

REPORTE EVOLUCIÓN POSTULACIONES DE LIBERTAD CONDICIONAL

Septiembre, 2022



FUNDACIÓN
AMPARO Y JUSTICIA



REPORTE DE EVOLUCIÓN DE POSTULACIONES Y OTORGAMIENTOS DE LIBERTAD CONDICIONAL

INTRODUCCIÓN

La libertad condicional es un beneficio que permite el cumplimiento de la pena, en el medio libre, a condenados a más de un año por delitos mayores, siendo considerado un elemento importante en la progresiva reinserción de los internos a la sociedad. En el año 2019, la Ley 21.124 modificó la normativa que regula dicho beneficio, generando cambios sustanciales para su otorgamiento, tales como pasar de entenderla como un beneficio en vez de un derecho, considerar los informes psicosociales emanados de Gendarmería para evaluar sus potenciales riesgos para la comunidad, y también la contabilización de las penas de años adicionales en la estimación del tiempo mínimo para su postulación¹. Las modificaciones que propuso esta política pública buscaban hacer más rigurosos los requerimientos para la obtención de la libertad condicional², aspecto que se podrá observar en los resultados a presentar a continuación.

Este documento tiene como objetivo analizar las cifras de postulación y otorgamientos del beneficio de libertad condicional, dando cuenta de sus tendencias durante el período 2017 hasta la fecha (primer semestre del 2022)³ e identificar si el cambio normativo ha tenido algún efecto en la proporción de postulantes a quienes se les concede el beneficio. Además, se identifica si las postulaciones han sido resueltas por las comisiones a cargo o por interposición de recurso de amparo ante la negativa del otorgamiento. Finalmente, se describe la figura del delegado de libertad condicional, incorporada con el último cambio normativo, y la cantidad de funcionarios disponibles a nivel nacional. Para esto, se analizaron datos obtenidos por medio de una solicitud por transparencia a Gendarmería de Chile, institución a cargo de llevar dichos registros⁴.

¹ Ley 21.124 Modifica el Decreto Ley N° 321, de 1925, que establece la Libertad Condicional para los Penados. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Publicada el 18 de enero del 2019.

² Biblioteca del Congreso Nacional de Chile [BCN]. Historia de la Ley N° 21.124. Modifica el Decreto Ley N° 321, de 1925, que establece la libertad condicional para los penados. Disponible en: <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/7616/>

³ Los datos fueron solicitados por períodos, ya que las Comisiones de Libertad Condicional, organismos compuestos por jueces penales y un juez de la Corte de Apelaciones a cargo de deliberar la postulación de los condenados al beneficio, fallan dos veces en el año, siendo la primera en abril y la segunda en octubre.

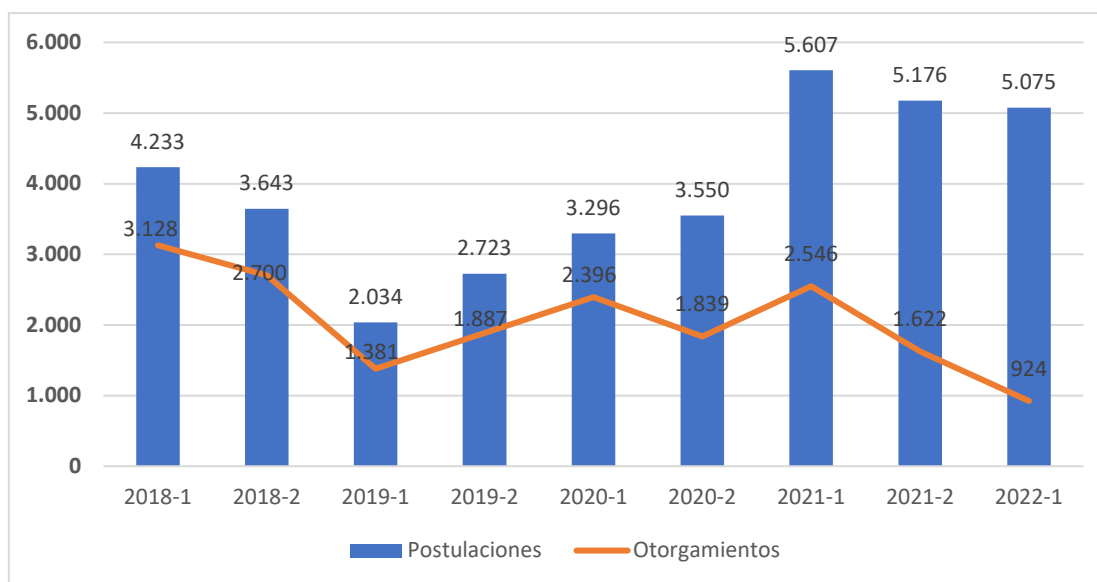
⁴ Cabe señalar que el análisis no considera los factores de categorías de delitos, como tampoco las penas, ya que la institución señala no disponer de esta información, quedando como un desafío para futuros reportes en la materia.

RESULTADOS

1. Postulaciones y otorgamientos

Desde el año 2017 hasta el primer semestre de 2022, se ha otorgado el beneficio de libertad condicional a un total de 18.423 postulaciones⁵, lo que alcanza un 52%. Sin embargo, como se puede observar en el Gráfico 1, existen variaciones importantes por cada período registrado, tanto de postulaciones como de otorgamientos.

Gráfico 1. Evolución de postulaciones y otorgamiento de libertad condicional nacional.



Del análisis de la información expuesta, se puede destacar la disminución de postulaciones a nivel nacional en el año 2019 y su progresiva recuperación hacia 2021, que paulatinamente va en tendencia a su disminución. Por su parte, la observación de la cantidad y proporción de beneficios de libertad condicional otorgados presentan ambos una tendencia a disminuir. Si en 2018 el beneficio fue otorgado al 74% de los postulantes, hacia el final del período observado este se aproxima a un 18% anual, observándose la baja más acentuada a partir del primer semestre del 2021.

Las variaciones observadas en el número de otorgamientos a nivel nacional tienen un correlato con lo que se observa a nivel regional. Como se presenta en la tabla a continuación (Tabla 1), los porcentajes más altos de concesión de beneficios se presentan hasta el primer semestre del 2020 (marcados con un asterisco), mientras que las tasas más bajas (marcadas con dos asteriscos) están en los últimos años, a partir de 2021. Al igual que la tendencia nacional, el análisis regional podría estar mostrando una variación a causa de las últimas modificaciones a la normativa de libertad condicional, aumentando las exigencias, y en consecuencia, disminuyendo de manera considerable la magnitud de obtención del beneficio. Entre las diferencias regionales visibles, se puede observar que las regiones con mayores otorgamientos son Aysén, Magallanes, La Araucanía y Antofagasta, siendo en estas dos últimas las que concentran un mayor número de libertos (el 100% de la región de Aysén en los períodos del primer semestre del 2020 y del 2022 correspondieron a 24 y 9 libertos, respectivamente). Por su parte, las regiones de Antofagasta, Atacama, Los Ríos y Los Lagos son las

⁵ No se puede inferir que la contabilización de postulaciones sea equivalente a la cantidad de postulantes, debido a que los penados pueden postular más de una vez en el año.

que presentan, en comparación a lo observado el 2018, una proporción más baja de otorgamientos luego de la publicación de la reforma y reglamento de la normativa de libertad condicional.

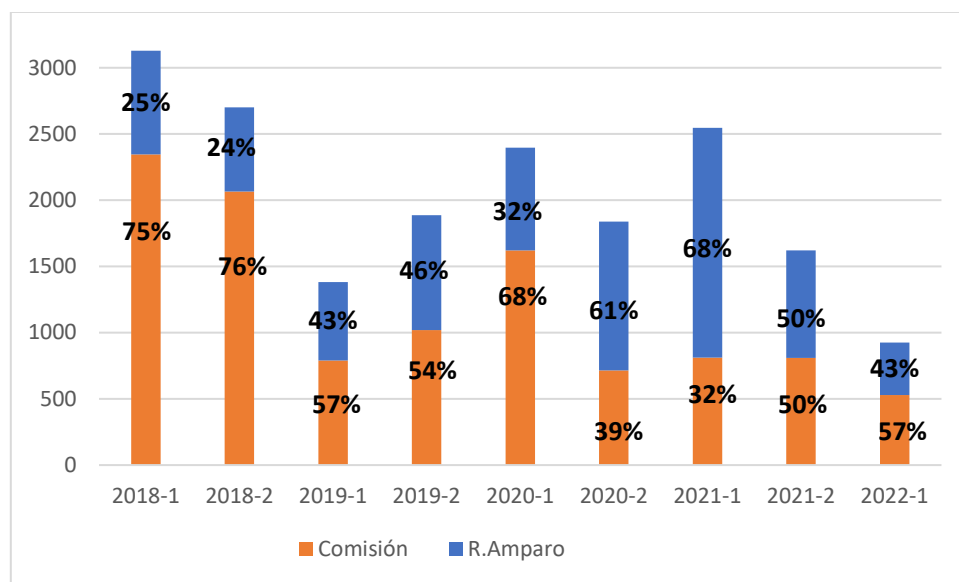
Tabla 1. Porcentaje de otorgamientos por región.

Región	2018-1	2018-2	2019-1	2019-2	2020-1	2020-2	2021-1	2021-2	2022-1
Arica y P.	74%	74%	43%	59%	85%	58%	68%	60%	40%
Tarapacá	91%	89%	85%	77%	88%	67%	45%	44%	41%
Antofagasta	*94%	*95%	70%	81%	91%	70%	61%	63%	**20%
Atacama	77%	*92%	81%	53%	46%	28%	**20%	29%	**1%
Coquimbo	56%	54%	51%	62%	65%	52%	47%	**27%	**13%
Valparaíso	79%	70%	68%	74%	76%	59%	60%	47%	28%
RM	58%	66%	61%	64%	62%	41%	36%	**18%	**9%
O'Higgins	70%	62%	71%	66%	72%	58%	42%	**26%	**16%
Maule	92%	88%	81%	72%	80%	59%	59%	41%	28%
Ñuble	78%	90%	76%	69%	57%	46%	36%	32%	**12%
Biobío	*97%	89%	82%	81%	82%	58%	53%	40%	34%
La Araucanía	*96%	*98%	90%	86%	*93%	62%	61%	53%	34%
Los Ríos	90%	*100%	76%	82%	*96%	49%	35%	**14%	**9%
Los Lagos	88%	*95%	85%	66%	58%	47%	40%	**21%	**9%
Aysén	72%	84%	88%	86%	*100%	74%	63%	42%	*100%
Magallanes y Ant.	*98%	85%	83%	74%	*93%	65%	67%	32%	34%
Total	74%	74%	68%	69%	73%	52%	45%	31%	18%

2. Análisis de tipos de otorgamientos

La decisión de otorgamiento de la libertad condicional corresponde a las Comisiones de Libertad Condicional, las que sesionan todos los años en los meses de abril y octubre. En caso que se rechace el beneficio, los condenados pueden reclamar ante las Cortes de Apelaciones y Corte Suprema, para intentar revertir la decisión de las comisiones, por medio de la interposición de un recurso de amparo. Por esto, al momento de evaluar los otorgamientos, se observó cuántos de ellos habían sido obtenidos por resolución de las comisiones y cuántos por recursos de amparo acogidos por las cortes.

Gráfico 2. Evolución concesión de libertad condicional por tipos de otorgamientos



En el Gráfico 2, se presenta la cantidad y proporción de otorgamientos que se han entregado del beneficio de libertad condicional, sea por medio de las Comisiones de Libertad Condicional, como las obtenidas por medio de la interposición de un recurso de amparo ante el rechazo de las resoluciones de las comisiones. Cabe destacar que, si bien en la sección precedente se destacaba la disminución general del número de beneficios concedidos, en este gráfico se observa que han ido en aumento aquellos otorgados por medio de recursos de amparo. Esto, sobre todo desde el año 2019 en adelante, llegando incluso en el 2020 a sobrepasar la cantidad de otorgamientos entregados por las comisiones de libertad condicional⁶.

⁶ Es importante recordar que desde el 2015 comienza a operar el Programa de Defensa Penitenciaria de la Defensoría Penal Pública y el 2016 se extiende a todas las regiones, otorgando defensa a las personas privadas de libertad hasta la completa ejecución de la sentencia, incluyendo los procesos de postulación a la libertad condicional.

3. Delegados de Libertad Condicional

A partir de la reforma del año 2019⁷, surge la figura del delegado de Libertad Condicional para controlar y supervisar el cumplimiento efectivo de la condena. Particularmente, el decreto 338 que establece el nuevo reglamento para poner en funcionamiento la normativa, señala que las funciones de un delegado de Libertad Condicional consisten en:

- a) Evaluar, cuando corresponda, el riesgo de reincidencia y las necesidades de intervención de los casos que le sean asignados, así como los factores protectores y motivacionales que puedan facilitar el proceso de reinserción social.
- b) Elaborar un plan de intervención individual dentro de los siguientes cuarenta y cinco días hábiles, desde que se le asigne la persona con libertad condicional para dar inicio a la supervisión establecida en el presente reglamento.
- c) Efectuar actividades de intervención especializada y de derivación asistida, tendientes a la reinserción social.
- d) Supervisar el cumplimiento de las condiciones establecidas en el plan de intervención individual de las personas y hacer seguimiento de todas aquellas situaciones que pudiesen afectar su cumplimiento, en particular, cuando aquellas pudieran configurarse en causal de revocación del beneficio.
- e) Informar de manera oportuna al Consejo Técnico de cualquier situación que diga relación con las funciones de éste.
- f) Mantener un registro de todas las actuaciones realizadas en la supervisión de caso, consignando las actividades, entrevistas, visitas en terreno y demás acciones relevantes para la evaluación de los avances en el cumplimiento de los planes de intervención individual.
- g) Evacuar los informes que le sean requeridos en virtud de su función.

Hasta el año 2021, estaban contabilizados una cantidad de 58 delegados para un total de 4.109 libertos⁸, tal como se especifica en la Tabla número 2. En ella también se observa que la distribución es según el programa de apoyo post penitenciario que se conoce como Centro de Apoyo para la Integración Social, C.A.I.S., puesto que es una de las condiciones generales del cumplimiento del plan de intervención individual de la libertad condicional⁹.

⁷ Ley 21.124, 18 de enero de 2019, y Decreto 338, que aprueba el reglamento del decreto ley n° 321, de 1925, que establece la libertad condicional para las personas condenadas a penas privativas de libertad y modifica el decreto supremo n°518, de 1998, del Ministerio de Justicia, que aprueba el reglamento de establecimientos penitenciarios.

⁸ A partir de la Estadística General Penitenciaria, disponible en la página web de Gendarmería de Chile: https://www.gendarmeria.gob.cl/est_general.html

⁹ Decreto Supremo 338, 17 de septiembre del 2020.

Tabla 2. Número de delegados de libertad condicional por centro, año 2021.

Unidad	Cantidad
C.A.I.S Arica	3
C.A.I.S Iquique	3
C.A.I.S Antofagasta	4
C.A.I.S Copiapó	2
C.A.I.S La Serena	4
C.A.I.S Valparaíso	4
C.A.I.S Los Andes	2
C.A.I.S Rancagua	2
C.A.I.S Rengo	1
C.A.I.S Talca	2
C.A.I.S Linares	1
C.A.I.S Chillan	2
C.A.I.S Concepción	3
C.A.I.S Los Ángeles	1
C.A.I.S Temuco	3
C.A.I.S Valdivia	2
C.A.I.S Puerto Montt	2
C.A.I.S Coyhaique	1
C.A.I.S Punta Arenas	2
C.A.I.S Santiago	12
C.A.I.S Melipilla	1
C.A.I.S Puente Alto	1
Total	58

Si consideramos la cantidad de delegados y la cantidad de libertos (4.109) al año 2021, se puede estimar que cada uno de estos funcionarios tiene a su cargo a un promedio de 70,8 personas. Esto se condice con lo establecido tanto en distintos documentos técnicos, como por ejemplo la evaluación de programas para la Dirección de Presupuesto¹⁰, como en oficios presentados ante el Congreso sobre la figura de los delegados en el año 2021¹¹, donde la proporción estimada es de un delegado cada 70 libertos.

¹⁰ Fichas Evaluación Ex Ante de Programas Públicos, Formulación Presupuestaria 2020, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Gendarmería de Chile, Departamento de Asistencia Técnica, División de Gestión Pública, DIPRES, 2019. Recuperado de: https://www.dipres.gob.cl/597/articles-198727_doc_pdf.pdf

¹¹ Documento que responde a requerimientos de Oficio N° 14.00.00.1484, de fecha 24 de septiembre de 2021, del Director Nacional de Gendarmería de Chile y Oficio N° 76999, de fecha 9 de agosto de 2021, del Prosecretario de la Cámara de Diputados. Responde a requerimiento del Honorable Diputado Andrés Longton Herrera. Santiago, 18 de noviembre del 2021. Recuperado de: https://www.camara.cl/verdoc.aspx?prmTIPO=OFICIO_FISCALIZACION_RESPUESTA&prmID=103478

Sin embargo, al compararlo con otros sistemas de supervisión de personas con beneficio de libertad condicional, vemos que dicha proporción puede no ser efectiva o ser de alto riesgo. Por ejemplo, en Estados Unidos, un análisis de cargas de trabajo por supervisores de libertad provisional o libertad condicional asumen que, para casos de mayor riesgo de reincidencia, debiese existir una proporción de 1 a 20; para casos de mediano riesgo 1 a 50 y para bajos, 1 a 200 (Matz, Conley & Johanneson, 2018). Otros países que siguen este sistema postpenitenciario de supervisión individual, como Canadá, confirman que un número alto de libertos por delegado (el óptimo se considera de 25 libertos por delegado), pudiese llevar a una menor eficacia ante la evaluación de casos de riesgo (Jones, Brown & Zamble, 2010).

En este sentido, antes de emitir un juicio acerca de un número óptimo de libertos a los que pudiera supervisar cada delegado, es necesario incorporar al análisis la complejidad de dichos casos. Esto, en especial si se trata de aquellos privados de libertad por haber cometido delitos graves como una agresión sexual con homicidio, quienes habitualmente presentan un importante riesgo de reincidencia¹², volviendo más compleja la adecuada supervisión que de sus casos debieran hacer los delegados.

¹² Hill, A., Habermann, N., Klusmann, D., Berner, W., & Briken, P. (2008). Criminal recidivism in sexual homicide perpetrators. *International Journal of Offender Therapy and Comparative Criminology*, 52(1), 5-20. Recuperado de: <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0306624X07307450>

CONCLUSIONES

Dentro de los puntos destacados de este informe, se observan:

- Un **incremento en la cantidad de postulaciones** a libertad condicional a nivel nacional en cerca de un 20% en el período observado.
- La **disminución progresiva de los otorgamientos de libertad condicional**, desde un 74% en el primer período del 2018 a un 18% en el primer período del año 2022, y coincidente con la implementación de las reformas a la normativa que regula dicho beneficio.
- A nivel regional, destaca la **mayor disminución de los otorgamientos en las regiones de Antofagasta, Atacama, Los Ríos y Los Lagos**.
- Tras la implementación de la reforma, se observa un **aumento importante de la consecución del beneficio a través de la interposición de recursos de amparo ante el rechazo de las resoluciones de las Comisiones de Libertad Condicional**. Resulta necesario observar si se mantiene dicha tendencia hacia el futuro, toda vez que el último período observado presenta una leve disminución.
- La incorporación de la figura del **delegado de libertad condicional** supone una mayor supervisión y control de los libertos. Sin embargo, el análisis realizado estima que **la cantidad de profesionales dispuestos para dichos programas podría resultar insuficiente**. Este aspecto se vuelve más relevante si se pensara en la posibilidad de otorgamiento del beneficio para ofensores de mayor riesgo, que requieren de supervisores con menor carga y mayor especialización.

Por último, cabe señalar que los análisis expuestos en el reporte son solo descriptivos, mostrando una visión general y panorámica de las postulaciones y otorgamientos de la libertad condicional. Como desafío, se observa la necesidad de un análisis más profundo, que permita determinar si existen diferencias por los tipos de delitos por los que han sido condenadas las personas postulantes y/o la extensión de las penas que tienen a su haber. Esto permitiría tener una visión más certera acerca de los perfiles de personas y casos cuyas postulaciones a libertad condicional son resueltas de manera favorable o desfavorable.

REFERENCIAS

Jones, N. J., Brown, S. L., & Zamble, E. (2010). Predicting criminal recidivism in adult male offenders: Researcher versus parole officer assessment of dynamic risk. *Criminal Justice and Behavior*, 37(8), 860-882.

Matz, A. K., Conley, T. B., & Johanneson, N. (2018). What do supervision officers do? Adult probation/parole officer workloads in a rural Western state. *Journal of Crime and Justice*, 41(3), 294-309.