



Solicitud de audiencia pública para el próximo 183º periodo de sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos

CHILE

LEASUR ONG, organización sin fines de lucro dedicada a la promoción y protección de los derechos de las personas privadas de libertad, velando por el uso mínimo de la cárcel y buscando generar cambios estructurales en el sistema penitenciario, desde una perspectiva crítica y de género, al pleno de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante e indistintamente CIDH o Comisión), respetuosamente pido:

Que de conformidad con los artículos 60, 61, 63 y siguientes del Reglamento de la CIDH, y en consideración a los derechos consagrados en los artículos 1, 2, 8, 25 de la Convención Americana, artículos 2, 3, 10, 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículos 2 de la Convención Contra la Tortura y Otros Tratos Crueles Inhumanos y Degradantes, reglas 1, 2, 3, 87, 95 de las Reglas Mínimas de Mandela para el Tratamiento de Reclusos **solicitamos al pleno de la CIDH tenga a bien recibir en audiencia pública a nuestra organización en el próximo 183º periodo de sesiones a realizarse el mes de marzo del presente año** con la finalidad de poner ante su conocimiento nuevas acciones atentatorias de los derechos de las personas privadas de libertad por parte del Estado de Chile; **solicitando además a la Comisión tome todas las medidas que su mandato legal le permite para garantizar los derechos de este grupo de especial protección.**

I. Fundamentos de la solicitud

Actualmente, la población penitenciaria en Chile alcanza a un total de 39.299 personas, de las cuales el 7,4 % corresponde a población femenina¹. Un 65% del total de la población penal se encuentra en dicha calidad en virtud de una condena², mientras el 35% restante se encuentra

¹ Fuente estadísticas de Gendarmería de Chile <https://www.gendarmeria.gob.cl/estadisticaspp.html>

² Comité de Prevención Contra la Tortura, Primer informe Anual, 2021

en prisión preventiva. Chile cuenta con una de las tasas de encarcelamiento más altas de la región³, existiendo además en los últimos años un aumento desproporcionado de población femenina privada de libertad⁴. Lo anterior responde, al fortalecimiento y expansión del sistema penal chileno, el cual carece de un enfoque de derechos humanos, a la carencia de una sistema de ejecución de penas regulado por ley y con un juez especializado y a la implementación de una política criminal basada en el populismo punitivista, lo que ha traído como consecuencia el endurecimiento de penas y creación de nuevos tipos penales, la limitación de derechos que deben detentar las personas privadas de libertad y la carencia de políticas que se enfoquen en la reinserción y resocialización de las personas, absolutamente necesarios para minimizar de los efectos que la prisionalización provoca a quienes les afecta dicha medida punitiva.

Así, el Estado de Chile se encuentra incumpliendo su obligación de proteger, promover y garantizar los derechos de las personas privadas de libertad, sin que a la fecha se hayan tomado medidas concretas, y con visión a largo plazo, que permitan abordar los problemas estructurales que presenta la cárcel en nuestro país, como el hacinamiento o la violencia, o implementar mecanismos efectivos de prevención contra la tortura, garantías de un trato digno y humano, protección de grupos vulnerables, acceso a salud digna y oportuna, implementación de mecanismos efectivos de reinserción, entre otros. A ello debe sumarse, que la estructura del sistema penitenciario dificulta una integración efectiva al medio libre. De esta manera, informes de organismos de derechos humanos y de la sociedad civil han denunciando desde hace ya varios años estos problemas que hacen que la privación de libertad en sí misma constituya la restricción y/o vulneración de otros derechos fundamentales más allá de aquellos restringidos por una resolución judicial⁵, recalcando la necesidad de que exista una ley de ejecución de penas que aborde lo anterior con un enfoque de derechos humanos y de género.

³ Centro de Políticas Públicas UC, Sistema Carcelario en Chile: Propuestas para Avanzar hacia una mayor Efectividad y Reinserción, 2017, pp 3.

⁴ Catalina Droppelman, en Ciper Chile, “La invisible vida de las mujeres privadas de libertad”, 2021, 20 <https://www.ciperchile.cl/2021/04/15/la-invisible-vida-de-las-mujeres-privadas-de-libertad/>

⁵ Instituto Nacional de Derechos Humanos, “Estudio de las Condiciones Carcelarias en Chile: Diagnóstico del Cumplimiento de los Estándares Internacionales de Derechos Humanos”, 2019; Universidad Diego Portales, Informe Anual de Derechos Humanos, 2018, 2019; Fiscalía Judicial de la Corte Suprema, “Situación de los Recintos Penitenciarios en Pandemia COVID-2019”, 2020; Comité de Prevención contra la Tortura, “Prevención de la Tortura y situación de las Personas Privadas de Libertad en Chile, Primer Informe del Comité de Prevención contra la Tortura, 2021.

Todas estas falencias del sistema penitenciario se han exacerbado durante la pandemia donde ha existido un total abandono de las personas privadas de libertad, agudizando los problemas que ya enfrentaban diariamente⁶.

Por otro lado, si bien muchos de los nuevos tipos penales y medidas exigidas y legisladas se sustentan en la idea dar mayor protección a mujeres frente a hechos de violencia y a introducir una perspectiva de género en el proceso penal, es necesario señalar que en la realidad no se aborda adecuadamente el fenómeno de la violencia y que muchas de estas medidas sólo se encuentran encaminadas a un incremento del rigor punitivo, a través de la imposición de una idea de falsa seguridad que profesa que las penas mayores y cumplidas de manera efectiva permitirían la disminución de los delitos, lo que no sólo no se ajusta a la realidad, sino que además vulnera los derechos fundamentales de las personas, estableciéndose aquellas como un medio para la prevención general de delitos, y desestimando los estándares mínimos que un proceso penal debe necesariamente presentar en un Estado de Derecho.

Asimismo, este populismo punitivista ha impedido la implementación de un sistema de penas basado en un plan individual de ejecución ajustado a las necesidades de las personas reclusas, y ha impedido que quienes se encuentran completamente reclusos/as, puedan acceder a un plan de cumplimiento que incluya su inserción progresiva en el medio libre. En particular, se ha afectado la institución de Libertad Condicional, referente al derecho que detentan las personas privadas de libertad, cuando, en razón del tiempo privado de libertad y otros requisitos determinados por ley, pueden acceder al medio libre, como una prueba de su reinserción en la sociedad, sujetas siempre al control de Gendarmería de Chile. En los últimos años, ha existido una proliferación de leyes tendientes a restringir el acceso a beneficios penitenciarios y una implementación de políticas orientadas a limitar el derecho de defensa y debido proceso de las personas privadas de libertad.

Efectivamente, la institución de la libertad condicional ha sido limitada, ya sea a través de la exclusión de ciertos delitos, el aumento del tiempo mínimo de postulación, la restricción retroactiva de sus requisitos de procedencia, y la modificación de los antecedentes que deben

⁶ LEASUR ONG, “COVID-19 y Crisis Estructural de las Cárceles en Chile”, 2021

ser tomados en cuenta por una Comisión compuesta por integrantes de Cortes de Apelaciones de las diferentes regiones del país⁷.

Sumado a ello, y en relación al objeto específico de la presente solicitud, todo esto se ha traducido en una evidente vulneración al derecho al debido proceso y al derecho de toda persona a acceder a una defensa técnica, lo que en la actualidad se ha visto profundizado por la **implementación del “Auto Acordado Sobre la Forma de Conocimiento de los Recursos de Amparo ante la Corte Suprema”**, publicado el 3 de diciembre de 2021, medida administrativa que restringe el derecho de defensa de las personas privadas de libertad mediante la limitación de alegatos y audiencia pública en aquellos casos en que la parte afectada busque recurrir ante los tribunales Superiores de Justicia para revertir una decisión que verse sobre libertades condicionales. La Corte Suprema sustenta su decisión en argumentos de carga laboral, relativos al aumento exponencial de acciones constitucionales de amparos, particularmente de aquellos que dicen relación con la concesión de beneficios penitenciarios y decisiones de las Comisiones de Libertad Condicional, situación que a su juicio *“imposibilita el normal funcionamiento para abordar las restantes materias”*. En tal sentido, haciendo uso de sus facultades directivas y económicas, el Excelentísimo Tribunal establece que las apelaciones en los casos señalados serán, por regla general, vistas **en cuenta (es decir, sin previa audiencia y sin previos alegatos de los intervinientes en el proceso)**, y *“si lo estima conveniente, cuando la parte recurrente lo solicitare con fundamento plausible, podrá ordenar que sea resuelto previa vista de la causa, disponiendo traer los autos en relación, evento en el cual el recurso se agregará extraordinariamente a la tabla”*. Así, mediante esta decisión administrativa, se impide a un grupo históricamente excluido y desfavorecido, de acceder a aquella vía procesal idónea para garantizar el pleno ejercicio de su derecho constitucionalmente garantizado a la libertad personal y la seguridad individual, afectando con ello también el derecho a contar con una defensa técnica, y a ser oído ante los tribunales superiores de justicia.

Lo anterior constituye una vulneración grave del debido proceso, garantía mínima que *“... debe cumplirse para asegurar la adecuada defensa de aquéllos cuyos derechos u obligaciones están*

⁷ Algunas de estas limitaciones a la institución de la Libertad Condicional están plasmadas en las modificaciones que ha sufrido el Decreto con Fuerza de Ley 321 “Que establece la Libertad Condicional para las personas condenadas a penas privativas de libertad” a través de la ley 21124 del 2019.

bajo consideración judicial”⁸ y que “*constituye un verdadero límite a la regulación del poder estatal en una sociedad democrática*”⁹. En este caso particular, las garantías del debido proceso constituyen el piso mínimo para que las personas privadas de libertad, quienes se encuentran en una situación más desventajosa y vulnerable, puedan ser representadas por sí o a través de un abogado ante los tribunales superiores de justicia **para revertir aquellas decisiones que afectan su libertad y que han sido tomadas de manera ilegal, y/o arbitrariamente**. Sin embargo en el caso particular que aquí se presenta, la carencia de tales garantías y una decisión ilegal del máximo tribunal chileno deja sin herramienta alguna a las personas privadas de libertad para revertir una decisión judicial y lograr en definitiva su libertad.

Específicamente en este punto, quienes cumplen con los nuevos requisitos de la ley para acceder a la Libertad Condicional, no son representados de ninguna forma ante las Comisiones, la que toma sus decisiones únicamente en base a los informes psicosociales y evaluación realizada por Gendarmería de Chile, institución que eleva dichos informes con la recomendación de otorgar o no un determinado beneficio, sin que la opinión de dicha institución pueda ser contrastada ni rebatida por la persona que realiza la solicitud de Libertad Condicional. En tal sentido, **el habeas corpus se había transformado en la única herramienta procesal existente no sólo para cuestionar la decisión de la Comisión de Libertad Condicional, sino también para ser oído por sí o a través de una defensa especializada**. Es dicha acción constitucional la que, como ya se ha señalado, ha sido restringida en su aplicación mediante la vía administrativa. Este debilitamiento en las acciones que versan sobre la libertad ambulatoria de las personas, hasta el pasado mes de noviembre del 2021, permitían una última instancia de revisión, a través del ejercicio de la acción de amparo constitucional, en la que los tribunales superiores de justicia permitían ejercer alegatos en representación del afectado, lo cual otorgaba cierta garantía de bilateralidad de dichos procesos, con una correcta defensa técnica, resolviendo los hechos sometidos a su competencia en resoluciones cuya motivación no sólo se desprendía de los antecedentes entregados por Gendarmería de Chile, sino también por las partes interesadas.

⁸ Corte IDH. Garantías Judiciales en Estados de Emergencia (arts. 27.2, 25 y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC- 9/87 del 6 de octubre de 1987, párrafo 118.

⁹ Corte IDH. Caso Fermín Ramírez vs. Guatemala. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 20 de junio de 2005, párrafo 78.

Adicionalmente, la sobrecarga procesal de los tribunales no puede ser considerada como argumento suficiente para no establecer garantías mínimas de protección ante decisiones judiciales ni libera al Estado de cumplir con obligaciones establecidas en tratados internacionales¹⁰, especialmente respecto de uno de los grupos más vulnerados y vulnerables, constituyendo además una afrenta contra los principios de igualdad ante la ley y no discriminación. En el fondo, razones de eficiencia administrativa no pueden mermar el legítimo ejercicio de las garantías constitucionales garantizadas en diversos instrumentos internacionales. Menos aún cuando se refieren a un grupo de especial protección, respecto el cual el Estado en su conjunto tiene un rol de garante.

Así las cosas, todos los elementos que comprenden la defensa y representación técnica de quienes se ven involucrados en una investigación criminal, desde la imputación de un delito hasta la completa ejecución de la pena, se encuentran mermados por circunstancias fácticas vinculadas con la imposibilidad de ser oídos y de defenderse por medio del ingreso de letrados que representan al postulante al beneficio, o a lo menos, la presencia de la Defensoría Penal Pública como actor relevante que pueda emitir opinión con funciones propias de dicha institución, previniendo actos administrativos infundados o acompañando antecedentes que permitan dirimir sobre la libertad de una persona, la que es tratada como garantía constitucional en el sistema jurídico chileno.

En este punto, esta organización de la sociedad civil considera que termina restringiendo de manera profunda los principios y derechos que deben presentarse en cualquier procedimiento criminal. En efecto, la sola necesidad de tener que ejercer una acción anexa al procedimiento de otorgamiento de libertades condicionales es una limitación al acceso a la justicia, sobre todo para personas cuya capacidad propia de movilización y de acceso a las comunicaciones se ven limitadas por la privación de libertad. Ahora bien, la necesidad de motivar la solicitud de los alegatos relega la defensa técnica y la oralidad como medio de defensa a grados inferiores de jerarquía, cuestión que no puede ser admitida en procesos penales sobretudo cuando la

¹⁰ Corte IDH. Caso García Asto y Ramírez Rojas vs. Perú. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 25 de noviembre de 2005, párrafos 164 a 171; Corte IDH. Caso Apitz Barbera y otros vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 5 de agosto de 2008, párrafo 180.



resolución versa sobre la posibilidad de mantener la limitación a la garantía constitucional de la libertad ambulatoria y seguridad personal.

A mayor abundamiento, el derecho a la libertad personal, y la garantía constitucional que otorga sobre ella el Estado de Chile, debe ser siempre el motor de funcionamiento de los diferentes poderes estatales, y por ello, es el propio Estado quien debe orientar sus actuaciones a proveer de dichos derechos, y no simplemente a permitirlos o protegerlos.

Proveer supone una acción activa, cuestión que se contrapone a la sola evaluación, ex ante, de la necesidad de un alegato oral ante la Corte Suprema, que permite no sólo entregar información relevante y necesaria para la materia en conocimiento sino que además, es una forma de control que tiene la recurrente de exigirle a los órganos la correcta administración de justicia, por un lado, y la correcta fundamentación de los actos administrativos, sobretodo si ellos suponen limitaciones de derechos garantizados por la actual Constitución.

Y no es sólo esta oralidad y la necesidad de ser escuchados o escuchadas mediante defensa letrada lo que impide el correcto acceso a la justicia y libertad, además existen múltiples prácticas de la autoridad penitenciaria que impiden que las personas privadas de libertad puedan acceder a un sistema de cumplimiento de penas que tienda a su libertad e inserción social. Específicamente, no existe posibilidad de conocer el listado de quienes serán sometidos a la decisión de la Comisión de Libertad Condicional, no se entregan tampoco los antecedentes que son elevados a la Comisión, no existe posibilidad de estas personas de conocer cómo es la forma en la que se falla, ni como se dijo anteriormente, presentarse a realizar descargos, tampoco se notifica por parte de Gendarmería las razones del rechazo y no se entrega la documentación escrita que permita al afectado recurrir a una defensa técnica.

Así las cosas, el Auto acordado viene a profundizar y a completar el círculo de vulneración que sufren las personas privadas de libertad, el cual es el reflejo de la falta de un sistema de ejecución de penas con un enfoque real en derechos humanos cuyo objeto sea aminorar los efectos perniciosos de la pena y lograr la reinserción efectiva de quien sufre una sanción privativa de libertad.

Todo ello se alza como una flagrante vulneración a diversas garantías previstas en tratados internacionales, y en particular, a la Convención Americana de Derechos Humanos (en adelante, la Convención):

- Se infringe el rol de garante del Estado respecto de las personas privadas de libertad, tanto en su acepción positiva como negativa. En la primera de ellas, el Estado tiene el deber positivo de implementar medidas específicas tendientes a garantizar el pleno ejercicio y goce de las garantías individuales y colectivas no vinculadas con la limitación a la libertad de desplazamiento. En su acepción negativa, dicho deber impone sobre el Estado un deber de abstención, impidiéndole incurrir en toda acción u omisión que suponga una limitación de dichas garantías. Así, el Estado incumple su rol de garante al dictar disposiciones administrativas que restringen -ilegítima e injustificadamente- la garantía del debido proceso, el derecho a defensa, el derecho a ser oído, y el derecho al recurso.¹¹
- Se vulnera lo dispuesto en el art. 5 N ° 6 de la Convención, que establece “*Las penas privativas de libertad tendrán como finalidad esencial la reforma y la readaptación de los condenados*”, existiendo abundante evidencia a nivel nacional, en relación a que la libertad condicional constituye una herramienta que potencia la reinserción, y disminuye la reincidencia delictiva.¹²
- Se vulnera el artículo 7 de la Convención, en particular en su numeral 6, específicamente destinado a impedir la restricción del *habeas corpus* como garantía procesal tendiente a garantizar el pleno ejercicio del derecho a la libertad personal.
- Se infringe a su vez el derecho a ser oído, resguardado expresamente en el art. 8 N ° 1 de la Convención. Asimismo, se infringe la publicidad de los procedimientos penales, establecida en el numeral 5 del mismo artículo 8.
- Se infringe la garantía del art. 24 de la Convención, que resguarda el derecho a la igualdad ante la ley, en específico, a la igual protección de la ley sin discriminación. Esta garantía se ve transgredida al otorgar un trato diferenciado a personas que ya se

¹¹ En este sentido, Corte IDH. Caso Instituto de Reeducación del menor vs. Paraguay. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. (2004), párrafos 164 a 171.

¹² MORALES, Ana María, MUÑOZ, Nicolás, WELSCH, Gherman y FÁBREGA, Jorge (2012). La Reincidencia en el Sistema Penitenciario Chileno. Santiago: Fundación Paz Ciudadana.

encuentran en una situación de desventaja, impidiéndoles -injustificadamente- acceder al legítimo ejercicio de las antes descritas garantías.

- Se infringe por último, el derecho al recurso, establecido en el art. 25 de la Convención.

II. Solicitud de pruebas/ antecedentes a acompañar.

Que de conformidad con el artículo 63 y 65 del Reglamento de la CIDH incorporamos los documentos que a continuación se indican para que la Comisión los tenga presente el día de la audiencia:

1. Primer informe Anual del Comité para la Prevención de la Tortura
2. “Auto Acordado Sobre la Forma de Conocimiento de los Recursos de Amparo ante la Corte Suprema
3. Certificado de Directorio de Persona Jurídica Sin Fines de Lucro, emitido por el Registro Civil el 15 de enero de 2022.

Asimismo, de conformidad con la normativa antes señalada, solicitamos al pleno de la CIDH tenga a bien de recibir la siguiente prueba.

1. Que se escuche la opinión experta de la Defensoría Penal Pública. Organización estatal que tiene a su cargo la defensa penitenciaria
2. Que se escuche la opinión experta del Instituto Nacional de Derechos Humanos.

III. Petitorio

Que en atención a los antecedentes antes señalados, en consideración a los derechos gravemente infringidos y a la afectación de un grupo especialmente vulnerable como lo son las personas privadas de libertad, solicitamos a la CIDH lo siguiente:

1. Tenga a bien de recibir a LEASUR ONG en el ciclo de audiencias públicas correspondiente al 189º periodo de sesiones;



2. Solicite informe al Estado de Chile sobre la materia y realice las recomendaciones necesarias para que el Estado de cumplimiento a su mandato de garantizar, proteger y promover el derecho de las personas privadas de libertad.
3. Realice una visita temática al Estado de Chile para tomar conocimiento de los problemas que enfrentan las personas privadas de libertad en Chile y de las trabas que presenta el sistema penal para la protección y ejercicio de sus derechos.