



Conclusiones y sugerencias de la Comisión Especial Investigadora 4 (2022)

Permisos de salida y beneficios concedidos por Gendarmería de Chile

Autora

Paola Truffello G.
ptruffello@bcn.cl

Comisión

Elaborado para la Comisión Especial Investigadora encargada de fiscalizar los actos de gobierno referidos a la aplicación y otorgamiento de beneficios intrapenitenciarios (CEI 28).

N° SUP: 139465

Resumen

En julio del año 2023, la Cámara de Diputadas y Diputados aprobó el Informe de la Comisión Especial Investigadora encargada de reunir antecedentes sobre la concesión de permisos de salida por parte de Gendarmería de Chile, la existencia de eventuales consideraciones políticas en ellas y la eventual participación del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. En particular, en el otorgamiento de beneficios penitenciarios a los comuneros mapuches, José Tralcal Coche; Luis Tralcal Quidel y Celestino Córdova Transito (CEI 4).

Entre sus conclusiones, la CEI 4 estimó:

- Que no es posible establecer responsabilidades políticas del Ministerio de Justicia ni de Gendarmería de Chile de la actual administración en la concesión del beneficio intrapenitenciario del traslado a Centros de Educación y Trabajo, a los condenados José Tralcal Coche, Luis Tralcal Quidel y Celestino Córdova Transito, en tanto dichas decisiones correspondieron a la administración del gobierno anterior (año 2020).
- Que los beneficios a los condenados se ajustaron a la Resolución Exenta N° 3925, de 29 de julio de 2020, dictada por el ex director de Gendarmería, Christian Alvial, dentro de sus competencias.
- Que no existen antecedentes para concluir la existencia de irregularidades y presiones indebidas a funcionarios de Gendarmería.

Acogiendo lo dispuesto por el Dictamen N° 278.512 del 2022 de la Contraloría General de República, que determinó que la Resolución Exenta N°3529 de 2020 no se ajustó al Reglamento Penitenciario 518 de 1998 (por tratarse éste una norma de rango superior), la CEI 4 sugirió modificar el Reglamento, a la luz del derecho internacional de derechos humanos de los pueblos indígenas y tribales. También recomendó efectuar una mayor ponderación del informe psicosocial para acceder a beneficios intrapenitenciarios; evaluar la creación de recintos penales, regímenes y programas carcelarios especiales para acoger la cultura y cosmovisión religiosa de los condenados de pueblos originarios y; adoptar medidas administrativas para prevenir posibles presiones sobre funcionarios de Gendarmería de Chile.

Introducción

A solicitud de la Comisión Especial Investigadora encargada de fiscalizar los actos de gobierno referidos a la aplicación y otorgamiento de beneficios intrapenitenciarios (CEI 28), mediante Oficio N° 06/2023 de 29 de agosto de 2023, este documento sistematiza las principales conclusiones y sugerencias de la CEI 4 encargada de reunir antecedentes sobre las decisiones de Gendarmería y eventualmente, del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, sobre los permisos de salida y demás beneficios intrapenitenciarios.

En primer lugar y a modo de contexto se da cuenta de los antecedentes relativos al cometido, constitución y audiencias recibidas por la CEI 4, luego se resumen las diez conclusiones a las que arribó la Comisión, para finalmente indicar las recomendaciones que se efectuaron. No forman parte del documento las conclusiones y proposiciones del voto de minoría que contiene el Informe, por no ser parte de lo solicitado.

Se utilizaron como fuentes: el respectivo Informe de la CEI 4 de fecha 12 de diciembre de 2022; el Informe BCN (2022) sobre Régimen general de beneficios carcelarios. Antecedentes sobre la concesión de beneficios de salida dominical y trimestral a José y Luis Tralcal, y a Celestino Córdova; el Decreto N° 518 de 1998 que aprueba el Reglamento de Establecimientos Penitenciarios; el Decreto N° 943 de 2010 que aprueba el Reglamento que establece un estatuto laboral y de formación para el trabajo penitenciario; y la Resolución Exenta N° 3925, 29 de julio 2020 que aprueba disposiciones sobre reglamentación penitenciaria en consideración a la normativa vigente, nacional e internacional, referidas a pertenencia cultural y religiosa en determinadas materias.

I. Mandato, constitución y funcionamiento de la CEI 4 (2022)

En junio del año 2022 la Cámara de Diputadas y Diputados aprobó la creación de una Comisión Especial Investigadora para “reunir antecedentes relativos a los actos de gobierno relacionados con la concesión de permisos de salida por parte de Gendarmería de Chile, la existencia de eventuales consideraciones políticas en decisiones administrativas relacionadas con beneficios intrapenitenciarios y la participación que en ello le pudiere caber al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos” (CEI 4)¹.

La Comisión se constituyó el 19 de junio de 2022, celebró un total de 10 sesiones y despachó su Informe a la Sala el 12 de diciembre del mismo año, el que fue aprobado el 4 de julio del año 2023.

En dicho informe, la CEI 4 precisó dentro de su competencia y como objeto especial de la misma “investigar eventuales irregularidades en el otorgamiento de beneficios penitenciarios concedidos a los comuneros mapuches, José Tralcal Coche; Luis Tralcal Quidel y Celestino Córdova Transito”².

Los integrantes de la CEI 4 fueron las diputadas y diputados: Andrés Longton Herrera; Miguel Mellado Suazo; Daniel Lilayu Vivanco; Sergio Bobadilla Muñoz; Leonardo Soto Ferrada; Felipe Camaño

¹ Oficio N° 17.490 de 6 de junio de 2022.

² Informe de Conclusiones y Recomendaciones de la CEI 4 (2022:83).

Cárdenas; Héctor Ulloa Aguilera; Daniela Serrano Salazar; Lorena Pizarro Sierra; Leonidas Romero Sáez; Gaspar Rivas Sánchez; Marcela Riquelme Aliaga y; Gonzalo Winter Etcheberry.

Durante su funcionamiento, la CEI 4 escuchó a las siguientes personas: señora Marcela Ríos Tobar, Ministra de Justicia y Derechos Humanos; Coronel Álvaro Rivera Andrade, Subdirector Operativo Subrogante; Teniente Coronel Andrés Muñoz Verdugo, Presidente Nacional de la Asociación Nacional de Oficiales Penitenciarios, ANOP; Coronel Leonardo Barrientos Rebolledo, Director Regional Metropolitano de Gendarmería de Chile; señor Christian Alveal Gutiérrez, Exdirector Nacional de Gendarmería de Chile; Doctor Enrique Morales Castillo, presidente del Departamento de Derechos Humanos del Colegio Médico; señor Francisco Maffioletti Celedón, experto del Área de Derechos Humanos, encargado del Área de Niños, Niñas y Adolescentes del Comité de Prevención Contra la Tortura; señora Sofía Lanyon, Presidenta de la Junta Directiva de Amnistía Internacional Chile y señor Jorge Bermúdez, Contralor General de la República.

II. Principales conclusiones de la CEI 4

En su Informe de diciembre de 2022 (Informe CEI), la CEI 4 estableció las siguientes diez conclusiones:

1. Objeto general y especial de la CEI 4

El Informe CEI inicia sus conclusiones refiriéndose al objeto de la comisión. Para ello, distingue como su objeto general el de “reunir antecedentes relativos a los actos del gobierno relacionados con la concesión de permisos de salida por parte de Gendarmería de Chile, la existencia de eventuales consideraciones políticas en decisiones administrativas relacionadas con beneficios intrapenitenciarios y la participación que en ello pudiera haber al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos”. Asimismo, consigna como un objeto especial de la comisión, “investigar eventuales irregularidades en el otorgamiento de beneficios penitenciarios concedidos a los comuneros mapuches, José Tralcal Coche; Luis Tralcal Quidel y Celestino Córdova Transito”.

2. No es posible establecer responsabilidades políticas del Ministerio de Justicia ni de Gendarmería de Chile

El Informe CEI concluye que no es posible establecer responsabilidades políticas del Ministerio de Justicia ni de Gendarmería de Chile de la actual administración en la concesión del beneficio intrapenitenciario del traslado a Centros de Educación y Trabajo (CET)³ a los condenados José Tralcal Coche, Luis Tralcal Quidel y Celestino Córdova Transito. Ello, en tanto dichas decisiones correspondieron a la administración anterior (año 2020), por lo que no es posible configurar responsabilidad política de la administración del actual Gobierno.

³ Los CET son definidos en el artículo 17 del Decreto N° 518 de 1998, que aprueba el Reglamento de Establecimientos Penitenciarios en los siguientes términos: “Los Centros de Cumplimiento Penitenciario que contemplen un determinado tipo de tratamiento de reinserción social, se denominan Centros de Educación y Trabajo (C.E.T.), Centros Abiertos, Centros Agrícolas o tendrán otra denominación específica aprobada por la Administración Penitenciaria”.

Se consigna al respecto, lo dispuesto en la Resolución Exenta N° 3925 de 29 de julio del año 2020⁴ del ex director de Gendarmería Christian Alvial, en la que se instruyó que: (i) debido a la falta de programas educacionales con enfoque intercultural, la participación en actividades educacionales no sería requisito para la postulación de beneficios intrapenitenciarios y; (ii) que la huelga de hambre pacífica no será considerada una falta disciplinaria que impidiera la concesión de beneficios intrapenitenciarios.

El Informe CEI constata que dicha Resolución Exenta permitió a las autoridades de Gendarmería de la época, ponderar la huelga de hambre (considerada hasta entonces como una falta grave que impedía obtener beneficios intrapenitenciarios) como una huelga pacífica no susceptible de sanción disciplinaria, lo que permitió a los condenados optar al beneficio de traspaso a CET durante el año 2020.

3. Beneficio de salidas a los condenados se otorgaron según el Reglamento Penitenciario previo o informe favorable de los consejos técnicos

En el caso de los permisos de salida trimestrales y dominicales concedidos a los condenados durante el año 2022, el Informe CEI concluye que contaban con informes favorables por parte de la mayoría de los miembros de los respectivos consejos técnicos (salvo un voto desfavorable del encargado del área técnica). Asimismo, se destaca que la jefatura de la unidad estimó que la decisión se ajustó a la normativa vigente pues los condenados habían demostrado avances efectivos en sus procesos de reinserción social.

Así, la CIE concluyó que estos beneficios de salidas fueron otorgados en cumplimiento de los requisitos del Decreto N° 518 de 1998, y previo informe favorable de los correspondientes consejos técnicos.

4. Falta de antecedentes para concluir existencia de irregularidades y presiones indebidas a funcionarios de Gendarmería

La CEI 4 estimó que no se recabaron antecedentes que le permitieran concluir la existencia de presuntas irregularidades en los informes de los consejos técnicos de Gendarmería de Chile que aprobaron beneficios intrapenitenciarios a los condenados Córdova y primos Tralcal, ni de supuestas presiones indebidas a funcionarios de Gendarmería en el proceso de concesión de permisos de salidas y beneficios intrapenitenciarios.

Al respecto, el Informe CEI reitera que al actual Director de Gendarmería, Jefes de Establecimiento y consejos técnicos solo les cabía aplicar el criterio establecido en la Resolución Exenta N° 3925 dictada en la administración anterior, según la cual, la huelga de hambre pacífica no debía ser susceptible de consecuencias disciplinarias.

5. Correcto cálculo del cumplimiento de condena como requisito para acceder a beneficios y salidas

⁴ El contenido de la Resolución Exenta N° 3925 de 29 de julio del año 2020 es desarrollado en el Informe BCN "Régimen general de beneficios carcelarios. Antecedentes sobre la concesión de beneficios de salida dominical y trimestral a José y Luis Tralcal, y a Celestino Córdova". Informe BCN (2022;61).

Sobre si los condenados cumplían con los requisitos para acceder a beneficios y salidas, en particular cumplir con un determinado periodo de condena, y el cómputo del mismo, la CEI 4 concluye que fueron calculados de manera correcta.

El Informe CEI precisa que los condenados José Tralcal Coche como Luis Tralcal Quidel, por sentencia judicial, mantenían “abonos” para efectos del cómputo de cumplimiento de condena.

6. Traslado de los condenados a los CET el año 2020 pese a la huelga de hambre, se ajustó a la Resolución exenta N° 3925, de 29 de julio del año 2020

El Informe CEI se refiere al derecho de los condenados en CET (Centros de Cumplimiento Penitenciario que contemplan un determinado tipo de tratamiento de reinserción social)⁵ cerrados y semiabiertos a postular a los permisos de salida esporádica especial sin custodia y a permisos de salida trimestral sin custodia, según lo indica el artículo 83 del Decreto N° 943 de 2010, que aprueba el Reglamento que establece un estatuto laboral y de formación para el trabajo penitenciario.

Al respecto, la CEI 4 concluye que los traslados de los condenados a los CET de Vilcún y Victoria fueron resueltos por los alcaides competentes, con informe favorable de los respectivos consejos técnicos de Gendarmería, y se ajustaron a la normativa vigente, en especial a la Resolución Exenta N° 3925, de 29 de julio del año 2020, que, como se señaló previamente, establecía que la huelga de hambre desarrollada en forma pacífica no era susceptible de sanciones disciplinaria y que los condenados quedaban eximidos de participar en actividades educativas, en tanto no existiera un programa educativo intercultural, como requisito para acceder a estos beneficios intrapenitenciarios.

7. Actuar competente del ex director de Gendarmería en la dictación de la Resolución Exenta 3925, de 29 de julio del año 2020

La CEI consideró que Resolución Exenta 3925, de 29 de julio del año 2020 fue dictada dentro de las competencias y atribuciones del ex director de Gendarmería, Christian Alvial, con el objeto de dar cumplimiento a normativa internacional adoptada por Chile en materia de derechos humanos (como el convenio 160 de la OIT) y que fue ejercida con independencia del Ministerio de Justicia y de manera autónoma, tal y como lo dispone su marco normativo funcionario.

Se consignó especialmente que las huelgas de hambre son consideradas en el contexto internacional como una forma de libertad de expresión por lo que no pueden ser sancionadas, salvo que alteren el régimen interno penitenciario. Asimismo, se consideró que siendo aplicable tanto a los pueblos originarios como a toda la población penal de Chile no constituyó un trato más beneficioso para los condenados.

8. Prevalencia normativa del Reglamento Penitenciario 518 de 1998 sobre la Resolución Exenta N°3529, de 2020

⁵ Artículo 17 del Decreto N° 518 de 1998.

La CEI constata el conflicto normativo existente entre la Resolución Exenta 3925, de 29 de julio del año 2020 y el Reglamento Penitenciario 518 de 1998 en relación a las consecuencias de la huelga de hambre sobre la postulación a beneficios intrapenitenciarios, en tanto para la primera las huelgas de hambre de un interno desarrollada en forma pacífica no es susceptible de consecuencias disciplinaria, mientras que para la segunda constituyen faltas graves al régimen interno penitenciario por lo que impiden la concesión de beneficios por falta de buena conducta del postulante.

Al respecto, el Informe CEI consigna el Dictamen 278.512 del 18 de noviembre de 2022 de la Contraloría General de la República (CGR), mediante el cual se resolvió el señalado conflicto normativo, en el sentido de que prevalece la norma del Reglamento Penitenciario, en tanto tiene mayor jerarquía normativa reguladora que la citada resolución exenta. Así, se instruyó por la CGR a Gendarmería de Chile a abstenerse de continuar aplicando dichas instrucciones desde la fecha de dictación del dictamen.

Frente a ello, la CEI planteó como una posible propuesta en sus conclusiones, la necesidad de modificar el Reglamento de Establecimientos Penitenciarios para incorporar principios y normas de respeto irrestricto de los derechos humanos, de conformidad a las obligaciones internacionales adoptadas por Chile.

9. Efectos a futuro del Dictamen 278.512 de la Contraloría General de la República

Frente a las dudas planteadas sobre la eventual aplicación retroactiva del dictamen de CGR que determinó que la Resolución Exenta 3925, de 29 de julio del año 2020 no se ajustó al Reglamento Penitenciario, la CEI destacó lo señalado por el Contralor General, respecto a que según las reglas generales del derecho administrativo, todo acto administrativo rige hacia el futuro, por lo que no corresponde una aplicación retroactiva del dictamen sobre decisiones ya adoptadas por Gendarmería.

De esta forma, se indicó que la obligatoriedad del Dictamen rige desde la fecha de su dictación, por lo que Gendarmería debe abstenerse de continuar aplicando las instrucciones de la Resolución Exenta 3925, de 29 de julio del año 2020, sobre el punto de la huelga de hambre y ajustar su accionar a lo indicado en el citado Dictamen.

10. No se genera responsabilidad política del Ministerio de Justicia

La CEI señaló que compartía la argumentación de la CGR, en tanto, si bien Gendarmería es un órgano centralizado que depende del Ministerio de Justicia, el otorgamiento de beneficios intrapenitenciarios dentro de la competencia de las autoridades de Gendarmería y cumpliendo los requisitos legales y reglamentarios, no puede generar responsabilidad política para las autoridades del Ministerio de Justicia.

III. Principales conclusiones de la CEI 4

Sobre la base de las conclusiones que alcanzó la CEI4, ésta planteó en su Informe las siguientes 4 propuestas:

1. Modificar el Reglamento de Establecimientos Penitenciarios

Se propone incorporar al Reglamento de Establecimientos Penitenciarios las modificaciones necesarias en el marco del Dictamen 278.518 de la Contraloría General de la República, la normativa internacional en materia de derechos humanos de los pueblos indígenas y tribales y, la adecuada y estricta ejecución de las penas impuestas por la justicia y el debido respeto de todo interno al régimen carcelario.

2. Incluir mayor ponderación del informe psicosocial para acceder a beneficios intrapenitenciarios

Se sugiere incluir en la modificación del Reglamento de Establecimientos Penitenciarios una mayor ponderación del informe psicosocial para poder acceder a los beneficios intrapenitenciarios, en especial en los casos de crímenes graves. Asimismo, que resolución que concede el beneficio sea debidamente fundada y se haga cargo de un informe psicosocial negativo.

3. Recintos penales, regímenes y programas carcelarios especiales para acoger la cultura y cosmovisión religiosa de los condenados de pueblos originarios

Con el objeto evitar y prevenir conflictos entre los condenados pertenecientes a pueblos originarios y los que no lo son, así como, facilitar el trabajo de custodia de los funcionarios de Gendarmería de Chile, se sugiere considerar el establecimiento de recintos penales, regímenes y programas carcelarios especiales que recojan las características de la cultura y cosmovisión religiosa de los condenados pertenecientes a pueblos originarios.

4. Medidas administrativas para prevenir presiones sobre funcionarios de Gendarmería

Por último, se propuso adoptar las medidas administrativas y reglamentarias necesarias para prevenir presiones sobre los funcionarios de Gendarmería a los que les corresponde la custodia y concesión de beneficios intrapenitenciarios a todos los condenados en las cárceles chilenas.

Referencias

Decreto N° 518 de 1998, que aprueba el Reglamento de Establecimientos Penitenciarios <https://bcn.cl/2fikq> (septiembre, 2023).

Decreto N° 943 de 2010, que aprueba el Reglamento que establece un estatuto laboral y de formación para el trabajo penitenciario. Disponible en: <https://bcn.cl/351zf> (septiembre, 2023).

Informe BCN (2022). Régimen general de beneficios carcelarios. Antecedentes sobre la concesión de beneficios de salida dominical y trimestral a José y Luis Tralcal, y a Celestino Córdova. Elaborado por Paola Álvarez y James Wilkins. Disponible en: https://www.bcn.cl/asesoriasparlamentarias/detalle_documento.html?id=80837 (septiembre, 2023).

Informe de Conclusiones y Recomendaciones de la CEI 4 (2022). Disponible en: <https://www.camara.cl/legislacion/comisiones/ficha.aspx?prmID=3481> (septiembre, 2023).

Resolución Exenta N° 3925, de 29 de julio 2020, que aprueba disposiciones sobre reglamentación penitenciaria en consideración a la normativa vigente, nacional e internacional, referidas a pertenencia cultural y religiosa en determinadas materias.

Nota Aclaratoria

Asesoría Técnica Parlamentaria, está enfocada en apoyar preferentemente el trabajo de las Comisiones Legislativas de ambas Cámaras, con especial atención al seguimiento de los proyectos de ley. Con lo cual se pretende contribuir a la certeza legislativa y a disminuir la brecha de disponibilidad de información y análisis entre Legislativo y Ejecutivo.



Creative Commons Atribución 3.0
(CC BY 3.0 CL)