplimiento de la pena, salvo para los condenados a presidio perpetuo o a más de 20 años (a quienes se les fijaba en diez años), así como para los condenados por hurto o estafa a más de seis años (a quienes se les fijaba en tres años para la postulación). Ahora, para los condenados por delitos de parricidio, homicidio calificado, robo con homicidio, violación o sodomía con resultado de muerte, infanticidio, y elaboración o tráfico de estupefacientes, se extendía su privación de libertad hasta el cumplimiento de los dos tercios de la condena impuesta.

18 Desde su establecimiento original en 1925, la libertad condicional se otorgaba mediante Decreto Supremo (artículo 5, Decreto Ley N° 321, texto original) y, si bien la modificación efectuada en 1981 había incorporado la figura de una Comisión Especial, su rol seguía estando limitado a solicitar su otorgamiento al Ministerio de Justicia.

Es así que, mediante la Ley N° 20.587<sup>19</sup>, se introduce una nueva reforma estructural a la libertad condicional en Chile. El Ministerio de Justicia argumentó frente al Senado la necesidad de excluir a los seremis del proceso de otorgamiento de la libertad condicional con base en que “no tienen una calificación especial respecto de estas materias ni cuentan con más o mejor información que aquella de que dispuso la Comisión de Libertad Condicional” y que estos funcionarios, además, “actúan bajo una considerable presión por obtener el beneficio en estudio, el cual a menudo es percibido como una suerte de indulto por los postulantes al mismo” (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2012, p. 19). La Ley N° 20.587 fue publicada el 8 de junio de 2012 y aplicada al proceso de selección y otorgamiento del segundo semestre del mismo año. Con esto, la denominada Comisión Especial del Decreto Ley N° 3.634 de 1981 fue sustituida por la actual Comisión de Libertad Condicional, a cargo del examen y otorgamiento semestral de la libertad condicional de los postulantes que envía el Tribunal de Conducta de cada recinto penitenciario.

Se esperaba que el cambio en el órgano encargado de la concesión de la libertad condicional impactaría positivamente en las cifras de otorgamiento (Gendarmería de Chile, 2012). Ello se observa en el Gráfico 1, donde las cifras de otorgamiento aumentan de 13,3% en 2012 a 21,6% en 2013.

GRÁFICO 1. **Evolución de las libertades condicionales solicitadas y otorgadas en el periodo 2010-2021**



Fuente: elaboración propia a partir de datos entregados por Gendarmería de Chile.

<sup>19</sup> Ley N° 20.587 que “Modifica el régimen de Libertad Condicional y establece, en caso de multa, la pena alternativa de trabajos comunitarios”.

## 4.5 Polémico otorgamiento del año 2016 y agenda corta antidelin-cuencia

El primer proceso de evaluación y otorgamiento de libertad condicional del año 2016 fue abordado profusamente por los medios de comunicación, ya que el porcentaje de otorgamiento aumentó de 16% en 2015 a 44% en 2016. El caso paradigmático fue el de la Comisión de Libertad Condicional de Valparaíso, donde el otorgamiento alcanzó 87% de las solicitudes en la región. Esta situación fue descrita en la página institucional del Senado de la República como una “liberación masiva de reos”<sup>20</sup>. El mayor foco de críticas lo sufrió el Poder Judicial, en base a la modificación introducida el año 2012 que había suprimido la participación del Ejecutivo. Esto provocó una confrontación entre el Ministerio de Justicia, desde donde se calificó de grave el otorgamiento, y el Poder Judicial, que defendió el trabajo realizado por las Comisiones de Libertad Condicional, amparándose en el carácter técnico de la decisión, la postulación de las personas hechas por Gendarmería de Chile y la necesidad de descomprimir un acuciante hacinamiento carcelario<sup>21</sup>.

Esto coincidió con la tramitación final de la Ley N° 20.931 que “facilita la aplicación efectiva de las penas establecidas para los delitos de robo, hurto y receptación y mejora la persecución penal en dichos delitos”. De acuerdo a esta propuesta legislativa, los delitos de robo con violencia o intimidación, y el delito de robo con fuerza en las cosas en lugar habitado, pasaron a ser parte del listado de delitos cuyo tiempo mínimo de cumplimiento se fija en dos tercios del total de la condena, y no en la mitad de ella como era la regla general. Este cambio legislativo tuvo un fuerte impacto en el número de personas que podían postular a la libertad condicional, pasando de 13.851 postulaciones en 2016 a 8.759 en 2017<sup>22</sup>.

## 4.6 Modificaciones a la libertad condicional en el año 2019

Además de la creación de la Comisión Especial de Libertad Condicional (1981), la supresión de la participación del Poder Ejecutivo en el proceso de otorgamiento (2012), en el año 2019 se produce un tercer hito que modifica

20 Senado de Chile (02/05/2016). Disponible en: <https://senado.cl/noticias-de-regiones/liberacion-masiva-de-reos-genera-incertidumbre-molestia-y-preocupacion>

21 El Mostrador (02/05/2016). Disponible en: <https://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2016/05/02/corte-suprema-justifica-criterio-tecnico-para-liberar-presos-y-se-enfrenta-a-la-ministra-de-justicia/>

La Tercera (01/05/2016). Disponible en: <https://www.latercera.com/noticia/corte-suprema-afirma-que-liberacion-de-reos-fue-para-reducir-el-nivel-de-hacinamiento-en-las-carceles/>

T13 (02/05/2016). Disponible en: <https://www.t13.cl/noticia/nacional/gobierno-y-liberacion-condicional-1.129-internos-es-carcel-se-abrio>

22 Es importante considerar que, en 2017, el 55,7% de las personas condenadas en el medio cerrado estaban privadas de libertad por un delito de robo (Gendarmería de Chile, 2017). Asimismo, en ese mismo período la cantidad de población privada de libertad condenada en el subsistema cerrado no sufrió cambios relevantes (2016 n=27.235, 2017 n=29.740).

estructuralmente el funcionamiento de la libertad condicional en el país, a través de la Ley N° 21.124.

Dentro de las modificaciones contenidas, se destaca el término de la discusión que, durante años, se mantuvo en sede jurisprudencial, a través de la cual se buscó definir la naturaleza jurídica de la libertad condicional como un derecho o como un beneficio. De dicha consideración se derivaban consecuencias relevantes respecto de la exigibilidad de su otorgamiento. En caso de considerarse un derecho, el solo cumplimiento de los requisitos hubiese sido meritorio de su concesión. En caso de considerarse un beneficio, su otorgamiento se vuelve una potestad de la autoridad a cargo, por lo que el cumplimiento de los requisitos sería necesario, pero no suficiente para acceder a él.

En la actual regulación, la libertad condicional es definida normativamente como un beneficio, al que pueden acceder los internos condenados a más de un año de pena privativa de libertad, quienes, por su conducta intachable en el establecimiento penal y sus antecedentes sociales y características de personalidad, muestren posibilidades de reinserirse adecuadamente a la sociedad.

En cuanto a los criterios para la postulación, la nueva regulación mantiene, en términos generales, las exigencias de un tiempo mínimo de cumplimiento en privación de libertad, la observación de una conducta intachable y el desarrollo de actividades destinadas a la reinserción social. Sin embargo, aumenta el tiempo de conducta intachable (de tres a cuatro bimestres) y exige contar con un informe psicosocial de postulación, sin que su contenido sea vinculante para la decisión de la Comisión.

En cuanto a su constitución, la Ley N° 21.124 reorganizó la composición de las Comisiones de Libertad Condicional, siendo integradas por un ministro de la Corte de Apelaciones, elegido por el Pleno de la misma Corte; cuatro jueces de garantía o de Tribunales Orales en lo Penal (salvo Santiago, que estará compuesta por diez); y un secretario de la Comisión, designado por la Corte de Apelaciones respectiva.

Una de las principales innovaciones de esta nueva regulación fue la incorporación de acompañamiento psicosocial durante el periodo de libertad condicional, que se ejecuta a través de delegados de libertad condicional, quienes se encargan de la supervisión de las obligaciones contraídas por libertos condicionales y de la intervención psicosocial individual de la persona condenada, a través de un Plan de Intervención Individual, en el que se estructure el trabajo, se identifiquen objetivos y se planifique la manera de cumplirlos (artículo 6, Decreto Ley N° 321)<sup>23</sup>.

<sup>23</sup> Este Plan de Intervención Individual se confeccionará dentro de 45 días desde la designación del delegado, una vez se haya presentado el liberto condicional a su registro administrativo dentro del CAIS.



Lo anterior es un cambio sustantivo en su abordaje, pues permite abrir espacios de acompañamiento extramuros que contribuyan a la generación de redes, al retorno de la vida en comunidad y a la incorporación de la persona a los servicios sociales, al trabajo, a la educación u otros servicios de la red pública. Pese a la publicación de la ley en 2019, la implementación de los delegados de libertad condicional ocurrió recién durante 2020, una vez que se dictó el nuevo Reglamento, Decreto N° 338, que sustituyó al antiguo Decreto N° 2.442 de 1926.

#### **4.7 Factores exógenos que han incidido en el funcionamiento de la libertad condicional**

El caso Ámbar (2020)<sup>24</sup> gatilló la búsqueda desde la opinión pública de responsables de excarcelación apuntando individual y exclusivamente a la presidenta de la Comisión. El 12 de septiembre de 2020, la Cámara de Diputados decide acusar constitucionalmente a la ministra Donoso por notable abandono de deberes. Esta acusación fue catalogada negativamente de manera transversal, por atentar en contra de la independencia judicial (Asociación Nacional de Magistradas y Magistrados de Chile, 2020; Libertad y Desarrollo, 2020; Observatorio Judicial, 2020). La acusación constitucional fue ampliamente rechazada; sin perjuicio de ello, este hito marcó un precedente importante en la manera en cómo jueces y juezas que participan de las Comisiones de Libertad Condicional vieron su trabajo expuesto de forma pública, pudiendo ser cuestionados y juzgados por sus decisiones en tales instancias. Asociado a lo anterior, se activaron diversos proyectos de ley que buscaban restringir, nuevamente, el acceso a la libertad condicional, aumentando las exigencias para su postulación, entre otros cambios<sup>25</sup>.

### **5. Mecanismos de selección intrapenitenciario para la postulación a la libertad condicional en Chile**

Tal como se delineó en el apartado anterior, las postulaciones a la libertad condicional en Chile han experimentado fluctuaciones importantes en los últimos diez años. Actualmente, el proceso de postulación comienza con una labor administrativa a cargo de Gendarmería de Chile, la cual elabora una preñomina de candidatos, compuesta de PPL que cumplen con los requisitos de tiempo mínimo y de conducta, acorde al Decreto Ley N° 321<sup>26</sup>.

24 El 6 de agosto de 2020 aparece en la Región de Valparaíso el cuerpo de A.C.L. de 16 años, oculto en la casa del que sería el homicida, quien a la vez, era pareja de la madre de la adolescente. El acusado, que estaba cumpliendo una condena por doble homicidio, se encontraba bajo libertad condicional, otorgada, precisamente, en el bullado proceso de otorgamiento del primer semestre del año 2016 en la región de Valparaíso.

25 Ver Boletín N° 14.090-07 (ingresado el 15 de marzo de 2021, que refundió los boletines N° 14.091-07, 14.092-07, 14.100-07 y 14.121-07).

26 Tal como se ha desarrollado previamente, estos requisitos son (1) contar con el tiempo mínimo para postular, según el delito; (2) tener cuatro bimestres de “buena” o “muy buena” conducta; y (3) contar con un informe del área técnica que oriente sobre los factores de riesgo de reincidencia.

Según lo reportado por los profesionales del área técnica de Gendarmería, este es un proceso eficiente que transcurre sin mayores problemas, pues los criterios para acceder están definidos claramente a nivel normativo. Sin embargo, la labor más desafiante comienza una vez entregada la pre Nómina de postulantes, cuando se inicia el proceso de entrevista de todos los postulantes. Aproximadamente seis semanas antes de la fecha designada para la evaluación de las libertades condicionales en las respectivas comisiones, los profesionales comienzan el proceso de elaboración de los informes psicosociales que cada postulante debe presentar para poder ser evaluado en la Comisión.

### **5.1 Informes de postulación: aplicación de instrumentos de evaluación**

Desde el año 2014, la elaboración de los informes de postulación se ha estandarizado, principalmente debido a la incorporación del Instrumento Inventario para la Gestión Caso/Intervención (IGI), que permite estimar un nivel de riesgo de reincidencia de los internos. De acuerdo a los profesionales del área técnica, previamente los informes de postulación eran sumamente subjetivos; en este sentido, la incorporación del Instrumento IGI permitió homogenizar la información de los informes, favoreciendo un levantamiento sistemático de necesidades de intervención, acorde a los diversos niveles de riesgo registrados. Desde la mirada de los jueces, la incorporación de estos instrumentos ha contribuido a profesionalizar el proceso de selección y postulación, entregando criterios técnicos para orientar la decisión de la comisión.

No obstante, también algunos profesionales del área técnica reconocen que el exceso de estandarización y la falta de adaptación del instrumento a la realidad chilena dificulta su implementación, pues muchas veces los criterios de evaluación no logran captar la realidad social y el contexto del cual provienen los postulantes. Asimismo, otros profesionales destacan que una falencia del instrumento es que atribuye demasiado peso al historial delictual del postulante, enfatizando los factores estáticos por sobre los dinámicos, que son justamente los que dan cuenta de los procesos de cambio y reinserción.

Sumado al IGI, desde 2014, los informes de postulación requieren de la aplicación de instrumentos especializados en casos de postulantes con condenas por delitos sexuales, de lesa humanidad o de violencia intrafamiliar, quienes deben ser evaluados a través de instrumentos tales como la Escala de Evaluación de la Psicopatía de Hare (PCL-R) o la Escala de Valoración de Riesgo de Violencia Contra la Pareja (S.A.R.A.) El proceso de aplicación de estos instrumentos y la elaboración de los informes de postulación es descrito por los profesionales de área técnica como un proceso extenuante, principalmente debido a la carga laboral que conllevan. La impresión de los profesionales es que el número de postulaciones ha aumentado significativamente en los últimos dos años, lo que se condice con los datos aportados por Gendarmería: de 4.806 en 2019 a 10.781 en 2021 (ver Gráfico 1).

Tal como relata un profesional del área técnica del CDP Santiago Sur, durante el proceso del segundo semestre de 2022, los 20 profesionales disponibles elaboraron 1.600 informes de postulación, es decir, 80 informes por profesional aproximadamente. La estrategia principal para reducir la carga laboral es la solicitud de profesionales de unidades con menor carga para apoyar el proceso. Esto trae consigo una serie de limitaciones en la calidad de elaboración de informes, ya que dichos profesionales no conocen a los postulantes y tan solo cuentan con la información recopilada en la entrevista de postulación como insumo. Al respecto, desde el área técnica se sostiene que la proporción ideal debiese ser un profesional por cada 20 postulantes, logrando así una carga laboral que permita realizar procesos de evaluación exhaustivos. Sumado a la falta de personal, la falta de capacitación en la aplicación de los instrumentos requeridos para hacer los informes también es identificada como una limitante del proceso de postulación a la libertad condicional.

Desde la visión de las PPL postulando a la libertad condicional, los informes de postulación “dejan mucho que desear”, principalmente porque, en su opinión, no logran describir de manera adecuada sus avances dentro de la cárcel. Las PPL sostienen que las entrevistas a las que se someten son superficiales, y que muchos profesionales no se dan el tiempo de escucharlos y conocer sus trayectorias. Según los postulantes, una de las razones de por qué sus postulaciones a la libertad condicional salen rechazadas es que los informes elaborados por Gendarmería serían deficientes. Sumado a ello, los postulantes identifican otro problema relacionado con el informe de postulación: que los informes se repiten si un interno participa de dos procesos de postulación seguidos. Debido a las restricciones de tiempo y a la vigencia oficial de los instrumentos de medición, estos se aplican una vez al año. Es decir, si un interno postula a la libertad condicional en dos procesos consecutivos, este presentará un informe de postulación relativamente similar, pues su IGI sería el mismo. Si bien desde el área técnica sostienen que los cambios de comportamiento y pensamiento son procesos que toman tiempo y es poco probable que un interno baje su nivel de riesgo de reincidencia en ese periodo de tiempo, desde la población penal postulando a la libertad condicional esto sería profundamente resentido.

## **5.2 Avances en el proceso de reinserción**

Dentro de las modificaciones realizadas a la libertad condicional y los informes de postulación, el rol de los planes de intervención es destacado por diversos actores como clave. Esto surge de la mano de la implementación del IGI, pues dicho instrumento ha permitido levantar las necesidades de intervención de cada postulante. A pesar de lo anterior, esto no implica necesariamente que todos serán intervenidos. Los profesionales del área técnica sostienen que el gran problema es la falta de recursos humanos, pues los mis-

mos profesionales están a cargo del diagnóstico, evaluación e intervención de todos los internos. Ante esto, enfatizan la necesidad de tener dos equipos: uno de evaluación y diagnóstico y otro de intervención continua. Sumado a la escasez de recursos humanos, los profesionales destacan la constante interrupción de los procesos de intervención, debido a la priorización de la seguridad por sobre la reinserción. En la práctica, esto implica que, en caso de allanamientos, o de cualquier procedimiento de seguridad, los talleres de intervención son suspendidos.

De hecho, los profesionales entrevistados comentaron que a la gran mayoría de los postulantes del año 2022 le están entregando informes psicosociales negativos pues, dada la pandemia y la suspensión de los planes de intervención durante la emergencia sanitaria, no han podido cumplir con los criterios para disminuir el nivel de riesgo de reincidencia de acuerdo con el instrumento. Finalmente, desde los propios internos y defensores, se levanta el caso de quienes tienen saldos de condena inferiores a los 12 meses, que quedan imposibilitados para acceder a actividades de reinserción, pues desde Gendarmería se privilegia a aquellos internos con un saldo mínimo de 24 meses. Estas dificultades podrían estar incidiendo también en el alza de otorgamientos vía recurso de amparo, tal como se discutirá más adelante.

Otro de los elementos necesarios para la postulación a la libertad condicional dice relación con la conducta dentro de las unidades penales. De acuerdo con el Decreto Ley N° 321, a fin de poder ser seleccionado para la libertad condicional, los postulantes deben presentar muy buena conducta en los últimos cuatro bimestres. Esta calificación es realizada en cada recinto penitenciario por el Tribunal de Conducta, que sesiona bimensualmente en cada recinto penitenciario y está presidida por la jefatura del recinto. En este, participan la jefatura técnica, la jefatura del régimen interno, el encargado de programas laborales y el encargado de las actividades educacionales (Decreto N° 338, artículos 4 y 5). La calificación de conducta considera dos grandes ámbitos: la adaptación al régimen interno y la participación en actividades de reinserción social<sup>27</sup>. Al profundizar en cómo se evalúan cada uno de estos elementos, desde el área técnica se presentan reparos, pues se argumenta que el personal uniformado entrega algunas calificaciones con liviandad. Si bien el componente securitario asociado a la complacencia al reglamento interno está sumamente bien monitoreado, hay carencias en las áreas educacionales y laborales, donde más que evaluar el real compromiso o avances, solo se revisa si los postulantes están matriculados en dichas actividades.

27 Sobre la adaptación al régimen interno, se refieren al cumplimiento de las normas de seguridad, cuidado y aseo del espacio, así como al comportamiento que muestra la persona durante las visitas, traslados o salidas. En cuanto a las actividades de reinserción social, el reglamento distingue entre aquellas relacionadas con la intervención especializada contenida en el plan individual, las actividades educacionales formales o validadas por el Consejo Técnico y las actividades laborales, de formación o de capacitación.

### 5.3 Experiencias de las PPL sobre el proceso de selección y postulación a la libertad condicional

A la hora de indagar en el conocimiento que la población penal tiene sobre la libertad condicional, emergen dos elementos interesantes. Por un lado, existe claridad respecto de los requisitos necesarios para postular a la libertad condicional. Sus fuentes de información son principalmente otros internos que ya han participado del proceso de postulación, o bien, sus abogados, defensores públicos o privados, o los profesionales del área técnica de Gendarmería. Por otro lado, hay confusión acerca de la naturaleza jurídica de la libertad condicional: como un derecho o como un beneficio. De ello, deriva el desconocimiento sobre si el cumplimiento de los requisitos es suficiente para acceder a la libertad condicional o si existen otros criterios que determinan la decisión que toma la Comisión. La mayoría de las PPL entrevistadas sostuvieron no comprender por qué en procesos anteriores se les negó la libertad condicional, si cumplían con los requisitos antes mencionados. Esta concepción puede venir dada, en parte, por lo reciente de la modificación legal del año 2019 que buscó resolver la duda sobre la naturaleza jurídica de la libertad condicional, antes ampliamente ventilada en sede judicial.

Asociado a la falta de difusión y de información, las PPL sostienen que ante casos de rechazo de su postulación, no existen procesos informativos donde se les explique el porqué de esta decisión ni que se indiquen qué aspectos deben mejorar para futuros procesos. Esta ausencia de información o de instancias de retroalimentación es descrita como frustrante y su existencia contribuye a que el proceso sea visto por los postulantes como arbitrario, pues no tienen claridad sobre qué elementos están siendo evaluados.

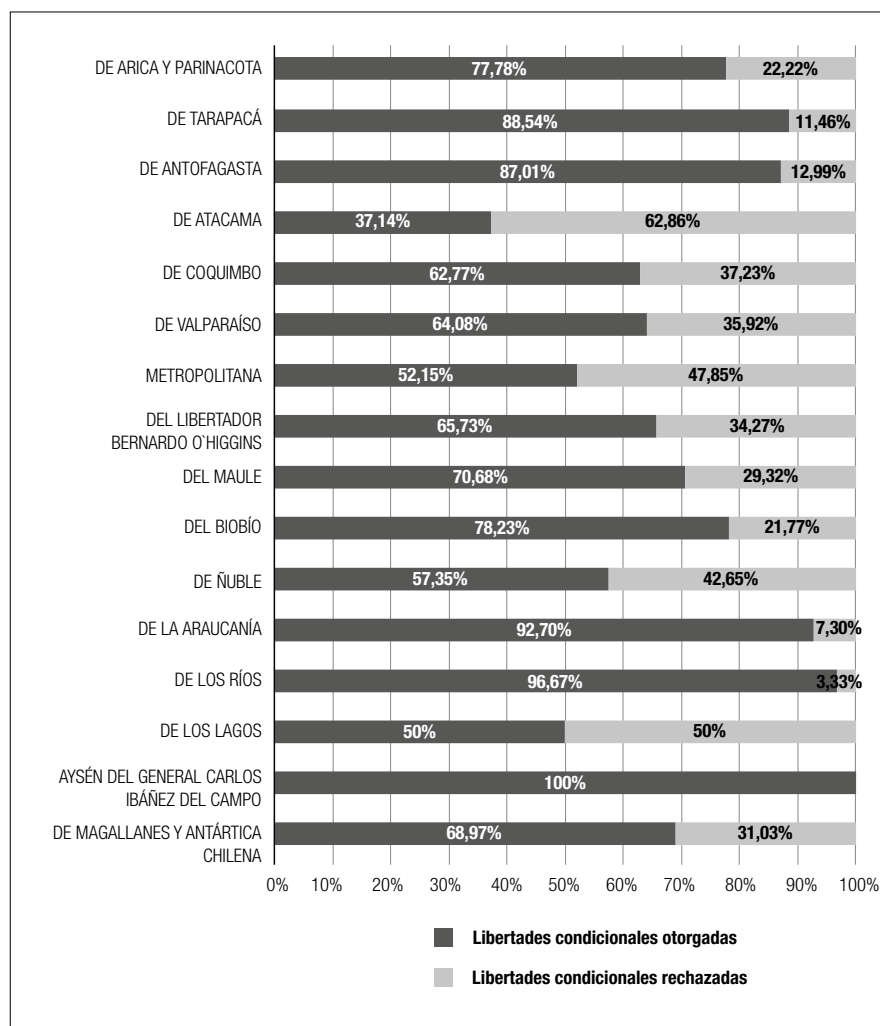
## 6. Proceso de evaluación y otorgamiento de las concesiones de la libertad condicional en Chile

Posterior al proceso de selección de los postulantes, los casos pasan a la Comisión de Libertad Condicional que opera en cada Corte de Apelaciones del país. Así, durante los meses de abril y de octubre de cada año, la Comisión se reúne a analizar y decidir sobre todos los casos postulados, mediante una resolución que otorga o rechaza el acceso al beneficio<sup>28</sup>. La normativa que regula a la Comisión de Libertad Condicional no establece sus reglas de funcionamiento interno de manera detallada, por lo que es posible evidenciar un funcionamiento diverso a lo largo del país, dependiendo mucho de los criterios y reglas que indique el o la presidenta de la Comisión. Esto se puede apreciar en función de los datos cuantitativos, que muestran un funciona-

<sup>28</sup> Esta Comisión está presidida por un ministro de la Corte de Apelaciones respectiva y compuesta además por dos jueces de tribunal oral en lo penal y por dos jueces de garantía del territorio asiento de Corte.

miento bastante dispar entre las regiones (ver Gráfico 2). En el periodo de estudio, en la Región de Antofagasta se otorgó el 87% de las solicitudes de libertad condicional presentadas, mientras en la Región de Atacama solo el 34% de estas fueron aprobadas.

GRÁFICO 2. **Libertades condicionales otorgadas y rechazadas según región, primer semestre de 2020**



Fuente: elaboración propia a partir de datos de Gendarmería de Chile. N Arica y Parinacota: 189; N Tarapacá: 192; N Antofagasta: 177; N Atacama: 35; N Coquimbo: 282; N Valparaíso: 387; N Metropolitana: 1.045; N Libertador Bernardo O'Higgins: 213; N Maule: 133; N Biobío: 144; N Ñuble: 68; N Araucanía: 173; N Los Ríos: 90; N Los Lagos: 148; N Aysén: 24; N Magallanes: 29.

A partir de las entrevistas a los actores involucrados en el trabajo de las comisiones, se puede señalar que la apreciación general es que el análisis que realizan sobre los casos es breve y somero. Este se efectúa sobre los insumos que se tienen a la vista en las comisiones, antecedentes que son presentados generalmente por un relator de la Corte de Apelaciones destinado a dichas funciones durante los períodos de evaluación. Estos insumos corresponden, por una parte, a las carpetas de postulación elaboradas por Gendarmería de Chile, que contienen (1) la ficha única de condenado, con la información procesal del postulante, (2) el informe de conducta, con las anotaciones de infracción al régimen interno y (3) el informe psicosocial de postulación elaborado por el área técnica. Junto a ello, tienen acceso a la copia de sentencia que contiene los antecedentes de hecho y la parte resolutive de la etapa de juzgamiento y, en caso de que la Comisión lo admita, puede considerar otros antecedentes que sean aportados por otros participantes.

### **6.1 Criterios de evaluación para el otorgamiento de la libertad condicional**

Los datos de Gendarmería de Chile evidencian que no existen grandes diferencias a nivel de variables sociodemográficas de los postulantes (edad, nacionalidad, región) con relación al otorgamiento de la libertad condicional. La única variable sociodemográfica donde se evidencian diferencias significativas es en género, donde se presenta un mayor otorgamiento de la libertad condicional a postulantes mujeres (84%) en comparación con los hombres (64%). Ahora bien, las diferencias en los tipos de delitos que cometen los hombres y las mujeres podrían estar incidiendo en ello.

Por ejemplo, si evaluamos el otorgamiento de la libertad condicional entre postulantes condenados por un delito de drogas, la brecha entre hombres y mujeres cambia. En efecto, entre las mujeres condenadas por delitos de drogas, 91% accede a la libertad condicional, cifra que baja a 80% entre los hombres. Si bien las mujeres siguen accediendo en mayor medida a la libertad condicional, la diferencia entre hombres y mujeres se reduce diez puntos porcentuales, en comparación con el escenario donde no se diferencia según el tipo de delito. Si bien este análisis requiere de un estudio de causalidad para determinar los efectos moderadores del tipo de delito, el ejercicio descriptivo permite entregar luces sobre su efecto en el otorgamiento a la libertad condicional.

Complementando lo anterior, los datos cuantitativos muestran diferencias en el porcentaje de otorgamiento según los atributos de la condena o de la permanencia en reclusión de los internos. En cuanto a primeros, los datos muestran una leve diferencia entre aquellos postulantes condenados por solo un delito frente a quienes presentan condenas por dos o tres delitos en su última condena. Durante el primer semestre de 2020, el 68% de aquellos

postulantes condenados por un solo delito obtuvieron la libertad condicional, mientras que entre aquellos con condenas por tres delitos, el 61% obtuvo el beneficio. Si bien la diferencia es menor, podría evidenciar que el número de delitos estaría siendo considerado por los jueces de la Comisión.

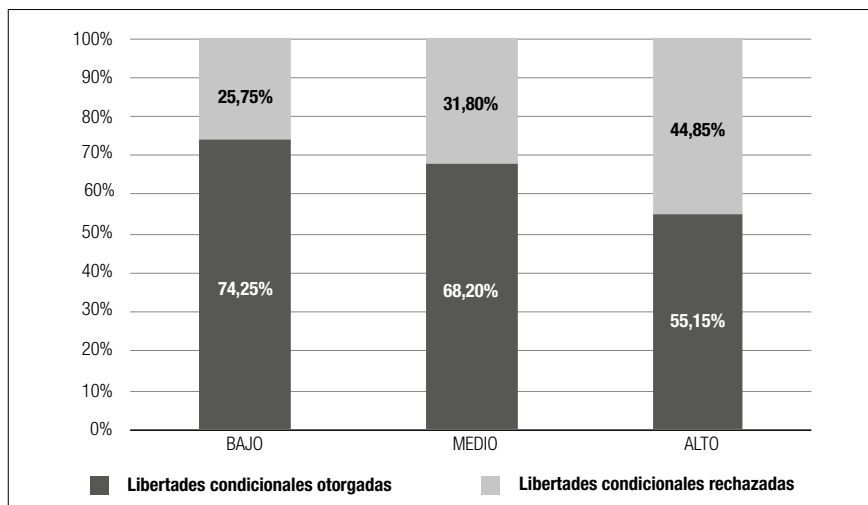
Sobre los atributos de permanencia en reclusión de los postulantes, los datos cuantitativos también muestran diferencias en los porcentajes de otorgamiento. En efecto, aquellos internos con beneficios penitenciarios<sup>29</sup> tienen un mayor índice de éxito en el acceso a la libertad condicional que quienes no los poseen. En el proceso de postulación del primer semestre de 2020, a nueve de cada diez personas con beneficios penitenciarios se les otorgó la libertad condicional, cifra que disminuye a seis de cada diez entre quienes no poseen beneficios, evidenciando la importancia de los beneficios intrapenitenciarios a la hora de evaluar una postulación. Considerando lo anterior, cabe destacar que el número de PPL que accede a beneficios intrapenitenciarios es muy pequeño y estos no se distribuyen de manera homogénea. A modo de ejemplo, entre los 3.296 postulantes a la libertad condicional en el primer semestre de 2020, solo el 24% cuenta con ellos.

Asimismo, el compromiso delictual<sup>30</sup> de los postulantes —una categoría descriptiva que se construye con base en información sociodemográfica y criminológica al momento en que una persona ingresa a la cárcel, para fines de segmentación— también podría asociarse al otorgamiento de la libertad condicional. En el primer semestre de 2020, del total de postulantes con un bajo compromiso delictual, 74% obtuvo la libertad condicional, cifra que baja a 54% entre aquellos postulantes con un alto compromiso delictual (ver Gráfico 3).

29 Beneficios penitenciarios tales como salida dominical, salida de fin de semana, salida controlada al medio libre o salidas esporádicas.

30 El compromiso delictual es definido por Gendarmería como el “grado de contaminación criminógena o involucramiento que presenta un sujeto respecto de la cultura carcelaria dominante entre la población reclusa. Para establecer el nivel de compromiso delictual en los individuos que ingresan a las prisiones, Gendarmería de Chile aplica la Ficha de Clasificación compuesta por 13 indicadores independientes para hombres y 11 indicadores para mujeres. Con ella se apunta a clasificar a los sujetos reclusos según si poseen un bajo, mediano o alto compromiso delictual, para luego segmentarlos con sus pares de similares características. Todo ello para prevenir situaciones de abuso de poder, contaminación criminógena y otros conflictos que pudieran derivar de la convivencia entre los internos” (Gendarmería de Chile, 2016).

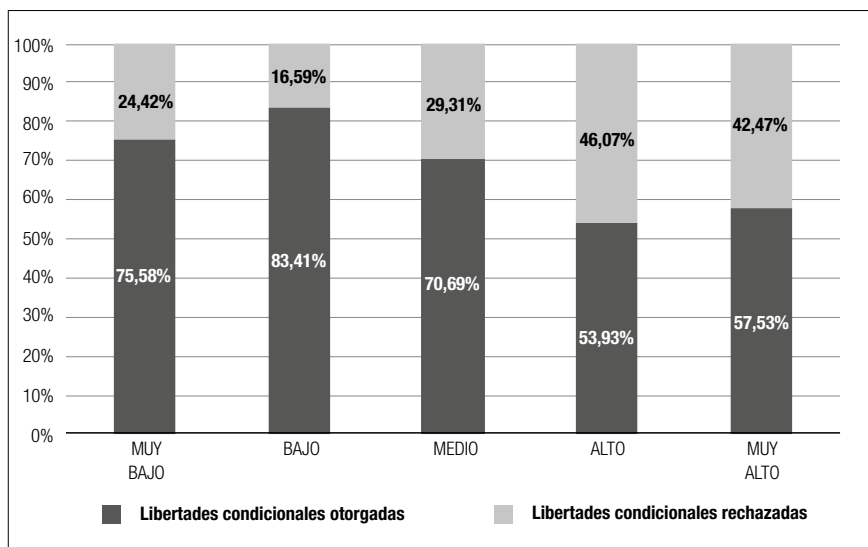


GRÁFICO 3. **Libertades condicionales otorgadas y rechazadas según compromiso delictual del postulante, primer semestre de 2020**

Fuente: elaboración propia a partir de datos de Gendarmería de Chile. N Bajo: 870; N Medio: 1.456; N Alto: 970.

Finalmente, el nivel de riesgo de reincidencia evaluado a través del IGI<sup>31</sup> también sería consistente con el otorgamiento de la libertad condicional. Tal como muestra el Gráfico 4, los casos con niveles de riesgo de reincidencia “muy bajo” y “bajo” están asociados a mayores porcentajes de otorgamiento de la libertad condicional, en comparación con los niveles “alto” y “muy alto”. No obstante, llama la atención que en el nivel “muy bajo” se observa mayor rechazo que en el nivel “bajo”. Asimismo, se observan levemente mayores rechazos en personas con niveles de riesgo “alto” que “muy alto”, lo cual podría estar dando cuenta de dificultades en las capacidades de medición del instrumento o en una baja consideración de este a la hora de la toma de decisiones.

31 El nivel de riesgo de reincidencia es una valoración respecto de las probabilidades de que una persona reincida en el delito. Dicha valoración la realizan profesionales de las áreas técnicas de Gendarmería, a través de la aplicación del instrumento “Inventario para la Gestión de Caso e Intervención” (IGI), que se compone de 11 secciones de información. En la sección 1, se evalúan los ocho factores de riesgo de reincidencia generales. El instrumento arroja un puntaje que permite clasificar al sujeto en una de las cinco categorías de riesgo de reincidencia que van desde muy bajo a muy alto. Cabe mencionar que el nivel de riesgo de reincidencia es una estimación y no una predicción sobre las probabilidades de reincidencia de una persona.

GRÁFICO 4. **Libertades condicionales otorgadas y rechazadas según nivel de riesgo de los postulantes (IGI), primer semestre de 2020**

Fuente: elaboración propia a partir de datos de Gendarmería de Chile. N Muy Bajo: 86; N Bajo: 458; N Medio: 1.225; N Alto: 1.081; N Muy Alto: 146.

Desde la perspectiva del Poder Judicial, el insumo más relevante es el informe de postulación elaborado por Gendarmería, pues da cuenta del proceso de evolución del postulante dentro de la prisión. Asimismo, los cambios en la estructura del informe y la incorporación de instrumentos estandarizados de medición son destacados como grandes avances en el proceso de evaluación de libertad condicional, pues, en palabra de los jueces entrevistados, “ahora la decisión se sustenta en criterios con mayor solidez técnica por sobre apreciaciones estomacales”. A su vez, se indica que los informes son más personalizados y describen de mejor manera los avances de los postulantes en las diversas esferas a analizar, lo que implica que se requiere mayor tiempo de evaluación y, por ende, se obtienen de decisiones más sólidamente justificadas.

En cuanto a los criterios de evaluación, los representantes del Poder Judicial sostienen que algunos jueces se centran más en el cumplimiento formal de la norma y otros se abren a mayor interpretación. Debido a esto, se enfatiza la necesidad de contar con criterios más claramente establecidos sobre los aspectos a analizar en cada postulación. A pesar de lo anterior, existe cierto acuerdo entre los integrantes de las comisiones respecto de dos elementos centrales a la hora de evaluar una postulación: un plan de intervención que dé cuenta de los avances en reinserción social y la presencia de redes de apoyo que acompañen el proceso de revinculación de los internos en el medio libre.

Para medir el avance del proceso de reinserción, se utilizaría la variación del nivel de riesgo de reincidencia arrojada por el instrumento IGI. El informe de postulación detalla este nivel de riesgo en base a una serie de indicadores, que debieran variar de acuerdo con el proceso de intervención que se realiza intramuros. De esta manera, los postulantes que no cuentan con un plan de intervención individual, por lo general, ven rechazada su solicitud, al evidenciar la Comisión que sus factores negativos de reincidencia no han sido aún trabajados.

El segundo elemento que emerge como relevante son las redes de apoyo. La carencia de redes de apoyo es visto como un factor de riesgo, limitando el otorgamiento a la libertad condicional. De acuerdo a los profesionales del área técnica, esto afectaría en mayor medida a los internos postulantes migrantes, ya que sus redes de apoyo son aún más limitadas.

## **6.2 Actores principales en el proceso de evaluación de la libertad condicional**

Los principales actores en el proceso de evaluación de la libertad condicional son los jueces y juezas de las Comisiones de Libertad Condicional, que cumplen con el rol de decidir sobre las postulaciones. Al no regularse la posibilidad de participación de otros actores en el trabajo de las comisiones, queda a la discrecionalidad de cada una si se admite o no la opinión de otras personas o instituciones y, particularmente, de la Defensoría Pública Penitenciaria.

Dentro de las comisiones, la opinión y voz del presidente de la Comisión es reconocida por los actores entrevistados como dominante, pues recae sobre un ministro de Corte, quien es jerárquicamente superior al resto de los integrantes. Según la opinión de algunos actores entrevistados, en la práctica se da que el voto del presidente tiene una injerencia tácita en el voto de los demás, atendida la estructura jerárquica de la función y carrera judicial.

Quienes sean designados a funciones relacionadas con la libertad condicional deben dedicar parte de su tiempo a las sesiones ordinarias (en los periodos de abril y de octubre establecidos en el Decreto Ley N° 321), así como para las sesiones extraordinarias de la Comisión en que se revisan los casos de incumplimiento, revocación y de concesión de libertad completa. Los funcionarios judiciales entrevistados reconocieron los procesos de libertad condicional, en general, como de alta carga laboral. Dependiendo de la región, sus funciones durante los periodos de evaluación y otorgamiento pueden ser simultáneas a las de su propio tribunal. Del relato de los participantes de las comisiones, se levantó el rol del relator como uno de especial consideración, en tanto es el encargado de estudiar las carpetas de postulación y exponerlas a la Comisión para su decisión. Algunos jueces entrevistados plantearon que, dado el poco tiempo para el análisis, la relación de los antecedentes se

vuelve decisiva para el otorgamiento o rechazo de la postulación, pudiendo influir él mismo en la decisión según el énfasis que haga de los elementos en su exposición.

Con todo, distintos actores participantes del estudio reconocieron como necesario incorporar un criterio multidisciplinario en el trabajo de las comisiones, que apoye la decisión de los jueces en materias relacionadas con la intervención psicosocial. Respecto de esta idea, surgió en distintos relatos la comparación a la figura de Consejería Técnica que existe en los Tribunales de Familia. En esta misma línea, se observó una carencia de herramientas para comprender el lenguaje y trabajo psicosocial expuesto en los informes, lo que complejiza la evaluación de las solicitudes. Debido a esto, los jueces sostienen que la participación de los profesionales del área técnica de Gendarmería es fundamental para explicar el caso y el seguimiento que se ha realizado. Asimismo, la presencia de la Defensoría también es relevante para comprender a mayor cabalidad el caso de estudio.

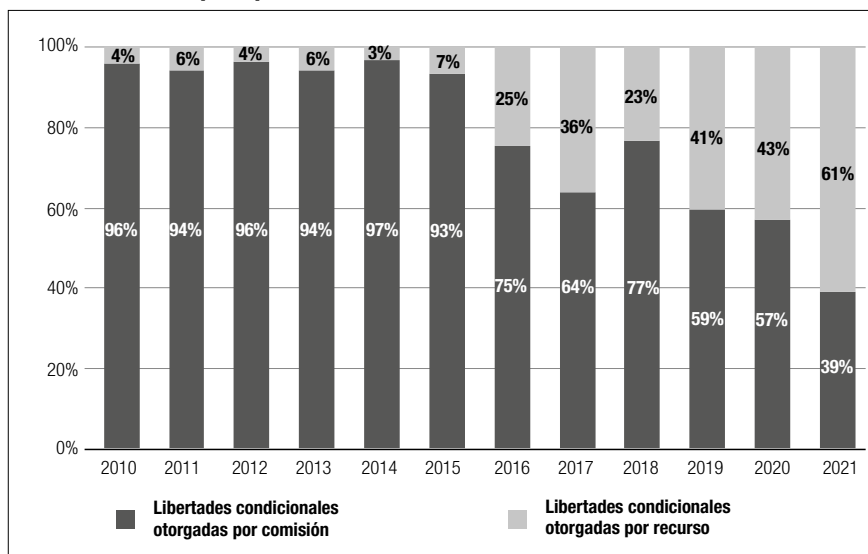
En las sesiones en donde la Defensoría es invitada a participar de la Comisión, esta actúa como proveedor de mayor información al proceso. Previo a las comisiones, los defensores penitenciarios reciben la prenomina de postulantes y realizan entrevista con los internos, a fin de recopilar información que pueda ayudar en sus procesos de postulación. Durante las comisiones, los defensores buscan validar o agregar información a los antecedentes presentados, destacando los elementos positivos del proceso de revinculación del postulante. En este sentido, cabe resaltar el caso de la Araucanía, donde debido a una alianza interinstitucional entre el Poder Judicial y la Defensoría, la defensa ha adquirido un papel significativo en el proceso de evaluación de la libertad condicional, participando activamente en todas las comisiones. En la práctica, esto implica que una semana previa a la realización de las sesiones de comisión, la Corte envía a la defensa un link a través del cual pueden acceder a las carpetas de los postulantes, lo que permite que esta intervenga de manera activa en las comisiones.

Finalmente, en el actual proceso de evaluación de las postulaciones a la libertad condicional la víctima no juega ningún rol. Al ahondar en la posibilidad de ampliar este, desde el Poder Judicial se ve con ojos críticos, pues se considera que la víctima tiene un rol en el proceso de juicio, mas no debería tener protagonismo en la etapa de cumplimiento, donde el proceso debería centrarse en el ofensor y su reinserción. En esta misma línea, desde la defensa penitenciaria se enfatiza que aumentar el grado de participación de la víctima en la postulación y otorgamiento de la libertad condicional puede ser contraproducente, mientras no exista un sistema que la reconozca y/o repare, ya que podría generar un sesgo debido a la falta de objetividad de la apreciación de la víctima respecto del proceso de revinculación del ofensor.

### 6.3 Recursos de amparo

El elemento trasversalmente más destacado por los distintos actores participantes de este estudio refiere al aumento significativo del número de libertades condicionales otorgadas mediante recurso de amparo. En los últimos tres años, se observa una tendencia al aumento del otorgamiento a través de esta vía, mostrando por primera vez en la historia que más del 60% de las libertades condicionales fueron entregadas de ese modo (ver Gráfico 5). Desde la visión de jueces, defensores, delegados y profesionales del área técnica, el aumento de los recursos de amparo corresponde a un hito estructural que marca un cambio profundo en el funcionamiento de la libertad condicional en el país.

GRÁFICO 5. **Porcentaje de libertades condicionales entregadas por comisión o recurso de amparo periodo 2010-2021**



Fuente: elaboración propia a partir de datos de Gendarmería de Chile. N 2010: 17.139; N 2011: 17.069; N 2012: 17.156; N 2013: 16.453; N 2014: 15.721; N 2015: 15.017; N 2016: 13.851; N 2017: 8.759; N 2018: 7.872; N 2019: 4.806; N 2020: 6.846; N 2021: 10.781.

En particular, sobre el notorio aumento del año 2020 (43%) al 2021 (61%), algunos participantes del estudio refieren el rol que han jugado los casos mediáticos que han aparecido en la prensa. Si bien hubo voces que resaltaron la formación de jueces para ser impermeables a la opinión pública, la mayoría de las personas entrevistadas identificaron al caso Ámbar y la posterior acusación constitucional como un hito que resintió las labores de los jueces y juezas al interior de las comisiones.

A propósito de este episodio, se refiere que las comisiones han sido más cautelosas en la entrega de libertades condicionales, dejando muchas veces

los casos que consideran complejos a la decisión de la Corte de Apelaciones respectiva. Para algunos jueces, el episodio de la acusación constitucional también sirvió para que las comisiones argumentaran de mejor manera sus decisiones, lo cual implicó profundizar más en los informes de postulación, aumentando los rechazos y motivando la presentación de recursos de amparo. El hecho de que la libertad condicional sea más otorgada mediante la vía indirecta del recurso de amparo, como característica propia de su funcionamiento actual en Chile, se relaciona con distintas aristas de este mecanismo propio de la progresividad de la pena.

En primer lugar, la presentación de los recursos de amparo sigue relacionándose con la discusión, legislativamente zanjada, sobre la naturaleza jurídica de la libertad condicional como un beneficio o un derecho. Desde la visión de algunos actores, las cortes de apelaciones seguirían evaluando los antecedentes de postulación de acuerdo al cumplimiento de requisitos que son objetivos. Los profesionales de Gendarmería, por ejemplo, plantearon que en las cortes se considerarían los criterios mínimos de postulación como suficientes para otorgar la libertad condicional, sin indagar en los avances efectivos del proceso de reinserción.

En segundo lugar, el rol de la Defensoría Penitenciaria también fue mencionado por algunos actores entrevistados como relevante, con relación a la amplia presencia del recurso de amparo como vía de otorgamiento de la libertad condicional. Funcionando a nivel nacional, han sostenido la tesis de que el rechazo de las postulaciones supone una ilegítima privación de libertad, transgrediendo el derecho a la libertad personal y la seguridad individual, consagrada en el artículo 19 N° 7 de la Constitución.

En tercer lugar, el amplio otorgamiento del beneficio a través de las cortes de apelaciones fue relacionado también con el análisis individual del caso que permite el recurso de amparo, en contraposición al breve análisis que logran realizar al interior de las comisiones, debido al volumen de postulantes que reciben en cada período.

En cuarto lugar, el trabajo de las comisiones muchas veces deja espacio a la interpretación de la vulneración de derechos, dejando la vía abierta al recurso de amparo. Según los entrevistados, algunas de las causales que servirían a la interposición de recursos tienen que ver con la consideración de criterios extralegales o a la falta de elaboración de planes individuales de intervención.

Por último, se aduce que podría existir un mayor otorgamiento a nivel de Cortes de Apelaciones respecto de las comisiones, atendidos los casos mediáticos que han sufrido estas últimas. Para algunos, los procesos de evaluación de la libertad condicional mediante recurso de amparo no se encuentran tan expuestos a la mediatización ni al escrutinio público, por lo que los jueces podrían analizar y resolver sin sufrir dicha presión.

Independiente de la multiplicidad de eventuales causas que expliquen el aumento de la vía indirecta de otorgamiento, esta alza de liberaciones condicionales mediante el recurso de amparo genera importantes impactos a nivel de sistema. Desde los profesionales del área técnica existe preocupación, pues sostienen que a través de esta vía logran acceder al beneficio muchos casos que fueron rechazados en la comisión por presentar informes de postulación con elementos negativos. Asimismo, se señaló que esto transformaría el trabajo de la comisión en una suerte de primera instancia, volviéndose más un tribunal que un organismo que resuelve en base a una decisión técnica. Esto lleva a que el proceso de evaluación y otorgamiento de la libertad condicional sea visto más como una discusión jurídica que una de evaluación técnica sobre antecedentes psicosociales.

## 7. Propuestas de mejora para la libertad condicional en Chile

A partir de lo anterior, se hace necesario desarrollar una serie de recomendaciones para promover estrategias para la mejora y eficacia de la libertad condicional en Chile. Estas recomendaciones se estructuran con relación a los procesos de postulación, de evaluación y otorgamiento.

En cuanto al **proceso de postulación**, si bien la introducción de instrumentos estandarizados para la evaluación de riesgo de reincidencia general y específica es valorada por varios de los actores participantes en esta etapa, en tanto señalan que se mejoró la calidad y objetividad de los informes, aún prevalecen varias deficiencias en este proceso que es piedra angular de la última modificación de la libertad condicional, a saber, la evaluación del avance en el proceso de reinserción y estimación del riesgo de reincidencia de los postulantes.

Tanto los instrumentos disponibles como las estrategias de levantamiento de información, la capacitación del personal a cargo de esta tarea, la carga laboral de las áreas técnicas durante los meses de postulación y la imposibilidad de los postulantes de participar más activamente del proceso afectan negativamente la posibilidad de realizar esta tarea con la rigurosidad que requiere. Por una parte, un aspecto que ha sido cuestionado del instrumento IGI es que, al ser altamente estructurado y no haber sido adaptado a la realidad nacional, no permite dar buena cuenta de los aspectos dinámicos de las trayectorias individuales ni tampoco abordar las opiniones y capacidades de las propias PPL para su reinserción social. Esto redundaría en informes psicosociales que pueden ser muy limitados en su capacidad de dar cuenta de las dinámicas y potencialidades de reinserción del postulante. Un ejemplo es lo que sucedió en pandemia, en que muchos postulantes se presentaron con informes negativos, debido a que las unidades penales no contaron con oferta programática. En este sentido, el instrumento mide elementos que no

son susceptibles de mejora durante la privación de libertad, ya que la oferta programática es insuficiente e incluso inconsistente con los factores de riesgo que releva el IGI.

Para mejorar la calidad, dinamismo y capacidad de dar cuenta de las dinámicas de reinserción de los informes, se sugiere:

- a) Establecer con mayor claridad y objetividad los mecanismos de evaluación e interpretación de los avances en el proceso de reinserción, incorporando evidencia actualizada. En la experiencia comparada, se constata que la variación en el riesgo de reincidencia es un indicador necesario pero insuficiente para dar cuenta de los procesos de cambio asociados al desistimiento del delito.
- b) Actualizar las capacitaciones de los equipos profesionales en la aplicación e interpretación de instrumentos actuariales, dando espacio al uso del juicio profesional estructurado.
- c) Disponer de equipos exclusivamente dedicados a tareas de evaluación durante las fechas de preparación de las postulaciones.
- d) Mejorar la calidad de la información disponible para PPL durante el proceso de postulación, así como en el proceso de concesión, especialmente en el caso de postulaciones rechazadas.
- e) Implementar mecanismos de participación de las PPL durante el proceso de postulación. En la revisión de buenas prácticas internacionales, fue posible observar casos en que las PPL son parte no solo de la preparación de antecedentes para la postulación, sino de la presentación de estos frente a las comisiones. Esto no solo promueve el ejercicio de la agencia de las PPL, sino que también otorga legitimidad al proceso de postulación en su conjunto.

Asimismo, es clave asegurar el acceso de todas las PPL a procesos de intervención. La dificultad y, en algunos casos, la imposibilidad de acceder a ellos no solo representa una violación del principio de igualdad, sino que además termina incidiendo en la legitimidad que han estado adquiriendo los recursos de amparo como una segunda vía para acceder a la libertad condicional. La realidad nacional nos muestra que la oferta programática varía en cantidad y diversidad en las distintas unidades penales, lo cual en ningún caso debiera ser impedimento para que las PPL postulen a la libertad condicional y, en los casos en que las PPL no pudieron acceder a programas de reinserción por razones ajenas a su voluntad, esto no debería afectar negativamente sus informes. Por ello, se sugiere revisar el criterio de participación en oferta programática y asegurar que se está aplicando conforme a la ley.

Con relación al **proceso de evaluación y otorgamiento**, es clave revisar tanto la composición como la normativa que regula el funcionamiento de las Comisiones de Libertad Condicional. Los datos recopilados dieron cuenta de



que no se trata de un órgano especializado para resolver este tipo de solicitudes, que lo hace en un tiempo muy breve y que funciona de manera dispar a nivel nacional. Relacionado con ello, la discusión sobre la naturaleza jurídica de la comisión se mantiene abierta. La visión de los actores entrevistados no fue unánime sobre si la comisión actúa como un órgano administrativo con composición judicial o como un órgano que cumple una función jurisdiccional en etapa de ejecución. Ello tiene implicancias importantes sobre, entre otros, los principios que regirían el procedimiento y el sistema de recursos aplicable. Por último, y a propósito de su composición, los actores entrevistados y, particularmente los del Poder Judicial, reconocieron como problemático para el funcionamiento de las comisiones el hecho que exista una marcada diferencia de jerarquías al interior de estas, lo que se traduce en votaciones que pueden estar influenciadas por la opinión de la máxima autoridad presente.

En cuanto a la composición de las Comisiones de Libertad Condicional, se sugiere avanzar hacia la multidisciplinariedad. La revisión de la experiencia comparada dio cuenta de que las comisiones se componen por diversos actores, varios de ellos expertos en materias de reinserción, que representan al amplio espectro de la sociedad. Esto, por una parte, por la necesidad de una mirada interdisciplinaria y sistémica para el proceso de toma de decisiones y, por otra, porque la libertad condicional bajo la óptica de la reinserción social exige la participación de diversos actores del mundo penitenciario, judicial, estatal y civil.

Un aspecto crítico en la toma de decisiones de las comisiones guarda relación con la gran disparidad a nivel regional respecto de los otorgamientos (tanto intrerregiones como intrarregiones a lo largo del tiempo), lo cual estaría dando cuenta de falta de criterios compartidos y de laxitud en los procedimientos, lo que redundaría en una variabilidad interpretativa importante. Dada la relevancia que tienen en el otorgamiento, se debe avanzar hacia la delimitación clara de los criterios, insumos y factores que se consideran para la toma de decisiones. Por ejemplo, establecer el rol que jugarán los beneficios intrapenitenciarios, la calificación de la conducta, los resultados de los instrumentos de evaluación de riesgo de reincidencia y los indicadores en avances de reinserción social. Dotar a la libertad condicional de una estructura institucional y normativa clara permitiría a su vez legitimar el proceso de evaluación y otorgamiento y el actuar mismo de la comisión, de modo de evitar el excesivo uso de los mecanismos de amparo.

Todo lo anterior, debiese enmarcarse en dos aspectos estructurales a nivel legislativo y político. El primero dice relación con el establecimiento de una Ley de Ejecución de Penas. La necesidad de implementar un sistema dedicado a la ejecución de penas ha sido levantada desde hace varios años, considerando unificar la regulación penitenciaria a través de una ley, así como el

establecimiento de un tribunal de ejecución de penas, con jueces especializados y dedicación exclusiva. Esto permitiría separar la supervisión judicial del cumplimiento y del acompañamiento brindado por los delegados de libertad condicional, y así dotar a este último proceso de una orientación terapéutica que permita trascender la narrativa correccional del control que domina actualmente a la libertad condicional.

El segundo aspecto estructural se refiere al desarrollo de una política penitenciaria, que incorpore a la libertad condicional como un mecanismo clave de progresividad de la pena. Para ello, se debe dotar al sistema de las condiciones presupuestarias, institucionales y organizacionales que permitan estos fines. Una adecuada política penitenciaria debiese contemplar adecuados mecanismos de evaluación, planes de intervención acordes a las necesidades de las PPL y un acompañamiento que dé continuidad a las salidas al medio libre. Esta política debiese vincularse a un catálogo de penas diversificado que favorezca alternativas al encarcelamiento. Asimismo, dada la sensibilidad que tiene el otorgamiento de la libertad condicional a factores exógenos, se deben tener en cuenta los flujos del sistema penitenciario y cómo las modificaciones legislativas los afectan, para poder planificar estrategias institucionales y presupuestarias de largo plazo.

## 8. Conclusiones

A partir del levantamiento y análisis de la información recogida y presentada a lo largo de la investigación, es posible observar que el funcionamiento de la libertad condicional en Chile a lo largo de la historia ha sido altamente sensible a las políticas de manejo del crimen y a la opinión pública. Así, la libertad condicional ha sufrido modificaciones en cuanto a sus requisitos, su institucionalidad y su concepción misma.

Estas modificaciones han oscilado entre restricciones propias de una visión retributiva y populista, y visiones más progresistas que buscan dotar a la libertad condicional de un objetivo resocializador. No obstante, lo que finalmente prevalece en la actualidad es un funcionamiento bajo una visión gerencialista que se orienta a minimizar el riesgo que los libertos condicionales puedan causar a la sociedad, basada en procesos de evaluación y otorgamiento altamente discrecionales y un manejo de casos estandarizado y poco sensible a las distinciones individuales y el análisis contextual. Esto se torna evidente en la manera en que las propias PPL conciben la libertad condicional (como un mero trámite burocrático) y en su nula participación durante el proceso, donde su capacidad de agencia se ve dramáticamente reducida.

Con todo, las numerosas modificaciones aplicadas a la libertad condicional han resultado en un progresivo incremento de las restricciones a su postulación y una consecuente disminución de su concesión, perdiendo con

ello parte importante de su naturaleza como mecanismo progresivo de cumplimiento de pena orientado a la reinserción social. Es de esperar que el diseño e implementación de una Ley de Ejecución de Penas, que se discute actualmente en el Congreso, le otorgue a la libertad condicional el lugar que debiese tener en cuanto a mecanismo de descongestión de las cárceles y de promoción de la reinserción social.

## Referencias

- Álvarez, P., Marangunic, A. y Herrera, R.**, 2007. Impacto de la Reforma Procesal Penal en la Población Penal Carcelaria del País, *Revista de Estudios Criminológicos y Penitenciarios*, 11.
- Armstrong, R. y Durnescu, I. (Eds.)**, 2016. *Parole and Beyond*. Palgrave Macmillan UK. Disponible en: <https://doi.org/10.1057/978-1-349-95118-5>
- Arriagada, I., Fariás, J., Walker, A., Arriagada, I., Fariás, J., & Walker, A.** (2021). Evolución de la Población Penal en Chile desde 1991 a 2007: Aproximación empírica a los efectos de la reforma procesal penal. *Política Criminal*, 16(31), Article 31. <https://doi.org/10.4067/S0718-33992021000100062>
- Asociación Nacional de Magistradas y Magistrados de Chile**, 2020. *Presidenta pidió el rechazo de la acusación constitucional contra Ministra Silvana Donoso*. [https://magistrados.cl/presidenta-pidio-el-rechazo-de-la-acusacion-constitucional-contra-ministra-silvana-donoso/](https://magistrados.cl/presidenta-pidio-el-rechazo-de-la-acusacion-constitucional-contra-ministra-silvana-donos/)
- Bahr, S.J., Armstrong, A.H., Gibbs, B.G., Harris, P.E. y Fisher, J.K.**, 2005. The reentry process: How parolees adjust to release from prison, *Fathering: A Journal of Theory, Research, and Practice about Men as Fathers*, 3(3), pp. 243–265. Disponible en: <https://doi.org/10.3149/fth.0303.243>
- Bares, K.J. y Mowen, T.J.**, 2020. Examining the Parole Officer as a Mechanism of Social Support During Reentry From Prison, *Crime & Delinquency*, 66(6–7), pp. 1.023–1.051. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0011128719881599>
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile**, 2012. *Historia de la Ley N° 20.587*. <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/4442/>
- Blasko, P., Friedmann, A., Giuranna, R. y Faye, T.**, 2015. *The Parolee–Parole Officer Relationship as a Mediator of Criminal Justice Outcomes*. Disponible en: <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/0093854814562642>
- Chamberlain, A., Wallace, D., Borjas, D., Ware, V. y Griecius, M.**, 2018. *Parolee–Parole Officer Rapport: Does It Impact Recidivism?* Disponible en: <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/0306624X17741593>
- Cochran, J.C.**, 2014. Breaches in the wall: Imprisonment, social support, and recidivism, *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 51(2), pp. 200–229. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0022427813497963>
- Consejo para la Reforma Penitenciaria**, 2010. *Recomendaciones para una nueva política penitenciaria*.
- Gendarmería de Chile**, 2012. Balance Gestión Integral.

- Gendarmería de Chile**, 2016. Reincidencia delictual en Egresados del Sistema Penitenciario Chileno año 2011.
- Gendarmería de Chile**, 2017. Compendio Estadístico Penitenciario 2017.
- Government of Australia**, 2021. *How parole is managed | Adult Parole Board*. Disponible en: <https://www.adultparoleboard.vic.gov.au/what-parole/how-parole-managed>
- Government of Canada, P. B. of.**, 2015, September 18. *Parole Board of Canada: Contributing to Public Safety* [Policies]. Disponible en: <https://www.canada.ca/en/parole-board/corporate/publications-and-forms/parole-board-of-canada-contributing-to-public-safety.html>
- Healy, D.**, 2012. Advise, Assist and Befriend: Can Probation Supervision Support Desistance?: Advise, Assist and Befriend: Can Probation Supervision Support Desistance?, *Social Policy & Administration*, 46(4), pp. 377–394. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9515.2012.00839.x>
- Hochstetler, A., Delisi, M. y Pratt, T.**, 2010. Social Support and Feelings of Hostility Among Released Inmates, *Crime & Delinquency - CRIME DELINQUEN*, 56, pp. 588–607. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0011128708319926>
- Kaoble, D.**, 2020. Probation and Parole in the United States.
- Kone, R.**, 2021. *L'évaluation du risque de récidive en matière de libération conditionnelle au Canada*.
- León, M. A. L.**, 2019. *Las moradas del castigo: Origen y trayectoria de las prisiones en el Chile republicano (1778-1965)*. Ediciones Centro de Estudios Bicentenario. <https://books.google.co.uk/books?id=wR9TzAEACAAJ>
- Libertad y Desarrollo**, 2020. *Acusación constitucional contra la Ministra Silvana Donoso: La independencia judicial en riesgo*.
- Ministerio de Justicia**, 2005. *Ley 19665–REFORMA EL CODIGO ORGANICO DE TRIBUNALES Ley 19665–REFORMA EL CODIGO ORGANICO DE TRIBUNALES*.
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos**, 2012. *Balance Gestión Integral*.
- Lynch, M.**, 2000. *Rehabilitation as rhetoric*.
- Ministry of Justice y Vera Institute of Justice**, 2004. *Analizando la Reforma a la Justicia Criminal en Chile*.
- Moore, J.M.**, 2016. Reformatory rhetoric and the exercise of corporal power: Alexander Maconochie's regime at Birmingham prison, 1849-51, *Historical Research*, 89(245), pp. 510–530. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/1468-2281.12128>
- Observatorio Judicial**, 2020. *Cuatro razones para rechazar la acusación constitucional contra Silvana Donoso*. Observatorio Judicial. <https://observatoriojudicial.org/3990-2/>
- Padfield, N.**, 2019. Giving and getting parole: The changing characteristics of parole in England and Wales. *European Journal of Probation*, 11(3), pp. 153–168. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/2066220319895798>

- Petersilia, J.**, 2003. *When Prisoners Come Home: Parole and Prisoner Reentry*. Oxford University Press.
- Pisciotta, A.W.**, 1983. Scientific Reform: The New Penology At Elmira, 1876-1900 Special Issue: Prisons and Sentencing Reform: Prison Policy Reform Ten Years Later, *Crime and Delinquency*, 29(4), pp. 613–630.
- Salinero, S.**, 2012. ¿Por qué aumenta la población penal en Chile?: un estudio criminológico longitudinal, *Ius et Praxis*, 18(1), Article 1. Disponible en: <https://doi.org/10.4067/S0718-00122012000100005>
- Schaefer, L. y Williamson, H.**, 2018. Probation and Parole Officers' Compliance with Case Management Tools: Professional Discretion and Override, *International Journal of Offender Therapy and Comparative Criminology*, 62(14), pp. 4.565–4.584.
- Statista Research Department**, 2020. *Grant rate of parole from federal prisons Canada 2019*. Statista. Disponible en: <https://www.statista.com/statistics/562335/grant-rate-of-parole-from-federal-prisons-canada/>
- The Parole Board: Uk Government**, 2021. GOV.UK. Disponible en: <https://www.gov.uk/government/organisations/parole-board/about>
- Travis, J.**, 2005, April 12. *But They All Come Back: Facing the Challenges of Prisoner Reentry* [Text]. The Urban Institute. Disponible en: <http://webarchive.urban.org/publications/211157.html>
- Vidal, S., Oudekerk, B.A., Reppucci, N.D. y Woolard, J.**, 2015. Examining the Link Between Perceptions of Relationship Quality With Parole Officers and Recidivism Among Female Youth Parolees, *Youth Violence and Juvenile Justice*, 13(1), pp. 60–76. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/1541204013507959>
- Vilcică, E.R.**, 2018. Revisiting Parole Decision Making: Testing for the Punitive Hypothesis in a Large U.S. Jurisdiction, *International Journal of Offender Therapy and Comparative Criminology*, 62(5), pp. 1.357–1.383. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0306624X16668512>
- Villagra, C. y Droppelmann, C.**, 2016. The Law, Practice and Experience of 'Conditional Freedom' in Chile: No Man's Land. En R. Armstrong y I. Durnescu (Eds.), *Parole and Beyond* (pp. 191–218). Palgrave Macmillan UK. Disponible en: [https://doi.org/10.1057/978-1-349-95118-5\\_8](https://doi.org/10.1057/978-1-349-95118-5_8)
- West, A.D. y Seiter, R.P.**, 2004. Social worker or cop? Measuring the supervision styles of Probation & Parole Officers in Kentucky and Missouri, *Journal of Crime and Justice*, 27(2), pp. 27–57. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/0735648X.2004.9721194>
- Western, B., Braga, A.A., Davis, J. y Sirois, C.**, 2015. Stress and Hardship after Prison, *AJS American Journal of Sociology*, 120(5), pp. 1.512–1.547. Disponible en: <https://doi.org/10.1086/681301>
- Wiggins, B., Rhine, E.E., Crye, B., Tu, R. y Mitchell, K.L.**, 2022. Parole Rules in the United States: Conditions of Parole in Historical Perspective, 1956–2020, *Criminal Justice Review*, 47(2), pp. 185–207. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/07340168211020811>

**Wilenmann, J.**, 2020. Neoliberal politics and state modernization in Chilean penal evolution, *Punishment & Society*, 22(3), pp. 259–280. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/1462474519882974>

**CÓMO CITAR ESTE CAPÍTULO:**

**Droppelmann, C., Vial, P., Villagra, C., Montanari, D., Faúndez, S.** (2022). Libertad condicional en Chile: análisis de una reforma en curso. En: Centro de Políticas Públicas UC (ed.), *Propuestas para Chile. Concurso de Políticas Públicas 2022*. Pontificia Universidad Católica de Chile, pp. 93-129.



PONTIFICIA  
UNIVERSIDAD  
CATÓLICA  
DE CHILE