

CONDICIONES CARCELARIAS Y DERECHOS HUMANOS

RESUMEN

Los *Informes anuales...* anteriores han dado cuenta, con distinta profundidad, de las principales características del sistema carcelario chileno, tanto desde el punto de vista de la normativa que lo rige como de las prácticas concretas del mismo. En ellos, se han descrito fenómenos como el de la sobrepoblación y el hacinamiento en los penales del país; una práctica generalizada de abusos a internos por parte de funcionarios de Gendarmería de Chile; escaso control administrativo y judicial de los abusos y serios problemas de prácticas de corrupción e irregularidades en que se encontrarían involucrados funcionarios de Gendarmería de Chile.

El presente capítulo tiene por finalidad hacer un seguimiento de la situación de las condiciones carcelarias en el transcurso de 2006, las cuales, en términos generales, no han variado en comparación con la de años anteriores. Con tal objetivo en mente, dividimos este capítulo en tres secciones. En la primera parte se hace seguimiento a las problemáticas presentadas en las cárceles antiguas (o no licitadas): principalmente el hacinamiento, la tortura, corrupción y falta de mecanismos de control idóneos y eficaces. En segundo lugar revisamos algunos de los principales aspectos deficitarios de la reforma al sistema de cárceles en Chile. Para ello, llamamos la atención sobre la actual confusión en el uso del sistema penitenciario como una herramienta propia de la política criminal y los efectos que tal confusión puede tener para los derechos humanos. Acto seguido pasamos revista a los principales problemas presentados en las cárceles licitadas, en particular aquéllos asociados a los costos adicionales incurridos; las prácticas seguidas por un número importante de las empresas concesionarias; la falta de transparencia y calidad en la implementación de las nuevas cárceles; suicidios; práctica de abusos contra los internos y

condiciones laborales de los gendarmes. Finalmente, se describen las principales características del sistema penitenciario nacional y cómo ellas afectan al debido respeto y garantía de los derechos humanos. En esta parte no sólo se destacan algunos de los problemas específicos de las cárceles –licitadas y no licitadas– sino, también, los referidos a las prácticas de secretismo y falta de apertura al control ciudadano por parte de Gendarmería de Chile y el Ministerio de Justicia. También se presta atención al deterioro de las condiciones laborales de los funcionarios de Gendarmería de Chile, a cuyo cargo se encuentran los derechos de las personas privadas de libertad.

PROBLEMAS VIGENTES
EN LAS CÁRCELES NO LICITADAS

El análisis de las cárceles no licitadas se hace relevante dado que constituyen más del 80% de las cárceles nacionales. Estos centros continúan funcionando llenos de precariedades que pasamos a describir a continuación.

*Hacinamiento,
consecuencias y problemas*

El oficio N° 194, emitido por la fiscalía de la Corte Suprema al Ministro de Justicia con fecha 19 de junio de 2006 da cuenta de una realidad consistente en hacinamiento y deficientes condiciones sanitarias e higiénicas en los centros nacionales.

Sobre el hacinamiento, comienza explicando el mencionado oficio que: “La condición de hacinamiento en los establecimientos penitenciarios no concesionados es generalizada en el país”. A modo de ejemplo el informe da las siguientes estadísticas:

UNIDAD PENAL	CAPACIDAD REAL	POBLACIÓN PENAL ACTUAL
CP Valparaíso	1.200	2.138
CP Concepción	998	1.978
CDP Valdivia	250	582
CDP La Unión	88	180
CDP Ancud	40	94
CDP Santiago Sur	3.170	5.617
CDP Puente Alto	450	1.529

Sobre las condiciones sanitarias e higiénicas el informe les da el carácter de deficientes. En particular destaca, como especialmente grave, la falta de agua potable en el CP de Valparaíso, en que los módulos 101 al 117 cuentan con agua potable durante una hora, dos veces al día¹. La misma situación viven, según explica el documento, los internos aislados de Colina II: "...desde las 10 a las 16 horas el segundo y tercer piso del establecimiento no cuentan con agua potable, la dotación de baños es mínima, se encuentran en malas condiciones de funcionamiento, y las aguas servidas de los baños escurren hacia los pisos inferiores"².

Por último, describe que:

"la sobrepoblación ha llevado a los internos a construir altillos dentro de las celdas, para mitigar el hacinamiento. Tal es el caso del Centro de Detención Preventiva Santiago Sur, en la calle 11, con 36 celdas con capacidad para un total de 105 internos, deben alojar a una población que constantemente supera a los 500 internos, que cuentan con un patio y no más de 4 tazas turcas, por lo que Gendarmería para proporcionar alguna solución, construyó una techumbre de material ligero, con el fin de mantener a los internos guarecidos de las inclemencias del tiempo, ya el resto de la población de esa calle que no cabe en las celdas, duerme en el patio, tapados con plásticos. La misma situación de construcción de altillos de madera, se aprecia en las Torres 5 y 6 de Colina".

Una situación similar pudimos constatar en la visita que realizamos al CP de la ciudad de Santa Cruz, VI Región, donde, según nos explicaron funcionarios de Gendarmería que ahí trabajan, el 30 de septiembre de 2006 la población alcanzaba a doscientos ochenta y cuatro internos con una capacidad real no superior a los ciento veinte³.

El elevado aumento de la población penitenciaria en el transcurso de 2006 no ha traído mejoras en la calidad de vida de la mayoría de los internos, dado que más del 82% de todo el país vive en

¹ El informe explica que la falta de agua se ha venido representando al menos, durante los dos últimos años, según oficios dirigidos al Ministro de Justicia, oficio N° 22, de 8 de febrero de 2005 y oficio N° 23, de 30 de enero de 2006.

² También esta situación fue informada por la fiscal al Ministro de Justicia por oficio N° 200, de 2 de diciembre de 2005.

³ El 30 de septiembre de 2006 uno de los investigadores visitó la cárcel de Santa Cruz con un juez de garantía de la VI Región.

las cárceles antiguas. De esta forma, las celdas o calles siguen siendo compartidas por varias personas, generándose situaciones extremas como las denunciadas en julio de 2006 por el juez de garantía Daniel Urrutia, quien en una visita al CDP de Santiago, encontró en la calle Número 11 a más de ochenta personas durmiendo en la intemperie en carpas improvisadas de plástico y cartón. Por otro lado, como lo constatamos en una visita realizada al CP de Santa Cruz, VI Región, el 30 de septiembre de 2006, las condiciones de higiene de la sección internos adultos hombres son deplorables⁴.

Por otra parte, los internos siguen recibiendo implementos de aseo por medio de las visitas y no cuentan con baños y duchas adecuadas, en particular, tasas turcas sucias, cañerías rotas y desagües pestilentes. Además, los casos del CDP Santiago Sur o del CCP de Concepción persisten, donde existe una ducha para más de cien personas, generándose riesgos de plagas dentro de los recintos: ratas, la-dillas, garrapatas, piojos, chinches, hongos y tuberculosis⁵.

En lo relacionado con la alimentación, continúa siendo rechazada por casi la unanimidad de los internos por su mala calidad y poca abundancia. De ahí que persista el hábito diario de los internos de cocinarse su propio alimento, elaborado con productos que consiguen por medio de lo que les traen las visitas y lo que pueden comprar en el economato⁶.

Tampoco ha habido mejoras en la atención médica, caracterizada no sólo por la falta de remedios sino, además, por la falta de un acceso expedito y oportuno a la atención. En efecto, la mayoría de las enfermerías no cuentan con un médico de planta y existen tres hospitales⁷ con un total de noventa y seis camas para atender a toda la población penal.

Prácticas abusivas y aplicación de castigos infrahumanos

Durante el transcurso de 2006 no varió la situación de abusos y aplicación de castigos infrahumanos. Frente a esta situación debemos ex-

⁴ La sección de mujeres y de adolescentes se encontraba en buenas condiciones por el bajo número de internos. Al momento de la visita había doce adolescentes y en la sección de mujeres, siete.

⁵ Véase *Informe anual sobre derechos humanos en Chile 2006. Hechos 2005*, Santiago, Universidad Diego Portales, Facultad de Derecho, 2006, p. 34.

⁶ En las cárceles licitadas la alimentación es brindada por la concesión.

⁷ Los hospitales están ubicados en las ciudades de Santiago, Valparaíso y Concepción.

plicar que estos acontecimientos dan cuenta de un patrón común de parte de los funcionarios de Gendarmería respecto de los internos, no de hechos aislados y de los cuales se puede advertir tolerancia y falta de sanción⁸.

En el 2006 resulta relevante mencionar:

- i La denuncia contenida en el informe de la fiscal de la Corte Suprema sobre la aplicación de internación en celda solitaria y condiciones materiales en que se cumple esta sanción; y aislamiento de internos por razones de seguridad.

En torno a lo primero, el informe destaca, entre otros, las celdas de castigo del CP de Talca: “Celdas de aislamiento y de castigo completamente cerradas, sin luz artificial y natural, por lo que carecen de la adecuada ventilación y no cuentan con las condiciones para que una persona sea encerrada en ella”.

Del CCP de Puerto Montt: “Celdas de castigo en que los internos durante el día permanecen en penumbras, con una puerta de hierro con ventanilla de ventilación conformada por unos pocos agujeros en la misma.

Del CCP Colina II: “En el sector Norte, Sección aislados y castigados, las celdas no tienen luz eléctrica ni natural, están húmedas, sucias, pestilentes, con insectos tales como garrapatas y otros, y están habitadas por 4 o 5 internos cada una”.

En torno al aislamiento de internos, el informe constata que en Colina II, los módulos 12 y 13 tienen cada uno capacidad para noventa y cuatro internos, teniendo, el primero, una población de ciento cincuenta y nueve internos y el módulo 13, actualmente, doscientos cinco internos.

- ii El fallo de la Corte Suprema de 25 de abril de 2006 en el cual no se aplica la sanción penal del delito tipificado en el artículo 255 del *Código Penal*⁹ al juez del Juzgado de Letras y Garantía de Chañaral, que ordenó esposar y encerrar a un menor de seis años que manifestó un comportamiento inquieto y rebelde. La razón por la no aplicación de la sanción gira en torno

⁸ Este fenómeno se ha evidenciado en los *Informes anuales sobre derechos humanos* 2003, 2004 y 2005. Véase, también, María Luisa RIESCO, “Cárceles de Santiago un infierno que no redime”, en *Revista del Abogado*, N° 35, Santiago, diciembre de 2005.

⁹ Artículo 255 establece el delito de abusos contra particulares: “El empleado público que, desempeñando un acto de servicio, cometiere cualquier vejación injusta contra las personas o usare de apremios ilegítimos o innecesarios para el desempeño del servicio respectivo, será castigado con las penas de suspensión del empleo en cualquier de sus grados y multa de once a veinte unidades tributarias mensuales”.

a que el magistrado ya había sido sancionado administrativamente y no podría ser objeto de una doble sanción por el mismo hecho.

- iii La condena de cinco años y un día de presidio sin beneficios contra el funcionario de Gendarmería Wilfredo Zapata Medel como autor del delito de violación contra un interno del penal de Colina 1 donde se desempeñaba como vigilante. Condena dictada por la jueza de Letras de Colina Lilian Durán, condenándolo a una indemnización de \$2.000.000.
- iv La denuncia presentada por el abogado Carlos Quezada, el 28 de abril de 2006, contra el jefe de la Unidad de Puente Alto por las lesiones producidas a su cliente en el módulo Alfa. Según los hechos contenidos en la denuncia el reo terminó con el rostro desfigurado y con una pierna fracturada.
- v Las denuncias realizadas por la Pastoral Penitenciaria de la VI Región en la mesa redonda realizada por el diputado Esteban Valenzuela el día 17 de noviembre de 2006¹⁰ donde relataron los continuos “paqueos” de que eran objeto los internos. Básicamente los obligan a realizar ejercicios físicos y los golpean.
- vi El 21 de abril de 2006 se denunció un aspecto de violencia y pérdida del derecho a la intimidad de las internas del centro penitenciario femenino de Santiago, que consistió en que gendarmes hombres graban imágenes de las reclusas desnudas después de situaciones de motín o allanamientos en el centro penal¹¹.

Falta de control en la aplicación de sanciones y el debilitamiento de la independencia por parte de la Corte de Apelaciones de Santiago al resolver sobre los derechos de los privados de libertad

Vinculado con lo anterior se encuentra el control judicial, que en materia penitenciaria es exiguo. La práctica de abusos antes relatada se puede explicar por la falta de adecuadas vías de control administrativo como judicial, puesto que, por una parte, el régimen reglamentario presenta numerosas falencias, dejando entregadas a la discreción de las autoridades de Gendarmería amplios poderes en la aplicación de los castigos, lo cual incentiva a los funcionarios a abusar de sus potestades sancionadoras. Por otra, los reclusos desconocen sus derechos y obligaciones. Además se suma la inexistencia de mecanismos eficientes de control y sanción. Por ejemplo, Gendarme-

¹⁰ La mesa redonda se realizó en la ciudad de Rancagua y buscó conversar sobre las condiciones carcelarias en la VI Región.

¹¹ Véase diario *Punto Final*, edición 603, Santiago, 21 de abril de 2006.

ría carece de un sistema adecuado para que los internos pongan en conocimiento de las autoridades penitenciarias las faltas o abusos cometidos por los gendarmes en ejercicio de sus funciones¹².

Por otro lado, los recursos de protección y amparo como las visitas de cárceles realizada por los jueces no están cumpliendo su función protectora de derechos fundamentales, lo cual es grave, si se tiene presente que estos mecanismos fueron diseñados para limitar la arbitrariedad por parte de los órganos encargados de hacer uso de la fuerza legítima. En concreto, en materia de recursos de protección y visitas de cárceles no existe un efectivo límite al abuso de Gendarmería¹³. Por ejemplo, en el transcurso de 1990 al 2000 se interpusieron noventa y ocho recursos de protección de los cuales siete fueron acogidos, ochenta y seis rechazados y cinco declarados inadmisibles. Véase la siguiente tabla¹⁴:

RP CONTRA GENDARMERÍA 1990-1997,
CORTE DE APELACIONES DE SANTIAGO Y CORTE SUPREMA.
RP FALLADOS POR LA CORTE SUPREMA, 1998-2000, CONTRA GENDARMERÍA

Año	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Total
Acogido				1	1		2		1	2		7
Rechazados	10	4	3	8	12	6	9	12	19	2	1	86
Inadmisibles	1	1			2				1			5
Total	11	5	3	9	15	6	11	12	21	4	1	98

Lo mismo ocurre con la visita de cárcel efectuada por los jueces de garantía, que se realiza en presencia de funcionarios de Gendarmería y es comprendida por los propios operadores como una simple formalidad y acto de información de las etapas procesales¹⁵. Incluso, algunos jueces de garantía han explicado que dentro del Poder Judicial es mal visto preocuparse por las personas privadas de liber-

¹² Véase *Informe...* (n. 5), p. 96.

¹³ En el mismo sentido Jorg Alfred STIPEL, *Las cárceles y la búsqueda de una política criminal para Chile*, Santiago, LOM Ediciones, 2006, p. 199 y Gastón GÓMEZ, *Derechos fundamentales y recurso de protección*, Santiago, Ediciones Universidad Diego Portales, 2005, p. 527 y ss.

¹⁴ GÓMEZ, *op. cit.*, p. 529.

¹⁵ Al respecto véase *Informe...* (n. 6). Excepción que confirma la regla es el informe de visita de cárcel realizado por el juez Daniel Urrutia en junio de 2006 donde critica drásticamente las condiciones en que se encuentran viviendo los cerca de cinco mil setecientos reos al interior de la ex Penitenciaría de Santiago, llamada hoy CDP por el tribunal Sur.

tad. Ejemplo de esta situación es lo ocurrido al juez Daniel Urrutia que, luego de una visita a la ex Penitenciaría de Santiago donde constató que más de ochenta personas dormían a la intemperie, ordenó al Director Regional, en un plazo de cinco días, la entrega de catre y colchón para los ochenta internos. Cuestión que generó que la Corte de Apelaciones de Santiago dejará sin efecto el plazo, le exigiera explicación de las razones que motivaron su decisión y discutiera la aplicación de un llamado de atención, el cual por voto dividido no se materializó.

Esta situación ocurrida a dicho juez se suma a otro desaguizado ocurrido entre el magistrado y la Corte de Apelaciones de Santiago el 3 de noviembre de 2006, los cuales dejan en evidencia una postura de la Corte de Apelaciones de Santiago que debilita una de las más importantes garantías del debido proceso, la independencia judicial.

Para explicar lo anterior, daremos algunas nociones sobre la independencia para, luego, explicar la forma en que el actuar de la Corte de Apelaciones de Santiago en el transcurso de 2006 ha debilitado la independencia y consecuentemente las garantías penitenciarias.

La garantía de la independencia del tribunal, componente básico de un estado de derecho, se encuentra contemplada en la Convención Americana sobre Derechos Humanos en el artículo 8.1 que establece que: "...toda persona tiene derecho a ser oída... por un juez o tribunal, competente, independiente e imparcial".

La garantía de la independencia judicial implica, según Julio Maier, que: "...cada juez, cuando juzga y decide un caso concreto, es libre-independiente de todo poder, inclusive el judicial- para tomar su decisión y sólo se le exige que su fallo sea conforme con la aplicación del derecho vigente, esto es, que se someta a la ley"¹⁶.

La Corte Europea de Derechos Humanos, ha entendido, en los casos Ringeisen, Le Compte, Van Leuven y De Meyre:

“que la independencia del tribunal supone que la decisión a la que arribe debe encontrarse exclusivamente basada en su libre percepción acerca de los hechos y de los aspectos legales en juego, sin que exista compromiso alguno con las partes o las autoridades públicas y sin que su decisión se encuentre sujeta a la revisión de otras autoridades que no sean independientes en el mismo sentido señalado. Incluso, se ha indicado que cualquier

¹⁶ Julio MAIER, *Derecho Procesal Penal*, Buenos Aires, Editores del Puerto, 1996, tomo I: Fundamento, p. 747.

aparición de dependencia debe ser evitada para resguardar adecuadamente la garantía”¹⁷.

Como se aprecia, el estándar fijado por la Corte Europea de Derechos Humanos en materia de independencia exige que el tribunal decida la vulneración de derechos o el conflicto, entre otros, sin compromiso a las autoridades y a sus políticas públicas, sino que, únicamente, basado en la libre percepción de los hechos y de los aspectos legales.

Así las cosas, se debilita la garantía de la independencia por parte de la Corte de Apelaciones de Santiago, cuando por parte del Ilmo. Tribunal de Santiago se rechazan recursos de protección, explicando que la precariedad de las condiciones carcelarias se deben a un problema histórico en nuestro país, no imputable a la institución¹⁸. También se debilita la independencia cuando la propia presidenta de la Corte de Apelaciones de Santiago, le llama la atención a un juez de garantía cuando éste quiere dejar registro con videocámara de su visita carcelaria, exigiéndole que no cause problemas: “ya que no es necesario por que todos conocemos la realidad de la cárcel”¹⁹.

También se debilita la independencia cuando a propósito del plazo impuesto por el juez Daniel Urrutia a Gendarmería la Corte capitalina reconoce que, si bien el juez tiene facultades para tomar medidas en casos como el que afecta a las cárceles no es prudente apereibir a la institución penitenciaria si ésta ya respondió que no tenía los recursos materiales para solucionar en lo inmediato el problema que vive la ex penitenciaria²⁰.

En estos casos de vulneración de garantías penitenciarias, la Corte de Apelaciones para fallar no lo hace tomando en cuenta los diver-

¹⁷ Véase Pieter Van Dijk, Fried VAN HOOF, *Theory and practice of the European Convention on Human Rights*, 2ª ed., La Haya, Reino de los Países Bajos, Kluwer Law International, 1990, p. 335. Citado por Mauricio DUCE, “Justicia Militar y Derecho a un Tribunal Independiente e imparcial: ¿Diferencias o incompatibilidades?; en *Justicia militar y estado de Derecho*, Santiago, Universidad Diego Portales, Escuela de Derecho, 1998, p. 341.

¹⁸ Por ejemplo, cuando rechazó el recurso de protección presentado por CONFAPRECO el 17 de mayo de 2005 por las más de seiscientas personas que viven hacinadas en la Penitenciaria de Santiago, entre otros, por que: “la falta de infraestructura o las precarias condiciones que se señalan no son imputables a los recurridos (El déficit acumulado de arrastre comprende varios gobiernos y su superación comprometerá a otros más) ni se ha incumplido un deber jurídico de acción”.

¹⁹ Véase, Acta de visita de cárcel de 6 de noviembre de 2006 del 7º Juzgado de Garantía de Santiago.

²⁰ Véase *El Mercurio*, Santiago, 25 de julio de 2006, p. C10.

Los tratados y resoluciones internacionales ratificados por Chile, que buscan hacer respetar los derechos de las personas privadas de libertad, como son, entre otros, la resolución N° 45/111 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, que establece los principios básicos para el tratamiento de reclusos y la normativa interna contemplada en la Constitución Política y en el Reglamento de Establecimientos Penitenciario. Por el contrario, resuelve la vulneración solidarizando, en compromiso con la deficitaria política pública del Estado.

Actuar que va más allá de una apariencia de dependencia, y que no ha sido evitada para resguardar adecuadamente las garantías de los privados de libertad.

Prácticas de corrupción

En particular nos parece relevante relatar una denuncia que fue realizada a la Clínica de Justicia Criminal en junio de 2006 y cuyos antecedentes fueron puestos a disposición del Ministerio Público. La denuncia consistió en las irregularidades que se estaban produciendo en el CETCP de Colina I. Básicamente en dicho lugar “Rigel Capacitación Limitada” se compromete para con el SENCE a realizar cursos de capacitación para los internos del penal de Colina I, con dineros provenientes de dicha entidad, pero en la práctica dichos cursos no los realiza, simulando su ejecución. En estas actividades participan de manera directa el administrador del Centro y un funcionario de Gendarmería de Chile.

Según los antecedentes entregados por el denunciante y los investigados por la Clínica de Justicia Criminal la estructura del ilícito es el siguiente: CORCIN (OTIC formado por la asociación ASEXMA), adjudica en el 2006 a un OTEC la implementación de una serie de cursos de capacitación de artesanías en cobre dirigida a internos del Centro.

El OTEC a quien se le encargó la ejecución de dichos cursos es “Rigel Capacitación Limitada”, organismo que se encuentra vigente en la actualidad.

Para lograr la adjudicación de tales cursos, la normativa exige que Rigel presente a CORCIN las mallas curriculares de cada curso, junto con el presupuesto que asignaban a cada uno, alrededor de \$6.000.000 (seis millones de pesos) por curso.

Los cursos que presentó y se adjudicó Rigel consistieron en:

1. Taller de cincelado en cobre y taller de orfebrería,
2. Taller de Repujado menor en cobre
3. Taller de serigrafía.

Estos cursos debían ejecutarse en los meses de julio, agosto y septiembre de 2006 comprendiendo cada uno de ellos ciento cincuenta horas en capacitación.

Los tres cursos están incluidos en el programa de becas sociales de CORCIN y tienen por objetivo lograr el desarrollo de aptitudes artísticas de los internos, a fin de alcanzar una real rehabilitación de los mismos y una eventual fuente de trabajo.

Según los antecedentes recopilados, los talleres no fueron impartidos. Si bien los profesores asistían de manera esporádica a los talleres, nada podían hacer porque no se entregaron los materiales ni las herramientas.

De tal forma los cursos de Taller de cincelado en cobre, Taller de orfebrería, Repujado menor en cobre y Taller de serigrafía que debían ejecutarse en los meses de julio, agosto y septiembre de 2006 no se realizaron.

En lo que se refiere a la forma en que los involucrados intentan simular la ejecución de los cursos, compelen a los profesores a firmar los registros de asistencia como si todo estuviera en regla. Otro mecanismo consiste en obligar a los internos a firmar las actas de asistencia de dichos cursos, requisito necesario para el pago de los mismos por parte de CORCIN a Rigel. Por último, simulan la realización de ceremonias de titulación y entregan diplomas por parte de Rigel y Gendarmería, a pesar de la no ejecución de los cursos.

Según la información recabada por la Clínica de Justicia Criminal, los que están a cargo de estas maniobras en el CET y del ocultamiento de las irregularidades mencionadas con anterioridad son su administrador y un sargento de Gendarmería, quien cuenta con un papel preponderante dentro del CET. Por otra parte, contamos con diplomas que dan cuenta de cursos realizados entre los días 4 de julio y 12 de agosto de 2005, con una duración de ciento veinte horas, correspondiente al Programa de Becas 2005 cuya administración corresponde a la Corporación de Capacitación de la Construcción, curso denominado “Remodelación y decoración de muebles” para veinte internos de Colina I, los cuales no se realizaron²¹.

Al parecer, las regularidades en los CET ubicados en los recintos penitenciarios no son escasas, pues el 12 de octubre de 2006 la Asociación de Funcionarios Penitenciario denunció una serie de ilí-

²¹ Los diplomas fueron entregados por un ex interno en una entrevista realizada por la Clínica de Justicia Criminal de la Escuela de Derecho de la Universidad Diego Portales el 17 de octubre de 2006.

bitos ocurrido en el interior del CET Metropolitano, ubicado en la calle Blas Cañas, donde existen millonarias deudas por productos comprados de los internos y no pagados, y entre los deudores se encontrarían funcionarios de Gendarmería. Por otro lado, la denuncia habla de un caso donde un condenado a reclusión nocturna pagaba \$2.000.000 por no cumplir esta sanción²².

Otro fenómeno de corrupción es el que se dio a conocer el 17 de julio de 2006²³ a saber: un millonario desfalco en Gendarmería. Se trata de \$140.000.000, que habían sido malversado de los descuentos de los haberes a las remuneraciones de mil cuatrocientos funcionarios que tenían préstamos con la entidad financiera Corpbanca, a través de un convenio firmado por la Mutualidad. El fraude se materializó cuando los funcionarios encargados descontaban de los sueldos un porcentaje superior y no pagaban a la financiera. Si bien se explica en el reportaje la apertura de un sumario interno se desconoce si los antecedentes fueron remitidos a la justicia para la eventual aplicación de sanciones penales.

LA REFORMA AL SISTEMA DE CÁRCELES:
VIEJOS Y NUEVOS PROBLEMAS

*Sistema penitenciario y política criminal:
cuando el Estado de Chile deja de hacer la distinción*

En materia de derechos humanos la privación de libertad de una persona es una preocupación que se materializa en una serie de mecanismos de resguardo tendientes a establecer reglas mínimas en el trato que hay que darle al interno y en las condiciones materiales en que se produce su encierro²⁴. Estas reglas mínimas apuntan a amortiguar las consecuencias negativas que sufren la mayoría de las personas que han permanecido privadas de libertad en centros de reclusión en condiciones de precaria infraestructura y trato, las cuales se reincor-

²² Véase, *El Mercurio*, Santiago, de 23 de octubre de 2006.

²³ *El Mercurio*, Santiago, 17 de julio de 2006.

²⁴ Véanse las reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos de las Naciones Unidas, adoptadas en 1955 y ampliadas en 1977 y 1984. También, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; La Convención Contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes; Conjunto de principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o de encarcelamiento y Los principios básicos para el tratamiento de los reclusos, en www.ohchr.org

poran a la sociedad con serios desordenes psicológicos. En este sentido, no cabe duda que mientras más duras sean estas condiciones más profundas serán las secuelas que arrastre el interno.

El sistema penitenciario chileno adolece en su funcionamiento de una serie de deficiencias que no permiten alcanzar los resguardos mínimos exigidos en materia de derechos humanos con lo cual las secuelas que sufren los privados de libertad se intensifican gravemente. Estas deficiencias se explican por razones de fondo que giran en torno a la deficiente política criminal que se ha llevado a cabo²⁵ y que durante 2006 evidenció niveles de populismo, improvisación, falta de transparencia, ausencia de experticia en las decisiones de política pública y falta de previsión sobre las consecuencias que dichas decisiones tendrán en el funcionamiento global del sistema de justicia criminal. En efecto, durante 2006 se pudo observar con nitidez la improvisación y falta de experticia con la reforma penal de adolescentes, el populismo con la denominada agenda corta y la falta de transparencia con las cárceles nuevas, la no publicación del informe de la fiscal Mónica Maldonado y el silenciamiento del Defensor Penal Público²⁶.

En julio de 2006, el Ejecutivo presentó al Parlamento las medidas diseñadas para atacar la delincuencia denominada por los medios de comunicación como la “agenda corta”. Este hecho se produjo a pesar de ser duramente criticado por sectores académicos²⁷, por vulnerar importantes principios y valores consagrados en la Constitución Política de la República²⁸ y considerando el planteamiento de la Defen-

²⁵ Las principales reformas promovidas desde la década del ochenta hasta la fecha se han centrado en la construcción de más cárceles; aumento de las remuneraciones de los funcionarios y aumento de la dotación del personal penitenciario. Con todo, estas reformas no han significado una mejora importante para el funcionamiento global del sistema, el hacinamiento ha continuado después de la construcción de las cárceles de Colina, Puente Alto y Valparaíso en la década del ochenta; las remuneraciones siguen siendo insuficientes para los funcionarios de menor rango y la dotación continúa siendo deficitaria. Además, se han ido profundizando otras falencias como las condiciones laborales de los gendarmes, falta de capacitación y una gestión caracterizada por la falta de transparencia. Véase *Informe...* (n. 5), p. 124.

²⁶ Todos estos fenómenos serán abordados en el interior del capítulo. La reforma penal juvenil tiene destinado un capítulo especial.

²⁷ Véase “Lapidario juicio a la agenda corta antidelito”, *El Mercurio*, Santiago, 22 de julio de 2006, p. C17. Esta reunión de expertos fue convocada por la senadora Soledad Alvear y participaron: Raúl Tavolari, Javiera Blanco, Cristian Riego, Rodrigo Quintana, Francisco Cruz, Claudio Troncoso, Julián López y Cristóbal Pascal.

²⁸ Las medidas persiguen entre otros, facultar a las policías para revisar e ingresar a recintos privados sin ordenes de detención, ampliar la aplicación de la prisión preventi-

oría Penal Pública²⁹: que de aprobarse dichas medidas agregarían nueve mil presos anuales que deberían permanecer reclusos mientras durara su causa en un sistema penitenciario colapsado con más de cuarenta mil reclusos y con un gasto adicional para Gendarmería en manutención de los presos cercano a los \$4.660.000.000³⁰.

Otra muestra de la forma en cómo el Estado chileno maneja su política criminal se aprecia en la reforma penal juvenil, que entró en vigencia el 8 de junio de 2007, a pesar de contar con dos informes de la Comisión de Expertos recomendando la suspensión. En otras palabras, aunque la Comisión de Expertos considera que la ley contiene una serie de vacíos legales y serios problemas con los cupos y plazas necesarios para trabajar con los jóvenes que serán condenados igualmente se pondrá en marcha, no importando que esta falta de plazas y cupos impida la reinserción social de los adolescentes.

A su turno, el populismo se evidencia, además, en otras dimensiones, por ejemplo, con el funcionamiento del sistema de penas alternativas, el retraso de las cárceles nuevas y la falta de transparencia. Acerca de lo primero, tomando en cuenta que las salidas alternativas es una de las formas de descongestionar el sistema penitenciario y potenciar la reinserción social, en la práctica funcionan en la más absoluta precariedad. Actualmente no existe personal ni medios para fiscalizar y hacer seguimiento a este sistema, en particular se desconoce cuántos de los dos mil novecientos cuarenta condenados a reclusión nocturna; cuántos de los cinco mil novecientos veinticinco que están en libertad vigilada y cuántos de los diecinueve mil trescientos ochenta y nueve bajo remisión condicional están cumpliendo realmente estas medidas³¹. Lo curioso es que, aunque los expertos consideran importante el fortalecimiento de las salidas alternativas a la sanción privativa de libertad el proyecto trabajado por Paz Ciudadana acerca de crear una dirección nacional de cumplimiento de penas no tuvo éxito³².

va aumentando las hipótesis en que una persona debe ser considerada un peligro para la sociedad y considerar la flagrancia por un período excesivo de doce horas desde que se cometió el delito.

²⁹ Véase “Defensor nacional: plan antidelincuencia ahondará crisis en cárceles del país”, *La Tercera*, Santiago, miércoles 16 de agosto de 2006, p. 12.

³⁰ A la fecha este proyecto de ley se encuentra en tramitación en el Parlamento.

³¹ Véase “Informe Final de Evaluación Programa Laboral Medio Libre”, Ministerio de Justicia y Gendarmería de Chile, junio de 2005.

³² Véase “El caos con las penas alternativas”, *El Mercurio*, Santiago, sábado 2 de septiembre de 2006, p. C13.

Por otra parte, el programa de concesión de infraestructura penitenciaria que impulsó el Ministerio de Justicia con la Unidad de Concesiones del Ministerio de Obras Públicas, consistente en la construcción de diez establecimientos penitenciarios ubicados en distintas regiones del país ha sido objeto de fuertes cuestionamientos que han llevado a la Cámara de Diputados a representar a S.E la Presidenta de la República la: “preocupación de la Cámara de Diputados por el retraso evidente de las cárceles concesionadas, lo que ha provocado el despilfarro de recursos fiscales, hacinamiento y nula posibilidad de rehabilitación de internos”³³.

Por último, a estos ejemplos de populismo y falta de seriedad hay que agregar el contexto en que se generan el diseño de estas políticas. Por ejemplo, en torno a la crisis penitenciaria los intentos por cubrirla han sido constantes, el informe de la fiscal Mónica Maldonado donde denuncia las paupérrimas condiciones en que se encuentran las cárceles no fue publicado e, incluso, se llegó a negar su existencia a los medios de comunicación; en otro episodio el Defensor Nacional fue silenciado por el Ministro de Justicia de la época por hablar sobre las consecuencias que tendría la agenda corta sobre la población penitenciaria y, por otra parte, Gendarmería de Chile se ha negado sistemáticamente a entregar información sobre su funcionamiento, incluso, a llegado a cobrar treinta millones de pesos para que nuestra institución académica acceda a dicha información. Por último, no podemos dejar de mencionar que en octubre de 2006 fue designado por la CIDH un relator especial para que verifique la situación carcelaria chilena y a la fecha aún no se ha cursado por el Estado chileno la invitación formal para que este relator cumpla su función³⁴.

Resulta difícil que un Estado pueda ocuparse con destreza de solucionar el sistema penitenciario si hace primar para el diseño de sus políticas públicas criterios que se alejan de las disciplinas que las modelan y si ignora las consecuencias que tendrán para la globalidad del sistema criminal. Es difícil imaginar una mejora en el sistema pe-

³³ Sesión 11^a, miércoles 4 de abril de 2007, especial de 18:35 a 21:07 horas, en www.camara.cl/boletin/doc.aspx?tesied=9169, visitado el 15 de junio de 2007.

³⁴ El estado de la situación carcelaria en Chile fue expuesto en la CIDH, durante su período de sesiones 126 iniciado en octubre en la capital de Estados Unidos. La audiencia chilena fue presentada por la Universidad Diego Portales y se basó en su *Informe...* (n. 6), que contiene como capítulo central el panorama carcelario del país. Producto de esta presentación se designó a un relator para que examinará la situación en terreno. Para que esta visita se materialice es necesaria una invitación formal del país, que como dijimos aún no se cursa.

nitencionario en un escenario donde no están claros los objetivos que deben perseguir las políticas públicas en el sistema penal; donde no se da énfasis a aspectos distintos del derecho que integran la complejidad de factores que en esta materia representan papeles importantes; y si no se incorporan factores como los de costos de oportunidad y eficiencia en los recursos fiscales que se gastan.

Por ello, resulta urgente que el Estado chileno ponga hincapié en paradigmas de persecución criminal más democráticos y respetuosos de los derechos humanos, que impliquen decisiones serias y técnicas como las de alcanzar mejores niveles de eficiencia en la persecución y ejecución penal; fortalecimiento de las salidas alternativas del proceso penal y de la sanción privativa de libertad; optimización del recurso cárcel sólo para los casos más graves; y exigir niveles de control, coordinación, eficiencia y transparencia a todos los órganos que intervienen en el sistema de justicia criminal³⁵.

Problemas de las cárceles licitadas

Desde el punto de vista comunicacional ha sido bastante fuerte la propaganda que el Estado ha emprendido con la puesta en marcha de los nuevos recintos licitados: Alto Hospicio, Hualañé, Rancagua y Santiago I. En efecto, reportajes televisivos y prensa escrita han dado cuenta de las nuevas virtudes que presentarían los centros privativos de libertad. Con todo, la propaganda estatal ha intentado incorporar en la comunidad civil la creencia que el sistema penitenciario funciona en forma global de la misma manera que las nuevas cárceles licitadas. Por otro lado, las autoridades estatales no han desplegado los mismos esfuerzos comunicacionales para describir una serie de vulneraciones a los derechos humanos de los internos y deficiencias desde el punto de vista de la implementación de esta política estatal. Por el contrario, las muertes en las cárceles y las millonarias sumas adicionales que se han gastado no son objeto de propaganda, aunque signifiquen un escándalo de proporciones, como lo han descrito algunos diputados: “En síntesis, nos encontramos frente a nuevo escán-

³⁵ En este sentido la reforma procesal penal permitió avances en la modernización de instituciones como el Ministerio Público y la Defensoría Penal Pública, pero hay otras instituciones que aún no han iniciado su proceso de modernización como Gendarmería de Chile. En este sentido, éste es un desafío pendiente a través del cual debe girar la reforma penitenciaria y que va más allá de una simple reforma legal, pues debe considerar aspectos de gestión, de organización, recursos humanos, de manejo de datos y publicidad.

dalo, en que se han tomado decisiones técnicas y profesionales inspiradas en un propósito político y en que, además hay un incidente, irregular y, probablemente, doloso uso de los recursos fiscales”³⁶.

Como lo describiremos en la última parte de este capítulo el sistema penitenciario funciona de manera transversal con una serie de falencias las que se comunican a las cárceles licitadas, por ello resulta del todo erróneo creer que estos nuevos recintos se incorporan a un moderno sistema penitenciario nacional³⁷.

Durante el 2004 al 2006 se ha presentado una serie de inquietudes, problemas y fenómenos que harían dudar sobre el éxito de estas nuevas construcciones³⁸. En particular existen dudas que ya hemos mencionados a cerca de si las nuevas cárceles podrán solucionar el problema del hacinamiento; si existirá una real fiscalización a los privados para que presten servicios de calidad al interior de la cárcel. Por otra parte, en el transcurso de 2006 se han incrementado las dudas sobre los costos reales de esta política pública; problemas con las PYMES subcontratadas por las empresas que ganaron la concesión; problemas de tortura en el interior de los centros; de suicidios de internos; problemas de salud vinculados a focos de tuberculosis; huelgas de funcionarios de Gendarmería y falta de transparencia en el proceso de implementación.

Resulta relevante en este sentido mencionar la sesión 11^a, del miércoles 4 de abril de 2007 (especial de 18:35 a 21:07 horas) de la Cámara de Diputados, donde se analizó la situación de las cárceles licitadas y se entregó relevante información sobre el tema. En particular la sesión tuvo por objetivo conocer antecedentes y analizar la crítica situación que ha afectado a las pequeñas y medianas empresas que prestan servicios a los grandes consorcios que se adjudicaron las

³⁶ Edmundo ELUCHANS, en la sesión 11^a, miércoles 4 de abril de 2007, en www.camara.cl/boletín/doc.aspx?tesied=9169, visitado el 15 de junio de 2007.

³⁷ Nuestro sistema penitenciario presenta una serie de falencias que giran en torno a la falta de eficacia en la rehabilitación; falta de transparencia en su funcionamiento; fenómenos de corrupción; fenómenos de tortura y serios problemas en materia de gestión y recursos humanos. Todas estas características serán analizadas en la última sección.

³⁸ Como explicamos en los *Informes anuales...* anteriores el programa de construcción de nuevas cárceles consiste en la construcción de diez establecimientos penitenciarios ubicados en distintas regiones del país donde se ganarán dieciséis mil nuevas plazas, en más de 350.000 m², alcanzando un nivel de inversión total cercana a los US\$260.000.000. El programa se divide en cuatro etapas: 1^a grupo Iquique, La Serena Rancagua; 2^a grupo: Antofagasta, Concepción; grupo 3^a Santiago 1, Valdivia, Puerto Montt; 4^a grupo Santiago 2 y un recinto en la VII Región.

concesiones para la construcción de los nuevos recintos carcelarios. En concreto, de dicha sesión y dados los antecedentes presentados por los diputados se acordó:

“1. Representar a S.E. la Presidente de la República la preocupación de la Cámara de Diputados por el retraso evidente de las cárceles concesionadas del país, lo que ha provocado despilfarro de recursos fiscales, hacinamiento en los recintos penitenciarios, nula posibilidad de rehabilitación de los internos.

2. Transparentar los contratos de concesión, las condiciones contractuales en que se firmaron, las obligaciones del concesionario y sus obligaciones para con los contratistas y subcontratistas.

3. Informar cuales fueron los procedimientos de control en la ejecución de las obras y si los plazos iniciales se cumplieron.

4. Comunicar a cuánto asciende el mayor valor pagado por el aplazamiento de las obras o de las nuevas obras.

5. Llamar a una nueva licitación pública las mayores obras que superen el 20% original, en conformidad con la concesión respectiva, al objeto de evitar sobreprecios bajo el propósito de incrementar los niveles de transparencia.

6. Verificar si las empresas concesionadas han cumplido con exactitud los contratos firmados, con la participación directa de los Ministerios de Hacienda, de Obras Públicas y de Justicia. De no ser efectivo, aplicar el máximo rigor permitido por la ley, cobrando boletas de garantía y excluyéndolas de los registros de contratistas. En general, utilizar los procedimientos legales que en derecho corresponda, para salvaguardar los intereses fiscales comprometidos”.

A continuación nos explayaremos sobre estas problemáticas y otras.

El hacinamiento

El propósito de la política de privatización de las cárceles en Chile es dar una respuesta a la problemática del incremento extraordinario de la población penitenciaria y las consecuencias que se desprenden como el hacinamiento y la promiscuidad de los reclusos, entregando servicios básicos y una reinserción social eficiente, eficaz y oportuna.

Si bien, los cuatro nuevos recintos penitenciarios construidos y funcionando a la fecha (Rancagua, Hualañé en La Serena, Alto Hospicio y Santiago 1), ha significado un avance en materia de hacina-

miento, en la práctica este avance es más bien limitado. En efecto, este logro es de limitado alcance dado que en el ámbito nacional los beneficiados no superan más del 18% del total de la población penitenciaria. Al momento en que se redactaba este informe los cuatro recintos mencionados albergaban a siete mil quinientos noventa internos³⁹, mientras los treinta y tres mil cuatrocientos cuarenta restantes continuaban en las cárceles antiguas.

Como lo evidenciamos en el *Informe anual de derechos humanos 2006. Hechos 2005*, dado el incremento anual de la población penitenciaria nacional esta política de construcción de más cárceles es una respuesta momentánea, de corto plazo, que en el futuro volverá a generar los mismos defectos que actualmente la motivan. Recordemos que en los últimos veinticinco años la población penitenciaria en el sistema cerrado se ha duplicado, aumentando de quince mil doscientos treinta en el año 1980 a más de cuarenta mil en 2006. Y sólo en el último año, la población penitenciaria se ha incrementado en un 10% (treinta y cinco mil trescientos cincuenta y cinco en 2004; treinta y ocho mil en 2005). De esta manera, si realizamos una proyección con el nivel de crecimiento indicado, las diez nuevas cárceles en un plazo cercano a los quince años estarán hacinadas.

Problemas sobre los costos reales

En lo relativo al problema de los costos, una investigación realizada por FLACSO pone en duda el ahorro de recursos que traería aparejado el sistema mixto, el cual es más caro que el sistema público. En efecto, como explican Lucía Dammert y Javiera Díaz, el costo diario por interno en el sistema público alcanza los once dólares mientras que dicho costo escala a treinta y cinco dólares en el sistema público y privado. Lo que se explicaría, en parte, por la superposición de funciones entre el privado y el Estado. Además, las investigadoras sostienen que si en el sistema público el costo interno duplicaba el sueldo mínimo (\$120.000), con el sistema de concesiones se estará gastando más de cuatro sueldos mínimos para mantener una persona privada de libertad. En el cuadro siguiente se explica lo relativo a los costos por internos en el sistema público y el concesionado⁴⁰:

³⁹ Véase Jaime ARELLANO, "Reforma Penitenciaria: El Caso del Programa de Concesiones en Infraestructura Penitenciaria en Chile", en *Justicia y gobernabilidad democrática*, Santiago, CEJA, Gobierno de Chile, 2003, p. 65.

⁴⁰ Lucía DAMMERT, Javiera DÍAZ, *Cárceles privadas: ¿modelo de gestión penitenciaria o inversión inmobiliaria?*, Santiago, FLACSO, observatorio N° 5, 2005, p. 5.

SISTEMA/COSTO	ANUAL	MENSUAL	DIARIO	DIARIO EN DÓLARES
Sistema público	\$2.959.109	\$246.592	\$8.216	U\$11
Sistema de concesiones	\$6.764.016	\$563.668	\$18.778	U\$35

Como lo explicamos en el informe anterior, las conclusiones de FLACSO ponen en duda dos aspectos del Programa de Concesiones de Infraestructura Penitenciaria

- que el sistema mixto implicaría una rebaja de costos para el Estado, pues una de las lógicas que se encuentra detrás de este sistema de concesiones, consiste, en que el privado incurre en menores costos operacionales.
- que se lograría frenar los aumentos de gastos por parte del Estado en materia penitenciaria⁴¹.

En lo relacionado con los términos y condiciones de los contratos de concesión firmados por BAS S.A. y los ministerios de Justicia y Obras Públicas, en el transcurso de 2005 se presentaron problemas que giraban en torno a las especificaciones de la construcción y al consecuente gasto adicional. En concreto, una vez que fueron firmados los contratos los organismos del Estado antes señalados han cambiado los estándares de construcción definidos inicialmente en el mismo, lo cual a traído aparejado para el concesionario un aumento en los costos de construcción superiores al 70%.

Estas modificaciones en las especificaciones de la construcción generaron una serie de repercusiones relevantes, en particular tres:

- quién asumirá el 70% adicional.
- si quien asume el gasto del 70% es BAS S.A, la cuota de catorce millones de dólares que el Estado está obligado a pagar por conceptos de construcción debería aumentar y con ello los costos totales del programa de concesión penitenciaria.

⁴¹ Según FLACSO, esta tendencia de aumentar los costos del sistema penitenciario a pesar de haber incorporado la participación de privados, es común en la experiencia comparada. Por ejemplo, en Estados Unidos numerosos estudios revelan que la disminución de costos es poco significativa. De hecho, El Bureau de la Administración de Justicia mostró que la privatización reduce los costos en 1%. También, la reincidencia y las mejores condiciones de vida se ponen en duda, dado que, y en lo relativo a la primera, según un estudio realizado en Florida (1995-2001) las tasas de reincidencia no presentan diferencias significativas en ambos regímenes. Y la disminución de los costos genera una merma en la calidad de la alimentación, salud e higiene, con lo cual se deteriora las condiciones de vida.

- que esta situación genera retardos y dudas sobre la seriedad de la política misma y la efectiva consecución de los objetivos diseñados.

Si bien las razones de estos cambios no son claras, algunas versiones que circularon en los medios de comunicación giraron en torno a que las licitaciones se realizaron sobre la base de un anteproyecto que no contaba con una información adecuada y permitió errores posteriores en los términos y condiciones del mismo⁴². Con todo, no hay dudas que se están produciendo gastos adicionales millonarios por un diseño mal hecho donde los recursos públicos destinados a ella no están siendo invertidos con la mayor eficiencia posible. Sobre este aspecto algunos diputados han lanzado serios cuestionamientos como el de Javier Hernández:

“¿Cuánto costará cesar a la empresa BAS, adjudicar nuevamente o readjudicar a la misma empresa la concesión? ¿Cuánto perdió el fisco con este atraso? ¿Se cobraron multas y boletas de garantía, como corresponde por estos incumplimientos? Se dice que el avance de las obras es de 47 por ciento y que se debe pagar 32 mil millones de pesos por término anticipado del contrato de concesión. Es decir, aparte de que no cumplen, igual se les paga; pero lo peor es que las empresas no les pagan a quienes realizaron los avances y paran, por cierto, por falta de pago. ¿Quién pierde esto?. La pymes y todos los chilenos”⁴³.

Según información entregada por el diputado antes señalado el problema de los costos adicionales no es un fenómeno aislado generado en una de las etapas del proyecto, sino un fenómeno generalizado.

“Según información que tengo en mi poder –solicitaré al MOP que me la confirme– para el grupo 1 el monto adicional asciende a 3 millones de UF; para el grupo 2, obra que se encuentra paralizada en el 43 por ciento, el monto adicional es de un millón 650 mil UF, lo que resulta absolutamente inexplicable. Para el grupo 3, el monto adicional es de 2 millones de UF. Uno de los párrafos de la cláusula séptima dice que las mayo-

⁴² *El Mercurio*, Santiago, 16 de octubre de 2005.

⁴³ CÁMARA DE DIPUTADOS, sesión 11ª, en miércoles 4 de abril de 2007, p 14, en www.camara.cl/boletín/doc.aspx?tesied=9169, visitado el 15 de junio de 2007.

res obras serán responsabilidad de las concesionarias. ¿Qué está sucediendo?, esto es señores, a todas luces, un escándalo de proporciones...”⁴⁴.

Para otro parlamentario este fenómeno es:

“un fracaso estrepitoso, cuya ocurrencia pudo haber sido prevista por cualquier ciudadano de mediano buen criterio y mínimo sentido de la buena fé y la decencia. Pero esto es aún más grave, puesto que el fracaso ha venido a develar que en el Ministerio de Obras Públicas se estableció la oscura práctica de adjudicar los proyectos a un costo reconocidamente inferior al real, para luego, en su desarrollo, renegociar los términos de los contratos mediante el expediente de encargar al contratista algunas obras adicionales de muy bajo costo, para las cuales se pagaban altas cifras...”⁴⁵.

Esta compleja situación del aumento de los gastos en las distintas etapas de construcción fue explicada por el Ministro de Obras Pública, en la sesión 11^a, del miércoles 4 de abril de 2007 de la Cámara de Diputados. En concreto, en la primera etapa el Estado chileno espera el fallo arbitral que si llega a ser adverso implicaría el pago del Estado de casi el doble del monto total de la obra; a su turno, en la segunda etapa se pagó la suma de un millón seiscientos mil cincuenta y ocho UF por recuperar la obra paralizada y en la tercera etapa el Estado decide adelantar trescientas mil UF para evitar la paralización de las obras:

“el grupo número 1 adjudicado al consorcio BAS S.A demandó al MOP por la suma de 3.3 millones de unidades de fomento, lo que, sumados los intereses, corresponden a 4.5 millones de unidades de fomento; es decir, casi el doble del monto total de la obra. El tribunal aún no ha fallado. Estamos a la espera del fallo”⁴⁶.

Respecto del grupo 2, el Ministro señaló que en marzo de 2006 este grupo hacia doce meses que se encontraba paralizado, con una orden de no innovar que no permitía avizorar la solución del problema:

⁴⁴ CÁMARA DE DIPUTADOS (n. 43), p. 15.

⁴⁵ ELUCHANS (n. 36), p. 22.

⁴⁶ *Op. cit.* p. 35.

“Dije públicamente –y lo reitero–, que como ministro de Obras Públicas me sentía rehén de un sistema que genera una condición en que el Estado no puede ejercer sus facultades para defender plenamente el interés público. No es aceptable que, con el fin de obtener una compensación adicional, se interrumpan obras que son esenciales para la sociedad, al amparo de un mecanismo de arbitraje amigable conciliador, que permite el manejo discrecional y exageradamente favorable a los intereses de algunas concesionarias”⁴⁷.

El Ministro continúa explicando que en consideración a esta situación y considerando el deterioro de las cárceles de Antofagasta y Concepción decidió entablar una negociación para cancelar la concesión y, en este contexto, decide: “con la venia de la comisión arbitral, pagar la suma de un millón 658 mil UF por la recuperación de las cárceles”⁴⁸.

En el caso del grupo 3 adjudicado al Consorcio VINCI CONSTRUCTION GRANDS PROJETS, el Ministro señaló que los representantes de la empresa Vinci concurren al MOP y le señalaron que, a menos que se les pague un millón doscientas mil UF, no continuarán con la construcción de las cárceles:

“Se establecen comisiones técnicas periciales para evaluar los antecedentes; estas se reúnen, y en septiembre el presidente de la empresa internacional Vinci me pide una reunión, y viaja desde Francia para abordar el problema con este ministro. En la reunión se me señala, en presencia de otros funcionarios, que de no mediar el aporte del Ministerio y un reconocimiento de las obras adicionales, ellos van a paralizar de inmediato la construcción de la cárcel de Santiago y de las dos cárceles de la Décima Región”⁴⁹.

Agrega el Ministro:

“Puse en conocimiento del ministro de justicia de la época la situación que estábamos enfrentando. El ministro Solís me señaló la situación dramática de hacinamiento que enfrentamos

⁴⁷ ELUCHANS (n. 36), p. 36.

⁴⁸ CÁMARA DE DIPUTADOS (n. 43), p. 36.

⁴⁹ *Op. cit.*, p. 37.

en la Penitenciaría y que no es tolerable, desde el punto de vista del interés público, que se vaya a paralización... En vista de esa circunstancia, y en consideración del interés público, facultad que tiene este ministro para aquilatar y evaluar cuando está en juicio y comprometido el interés público el ministro decide adelantar 300 mil unidades de fomento con el compromiso de terminar la cárcel de Santiago en enero, sin que ese adelanto constituya ningún reconocimiento de responsabilidad ni de obras adicionales. Simplemente, es un adelanto para resolver, supuestamente, un problema de liquidez que, en palabras del presidente de la empresa Vinci, habría llevado a la empresa a la quiebra y a la paralización de las obras”⁵⁰.

Situación de las PYMES en la construcción de recintos carcelarios

Este tema fue objeto de debate en la sesión 11^a del miércoles 4 de abril de 2007 de la Cámara de Diputados, luego que cincuenta y un diputados y diputadas solicitaran la discusión de este tema. La situación, como se desprende del acta de la sesión, es grave, a la fecha hay más de setenta PYMES que están quebradas. El fenómeno es explicado por el diputado Rodrigo González:

“¿Cuál es el patrón de conducta? Las concesionarias se adjudican las obras a un precio que no corresponde, o si corresponde, con posterioridad es aumentado. Una vez que las obras han sido adjudicadas, generan problemas de implementación y de ejecución; se producen proceso de arbitraje u otros, o conflictos con los trabajadores, que obligan a la paralización. De este modo, las empresas justifican su solicitud para elevar el monto de los contratos. Entretanto, utilizan la facultad que les otorga la ley de concesiones para subcontratar a empresas contratistas o subcontratistas con las cuales cometen los abusos más increíbles que hemos observado en el caso de los tres procesos de adjudicación de construcción de las cárceles. En los tres casos, se constituye una empresa intermedia con un capital irrisorio, que no corresponde en lo más mínimo a los montos de los contratos. Esas empresas subcontratan, abusan de los trabajadores y hacen caer en quiebra a pequeñas y medianas empresas subcontratistas o contratistas”⁵¹.

⁵⁰ CÁMARA DE DIPUTADOS (n. 43), p. 38.

⁵¹ *Op. cit.*, p. 17.

El MOP explica con mayor detalle el proceder de una de estas empresas, Vinci Chile, que se adjudicó el grupo 3 (Santiago 1, Valdivia, Puerto Montt):

“...desde un comienzo Vinci impone normas, formas de trabajo y tiempos completamente abusivos, tanto en la entrega de materiales que ellos reservaron entregar, como fierro y hormigón, como en el manejo de plazos y aumento de obra, los cuales se fijaban imponiendo precios y condiciones sin negociación previa. Bajo esta presión y ante un eventual incumplimiento de contrato, las pymes se vieron obligadas a trabajar incluso en horarios nocturnos anormales, con personal extra, incurriendo en una serie de gastos extras, que si bien en sus inicios todos fueron reconocidos verbalmente, jamás lo hicieron por escrito ni fueron pagados en su totalidad. Desde fines de febrero de este año (2007) Vinci da inicio a una verdadera persecución y hostigamiento, fríamente calculado y elaborado, a casi todas las empresas subcontratistas, lo que culmina en una caducación, repentina y unilateral de los subcontratos. Vinci procedió, además, a finiquitar unilateralmente a todos los trabajadores de estas pequeñas empresas, con cargo a lo que les adeudaba; luego los recontrató y continuó el trabajo, pero ahora directamente bajo su mando y, para mayor abuso, continúa utilizando el material y la maquinaria retenida arbitrariamente a las pymes... Mediante esta manera de actuar, Vinci al día de hoy tiene sumidas en la banca rota a una gran cantidad de empresas del sur”⁵².

Falta de transparencia en la implementación y mala calidad

En torno a la transparencia el diputado Roberto Sepúlveda en la sesión 11^a de la Cámara de Diputados menciona varias situaciones donde el proceso de licitación queda en dudas así como la calidad de las nuevas cárceles. El diputado expresa lo siguiente:

“Es curioso que las mismas empresas que licitaron hayan invitado, con anterioridad al llamado a licitación, a un viaje a Europa a representantes de los ministerios de Obras Pública y

⁵² CÁMARA DE DIPUTADOS (n. 43), p. 39.

Justicia, a ‘conocer el negocio’ de las cárceles que una de ellas administra en Francia. Es curioso que Besalco, después de este paseo- invitación, inmediatamente y antes de que se llamara a la respectiva licitación iniciara los estudios de ingeniería asociados. Es curioso que estos estudios de ingeniería los realice una empresa de la que son socios personeros del MOP y la mencionada empresa Velasco. Es curioso que la empresa Besalco se adjudique la construcción de cinco establecimientos penitenciarios, y los otros tres proyectos, otra empresa, que sorprendentemente se asocia también con Besalco... Pero una de estas empresas, nos referimos específicamente a Besalco, contó entre sus miembros de su directorio al ex ministro de Obras Públicas Carlos Cruz Lorenzen, con lo que se ha dado la típica situación, tan propia de los gobiernos de la concertación, en que el regulador pasa a ser regulado, y por esa misma razón se producen estas situaciones realmente escandalosas⁵³.

En torno a la mala calidad de los recintos se están generando serios episodios, por ejemplo, en el grupo uno, licitado con un valor inicial de dos millones ochocientos mil unidades de fomento se están generando problemas de calidad en la construcción. En particular, en la cárcel de Alto Hospicio, según nos informó Juan Carlos Orellana dirigente de la ANFUP⁵⁴ hay sectores de la nueva cárcel que se están hundiendo debido a que la construcción fue realizada en suelo de mala calidad con características salinas. Además, en dicho sector la camanchaca⁵⁵ a penas deja una visibilidad de menos de un metro de distancia lo cual limita la seguridad del recinto.

La situación de la mala calidad de la construcción fue corroborada en la sesión 11^a de la Cámara por el diputado Javier Hernández:

“Aparte de todo esto, es decir, de las relaciones poco claras existentes entre el MOP y las concesionarias y del incumplimiento de éstas últimas, debemos agregar la guinda de la torta: existirían informes de la Contraloría en el sentido de que la calidad de las obras está por debajo de las exigencias de las bases. Esto es gravísimo. Por ello, voy a oficiar al ministro de

⁵³ CÁMARA DE DIPUTADOS (n. 43), p. 19.

⁵⁴ Entrevista con el investigador Álvaro Castro el 28 de mayo de 2007.

⁵⁵ Espesa niebla que se genera en el desierto que limita la visibilidad.

justicia para que informe si Gendarmería de Chile ha dado cuenta de accidentes en las cárceles que se están usando”⁵⁶.

Riesgos en la fiscalización de los servicios prestados por los privados

En materia comparada uno de los problemas que ha traído aparejada la construcción de cárceles por privados ha sido la dificultad para las autoridades de los países donde se ha optado por esta modalidad, de impedir que éstos disminuyan la calidad de los servicios para ahorrar costos. Se trata de una serie de incentivos perversos de difícil contención que se materializa al recibir las empresas privadas financiamiento según el número de internos de la prisión, lo que provoca en el privado un desinterés en la rehabilitación y en prestar servicios de calidad para ahorrar costos. Esto ha provocado que las autoridades tengan que reforzar los mecanismos de fiscalización para exigir a los privados el cumplimiento de los estándares contenidos en el contrato.

Esta situación ya está siendo cuestionada por algunos parlamentarios, en particular por el diputado Roberto Sepúlveda quien en la ya mencionada sesión 11^a de la Cámara de Diputados manifiesta que es sumamente dudoso que el inspector fiscal para todos los establecimientos penitenciarios sea la misma persona y cuestiona su independencia para cumplir su labor fiscalizadora. En concreto, el diputado expresa: “Es curioso que el señor Jorge Maureira aparezca como inspector fiscal de todos y cada uno de los establecimientos penitenciarios concesionados. ¿Será el único inspector fiscal que existe en Chile? ¿O es el único que aprueba las irregularidades o disminución de estándares de calidad en construcción?”⁵⁷.

En este sentido dirigentes de la ANFUP de la I Región se han manifestado preocupados por una serie de irregularidades que estarían ocurriendo en la cárcel de Alto Hospicio, en particular que el Estado estaría pagando al consorcio adjudicado BAS S.A. una subvención por cursos de carácter educacional que no se estarían ejecutando, como son los cursos de mueblería, corte confección y mecánica. Por otro lado, la subvención que se entrega al consorcio por la escuela está calculada sobre la base de veinte alumnos y en la realidad sólo hay nueve con lo cual se estaría pagando de más. Lo que más preocu-

⁵⁶ CÁMARA DE DIPUTADOS (n. 43), p. 16.

⁵⁷ *Op. cit.*, p. 19.

pa a los dirigentes⁵⁸ es que el inspector fiscal nada ha denunciado al respecto y que ellos se han visto censurados por el jefe de concesiones de Gendarmería de Chile, quien les ha prohibido fiscalizar toda vez que ésta es una atribución que no les corresponde⁵⁹.

Así las cosas, la pregunta que nos formulamos en el *Informe anual de derechos humanos en Chile 2006. Hechos 2005* tenía bastante sentido, referente a si nuestra debilitada institución penitenciaria con antiguas formas de gestión, fiscalización y evaluación podría hacer una objetiva y eficiente fiscalización en la calidad de los servicios que prestan los privados. Cuestión que en su momento explicamos era y es de suyo relevante toda vez que estos servicios recaen en los internos privados de libertad y en sus condiciones de vida en el interior de dichos centros. Definitivamente éste es un tema no menor si consideramos que los consorcios que se adjudicaron las concesiones son poderosas empresas que han puesto en jaque al Ministerio de Obras Públicas en materia de los gastos adicionales. Por último, resulta legítima la inquietud del diputado Alfonso De Urresti manifestada en la sesión 11^a del miércoles 4 de abril de 2007:

“Lo que debemos hacer es abocarnos a saber quién está detrás de la empresa Vinci, cuál es su capital, cuál es su responsabilidad con el Estado, cuál es su compromiso de administración de los recintos carcelarios. Por lo ocurrido, nos surge una duda natural. Si éste ha sido el comportamiento de la empresa en la construcción de los recintos carcelarios, ¿cuál será su comportamiento en la administración efectiva de la población penal?”⁶⁰.

Suicidios masivos al interior de las cárceles licitas

En lo que se relaciona con el funcionamiento de los tres recintos: Rancagua, Alto Hospicio y Hualañé en La Serena, debemos decir que en el transcurso de 2006 se produjo una serie de suicidios que ponen en duda la seguridad de los propios internos en el interior de esos recintos. En efecto, en Rancagua a noviembre tuvimos antecedentes de más de diecinueve intentos de suicidios de los cuales siete se concretizaron. En Hualañé tuvimos conocimiento de un suicidio

⁵⁸ Véase Entrevista... (n. 54).

⁵⁹ Esta aclaración se contiene en el ordinario N° 353, de 8 de mayo de 2007 dirigido al alcaide del recinto de Alto Hospicio.

⁶⁰ CÁMARA DE DIPUTADOS (n. 43), p. 13.

y en Alto Hospicio según nos informó un dirigente de la ANFUP quince intentos.

Uno de los suicidios de la nueva cárcel de Rancagua nos fue relatado por miembros de la Pastoral Penitenciaria el 17 noviembre de 2006⁶¹, según ellos el interno sufría de depresión y fue sorprendido por funcionarios de Gendarmería intentando suicidarse. Luego, fue paqueado, es decir, obligado a realizar desgastadores ejercicios físicos y encerrado en una celda de aislamiento donde terminó por suicidarse.

Este fenómeno de suicidios masivos pone en cuestionamiento la decisión de diseñar las nuevas cárceles de forma tal que los internos estén en celdas aisladas. Según el Manual para el personal penitenciario, en el contexto de los derechos humanos es recomendable construir cárceles teniendo en cuenta los factores culturales de cada lugar, si los internos están acostumbrados a vivir en comunidad –como en Chile– es importante mantener esta costumbre en los nuevos diseños, lo mismo si los presos están acostumbrados a vivir en celdas aisladas⁶².

Por otra parte, no debemos olvidar que el Estado chileno tiene la posición de garante de las personas privadas de libertad y, por ende, estas personas se encuentran bajo su responsabilidad. Por ello, en estos casos de suicidios masivos el Estado chileno estaría incumpliendo un deber contemplado en instrumentos internacionales. Hechos que si se llevaran a la Corte Interamericana podrían aparejarle una condena en este sentido. No olvidemos que la Corte en el caso *Tiby v. Ecuador* estableció:

“...El Estado debe proveer ciertas condiciones de vida y desarrollo a todas las personas que se hallan bajo su jurisdicción.

⁶¹ Este caso fue comentado en la mesa redonda organizada por el diputado Esteban Valenzuela. La mesa redonda que se realizó en Rancagua buscó conversar sobre las condiciones carcelarias en la VI Región.

⁶² Andrew COYLE, *La administración penitenciaria en el contexto de los derechos humanos*, London, Internacional Centre for Prison Studies, 2002, p. 45. “Las actitudes hacia la privacidad y el aislamiento son muy diferentes según cada cultura. Por ejemplo, en Europa Occidental y América del Norte, los reclusos suelen preferir dormir en celdas individuales. Esta norma está reflejada en las Reglas penitenciarias europeas. En otras culturas, estar en una celda individual puede ser considerado una forma de segregación o castigo, y los reclusos pueden mostrar su preferencia por vivir en celdas comunales de tamaño adecuado. En tal caso, puede ser necesario elaborar los criterios adecuados para asignar a los reclusos a cada celda, de manera que los más débiles no queden a merced de los más fuertes”.

Hacerlo así –particularmente, aunque no exclusivamente, en lo que corresponde a la seguridad y la justicia– constituye, inclusive, una razón de ser del Estado, y por lo tanto un punto de referencia para ponderar la justificación y eficacia del poder público. Ahora bien, esa obligación y la responsabilidad consecuente se extreman, adquieren una intensidad mucho más acentuada, son aún más exigibles, con todo lo que ello supone, cuando el titular de derechos queda a merced del Estado –por ejemplo en una institución total donde todo se regula y supervisa– y no puede, por sí mismo, ejercitar sus derechos e impedir el asedio de quienes los vulneran”.

Aplicación de tratos crueles, inhumanos y degradantes

De acuerdo con la conversación sostenida con la Pastoral Penitenciaria de la VI Región en la mesa redonda organizada por el diputado Esteban Valenzuela el 17 noviembre del 2006⁶³, se están produciendo en la cárcel de Rancagua prácticas de paqueo⁶⁴ constante por parte de funcionarios de Gendarmería.

Problemas de salud

En nuestra visita al nuevo centro penitenciario de Rancagua, efectuada el 17 de febrero⁶⁵ de 2007, conversamos con cuatro internos quienes manifestaron su preocupación por un foco de tuberculosis que se estaría produciendo en el interior del recinto y a la atención médica oportuna, la cual se aplicaba sólo cuando las condiciones del internos fueran de gravedad.

Condiciones laborales y falta de preparación de los gendarmes

Las deficientes condiciones laborales se reproducen en el interior de las nuevas cárceles reproduciéndose los peligros de abusos contra los internos y de corrupción.

En el transcurso de 2006 hubo huelgas de hambre en Alto Hospicio por la comida que se les entregaba a los funcionarios de Gen-

⁶³ Véase (n. 61).

⁶⁴ Expresión utilizada por los reclusos que explica los hostigamientos practicados por los gendarmes en su contra consistentes en: amenazas verbales, golpes, ejercicios físicos extenuantes, etcétera.

⁶⁵ Ingresamos con un juez de garantía de la VI Región, haciendo su visita carcelaria correspondiente.

darmería y peticiones gremiales de las ANFUP a las autoridades. También las peticiones gremiales han girado en torno a las excesivas horas de trabajo: “La Asociación Nacional de Funcionarios Penitenciarios (Anfup), que dirige Carlos Donoso, habla de precarias condiciones de trabajo. Esto porque mientras los reclusos disponen de celdas individuales o de hasta tres, los gendarmes duermen de a ocho, reciben poca alimentación y hacen turnos de más de 12 horas”⁶⁶.

En el mismo sentido Juan Carlos Orellana, dirigente de la ANFUP de la I Región explicó a uno de los investigadores del informe⁶⁷ que los problemas se centran en la falta de espacio físico para los funcionarios, que deben compartir los casilleros y convivir (ochenta funcionarios), en un espacio de tres por seis metros. Por último, recalcó que en el nuevo recinto la alimentación es pésima y no tienen enfermería para los funcionarios.

EL SISTEMA PENITENCIARIO CHILENO Y LOS DERECHOS HUMANOS

El hacinamiento: una constante

El consenso es generalizado en cuanto el hacinamiento configura uno de los problemas centrales del sistema penitenciario chileno y que en el año 2006 alcanzó niveles de récord. Se trata, en efecto, del asunto relativo a la falta de plazas o cupos en los penales derivado de la gran cantidad de personas que se mantienen e ingresan año a año al sistema⁶⁸.

Desde la década del noventa a la fecha el crecimiento de la población ha sido explosivo, si consideramos los últimos diecisiete años, la población penitenciaria en el sistema cerrado ha aumentado de veinte mil novecientos ochenta y nueve en el año 1992 a más de cuarenta mil en el transcurso de 2006. Además, sólo en el último año, se incrementó en cerca de un 10% y en diecisiete años se ha duplicado.

⁶⁶ “Problemas en las cárceles concesionadas”, *El Mercurio*, Santiago, 24 de julio de 2006.

⁶⁷ Véase (n. 61).

⁶⁸ Podemos entender como sobrepoblación penitenciaria el exceso de personas privadas de libertad por sobre la capacidad de alojamiento oficialmente prevista. Véase ELÍAS CARRANZA, “Sobrepoblación penitenciaria en América Latina y el Caribe situaciones y respuestas posibles”, en *Justicia penal y sobrepoblación penitenciaria*, San José, ILANUD, 2001, p. 11 y ss.

Véase en el siguiente cuadro el aumento de la población⁶⁹:

AÑOS	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Nº presos	36.450	35.535	37.927	39.107	38.967	39.887	42.527

En el contexto latinoamericano, las diferentes cifras concuerdan en que Chile es el Estado que cuenta con un mayor número de reclusos por cada cien mil habitantes, con una tasa superior de doscientos treinta y ocho presos en el año 2004, superando al resto de los países que conforman la región. En efecto, Brasil cuenta con una tasa de ciento ochenta y siete; México, ciento ochenta y tres; Argentina, ciento setenta y tres⁷⁰.

El problema, como lo hemos señalado en los *Informes anuales...* anteriores, consiste en que los recintos sobrepoblados además de constituir una infracción al derecho de cada recluso a tener un espacio mínimo suficiente para desenvolverse, genera una serie de perjuicios adicionales, entre ellos el deterioro en la calidad de las prestaciones que recibe la población penal como consecuencia de la distribución a un mayor número de personas; deficiencia en la seguridad de las unidades; aumento en el número de motines y huelgas, y, por último, un incremento en la violencia que se genera entre los reclusos entre sí y entre éstos y los funcionarios de Gendarmería.

Lo anterior no es baladí, si se tiene presente que el sistema penitenciario chileno cuenta con una capacidad real de atención de aproximadamente veinticuatro mil internos, lo que genera un déficit de más de dieciséis mil plazas las que están siendo llenadas por diez nuevos centros penitenciarios que se están construyendo y funcionando con serios reparos y que en la actualidad (al momento de escribirse este informe) están sólo en uso cuatro⁷¹.

Pese a lo categórico que son las cifras anteriores, la institución penitenciaria en el transcurso de 2006 se ha negado sistemáticamente ha aceptar la crisis carcelaria nacional, explicando que el problema del hacinamiento sólo se genera en la ciudad de Santiago y que en los nuevos recintos las condiciones en que se encuentran los internos son mucho mejores.

⁶⁹ Tabla realizada sobre la base de información de Gendarmería de Chile a julio de 2006 publicada por *El Mercurio*, Santiago, 24 de septiembre de 2006.

⁷⁰ Véase, CENTRO DE ESTUDIOS DE JUSTICIA DE LAS AMÉRICAS, *Reporte sobre la justicia en las Américas 2004-2005*, Santiago, CEJA, 2005, p. 22.

⁷¹ Véase lo dicho en la parte relativa a las cárceles licitadas.

En efecto, el Director Nacional de Gendarmería ha declarado: “Yo no hablaría de crisis... Yo hablaría de situaciones complejas y puntuales que no ocurren en todos los penales del país, sino que más bien en algunos que ya son de carácter emblemático, como la ex Penitenciaría”⁷².

“Si bien el director admitió que existe sobrepoblación en algunos penales, remarcó que esto sólo se advierte en cárceles de la Región Metropolitana y no en regiones, donde hay penales por debajo su capacidad”⁷³.

Como vimos en el apartado relativo a la situación de las cárceles no licitadas el fenómeno del hacinamiento no es una problemática circunscrita a Santiago, sino un fenómeno que se reproduce también en regiones.

La ineficacia del sistema penitenciario chileno

El principal objetivo por el cual se encierra en la cárcel a una persona que ha cometido un delito es para lograr su rehabilitación y reinserción social y para ello se ha desplegado en el sistema penitenciario chileno unos programas que se desarrollan a su interior y en medio libre⁷⁴.

Las estadísticas que se tienen sobre los niveles de reincidencia demuestran la ineficacia de estos programas, por ejemplo, un estudio realizado por Gendarmería de Chile el año 2000 establece que de una muestra de trescientas ochenta personas condenadas que salieron en libertad en 1993, el 47,37% presentó una tasa de reincidencia legal. En cuanto a las personas que se encontraban cumpliendo penas opcionales a la reclusión, se observó que las tasas de reincidencia fueron de 16,07% para adultos bajo libertad vigilada; 20,20% para personas con reclusión nocturna y 6,42 para la remisión condicional de la pena, porcentajes considerablemente menores a los observados en la población reclusa. En el mismo sentido, el Instituto de Libertad y Desarrollo, para el año 2001, establece que la tasa de reincidencia era mayor al 50% y que en áreas altamente pobladas podría llegar a un 60%⁷⁵.

⁷² *El Mercurio*, Santiago, 18 de agosto de 2006.

⁷³ *El Mercurio*, Santiago, 24 de octubre de 2006.

⁷⁴ La Ley Orgánica de Gendarmería contempla, acorde con los estándares internacionales, que en ellos recae el deber de atender, vigilar y asistir a las personas que por resolución de la autoridades competentes, fueron detenidas, privadas de libertad o con libertad restringida, contribuyendo a su reinserción social.

⁷⁵ Véase PAZ CIUDADANA, *Políticas y programas de rehabilitación y reinserción de reclusos: experiencia comparada y propuesta para Chile*, Santiago, Fundación Paz Ciudadana, 2004, p. 93.

Durante el transcurso de 2006 las cifras en torno a la reincidencia fueron confusas, por una parte Gendarmería de Chile habló de un 49%⁷⁶ y, por otro, de un 75%. Esta última información se desprende de un estudio realizado por la Institución en 2005⁷⁷.

En lo que se relaciona con la inversión en materia de rehabilitación, según cifras de Gendarmería de Chile, en 2006 se contó con \$1.243.000.000, lo que implica unos \$31.334 por preso al año.

En torno al impacto de los talleres laborales, según Gendarmería tienen acceso a ellos nueve mil internos, con lo cual, más de treinta mil reclusos no participan de estas actividades. Además, el 48% de quienes cumplen condena no tienen atención educacional y los programas para adictos al alcohol y drogas poseen una limitada cobertura, en particular, cuatrocientos cuarenta reclusos, en tanto que Gendarmería estima que más de quince mil internos son los que requieren tratamiento⁷⁸.

Apuntando a la misma realidad, el oficio de la fiscal de la Corte Suprema N° 194 señala que en el CDP Santiago Sur el 18,5% de los internos realiza actividad laboral; en Colina I, el 18,03%. A su turno, en Colina II, sólo un 15% de la población realiza actividades laborales y, además, constata: “que los internos que se encuentran en el CCP Colina II son totalmente refractarios al régimen interno y reacios a cualquier actividad que puedan significarle un provecho futuro cuando se encuentra en libertad”.

Por otra parte, la Clínica de Justicia Criminal de la Escuela de Derecho de la Universidad Diego Portales recibió en julio de 2006 una denuncia sobre cursos de capacitación que se financiaban con recursos provenientes del CENSE, dirigidos a la rehabilitación de los internos de Colina I, que no se ejecutaban, simulando su realización. Estos hechos fueron profundizados en el apartado relativo a la corrupción de las cárceles nuevas, pero sin lugar a duda son prácticas que impactan negativamente en la rehabilitación de los internos.

Por último, las razones que explican la ineficacia de los programas giran por tres cuerdas⁷⁹:

- los programas diseñados son ajenos a la realidad carcelaria, según estadísticas de Gendarmería (2003) el 87% de la pobla-

⁷⁶ Cifras entregadas por Gendarmería de Chile a *El Mercurio*, Santiago, 8 de julio de 2006.

⁷⁷ Cifras citadas por *La Tercera*, Santiago, 4 de julio de 2006.

⁷⁸ Cifras entregadas a *El Mercurio*, Santiago, 8 de julio de 2006

⁷⁹ Para mayor detalle véase *Informes...* (n. 5), p. 141 y ss.

ción reclusa no había terminado los doce años de educación, con lo cual es difícil lograr que los internos aprendan un oficio, además de que la nivelación educacional se hace casi imposible por los problemas de infraestructura y falta de motivación. Ello permite entender que un 49% de los internos realice actividades de carácter artesanal, un 18,3% sea mozo o jornalero y un 18% realice otras labores menores⁸⁰.

- los empresarios no tienen incentivos para generar actividades económicas dentro de los recintos penitenciarios, lo que provoca que sólo un 2,2% de la población penitenciaria pueda acceder a trabajos ofrecidos por la empresa privada y un 10,3% a los empleos ofrecidos por los CET. En concreto, la poca flexibilidad en los horarios y en el ingreso de clientes desincentiva a la empresa privada a realizar actividades dentro de las cárceles. Por otro lado, la escasez de funcionarios de Gendarmería con conocimientos en administración de empresas hace que el impacto de los CET sea mínimo⁸¹. Además, se han producido fenómenos de corrupción en los CET que desmotivan la participación de los privados como los casos que señalamos en el apartado relativo a la corrupción.
- la inversión en reinserción y rehabilitación ha sido paupérrima, por ejemplo, en 2002 se constató que del total de ingresos de la institución (\$90.973.638), sólo un 0,8% fue destinado a los programas de rehabilitación, lo que demuestra la falta de coherencia con los propios fines que el Estado persigue al llevar a una persona a la cárcel⁸².

En el cuadro que sigue se acompaña la evolución de recursos destinados a programas de rehabilitación:

AÑO	INGRESOS TOTALES	TOTAL %
1990	21.609.253	1,6%
1995	50.712.588	1,5%
2002	90.973.638	0,8%

⁸⁰ PAZ CIUDADANA (n. 75), p. 106.

⁸¹ Para mayor información véase *op. cit.*

⁸² *Ibid.*

*Falta de acceso a la información y prácticas de secretismo:
un problema estructural*

El acceso a la información no sólo constituye un insumo clave para la toma de decisiones sino, además, permite el escrutinio público y cuando este acceso se restringe por parte de la autoridad inevitablemente levanta un manto de dudas sobre la forma real de su funcionamiento.

Justamente el año 2006 estuvo caracterizado desde el punto de vista del acceso a la información en materia penitenciaria por una serie de restricciones que se manifestaron de distintas maneras. En particular debemos comentar dos hechos relevantes ocurridos en ese año los cuales dan cuenta de la falta de transparencia y limitación al acceso de información. Nos referimos a la demanda de la Escuela de Derecho de la Universidad Diego Portales contra Gendarmería de Chile y el fenómeno de silenciamiento en materia penitenciaria que promovió el Ministerio de Justicia.

Sobre la demanda, debemos expresar que desde la década del noventa a la fecha las limitaciones a la información se han ido intensificando, por ejemplo, a comienzos de la década del noventa nuestra universidad no tenía ningún problema en obtener datos sobre el funcionamiento del sistema penitenciario, pero en los últimos seis años esta situación varió radicalmente. En efecto en la elaboración de los *Informes anuales de derechos humanos en Chile 2005 y 2006*⁸³ la información estadística que solicitamos nos fue negada, cuestión que nos motivó a demandar al director nacional de Gendarmería de la época. Específicamente, solicitamos información estadística acerca del número de plazas con que cuenta el sistema chileno y la población penal existente al primer semestre del año 2004; Información acerca de los sumarios administrativos seguidos contra funcionarios de Gendarmería de Chile iniciados, terminados o ambos en 2004; información respecto de las acciones judiciales intentadas contra Gendarmería de Chile en razón de la tutela de los derechos de los reclusos e información estadística acerca del número de decesos de internos de los recintos penitenciarios.

⁸³ El *Informe anual de derechos humanos* elaborado por la Escuela de Derecho de la Universidad Diego Portales tiene por objetivo analizar y evaluar el respeto y tutela de los derechos humanos en Chile, se trata de difundir, por medio de una publicación anual que edita el programa, el resultado del proceso de investigación que desarrollamos y cuyo eje central consiste en una revisión de la situación chilena respecto del estado actual de los derechos humanos en el país, denunciando, en especial, los casos de violaciones e infracciones a éstos por parte de los poderes públicos.

El 31 de agosto de 2005 el tribunal de primera instancia condenó a Gendarmería de Chile a entregar la información solicitada, apelando a dicho fallo. Y el 29 de agosto de 2006 la Corte de Apelaciones de Santiago confirma la sentencia de primera instancia condenando a Gendarmería de Chile a entregar la información, con un límite:

“el límite natural lo entrega el hecho que sustenta el derecho pedido, en cuanto a que la información requerida necesita ser procesada, analizada e interpretada, circunstancias estas que implican un costo humano y material financiero que debe ser asumido por la solicitante, en la medida de que la información requerida implica un gasto extra o adicional a Gendarmería”.

El límite que fija el fallo establece un estándar perverso en materia de acceso a la información, toda vez que una institución pública, que tiene la obligación de dar cuenta de su gestión y eficacia en el cumplimiento de sus metas, cobre por elaborar la información que por obligación debe realizar y entregar. Cuestión grave que origina actitudes como la que desplegó Gendarmería de Chile al cobrarle a la Universidad Diego Portales \$ 35.498.168 (treinta y cinco millones cuatrocientos noventa y ocho mil ciento sesenta y ocho pesos) para elaborar la información por la que demandó. Información que, por tratarse de aspectos fundamentales del trabajo de Gendarmería y que posee un evidente interés público, siempre debió tener.

En lo relacionado con las *prácticas de secretismo* por parte del Ministerio de Justicia en la entrega de información y debate sobre la crisis del sistema penitenciario, debemos explicar que este fenómeno se materializó de tres maneras:

- a) con el Informe emitido por la Fiscal de la Corte Suprema;
- b) con la prohibición que el Ministro de Justicia impuso al Defensor Nacional por hablar de crisis carcelaria y
- c) con el conciente retraso en invitar a Chile al Relator Especial sobre los Derechos de las Personas Privadas de Libertad de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Florentín Meléndez.

Sobre el informe de la fiscal de la Corte Suprema, fue enviado al Ministro de Justicia en el oficio N° 194, de fecha 19 de junio de 2006 y no se hizo público. Según *El Mostrador* pese:

“a que se solicitó insistentemente a la cartera del ramo poder tener acceso de forma oficial al documento, hasta el cierre de

esta nota no se obtuvo eco positivo por parte del estamento. La primera respuesta al requerimiento fue que este oficio no existía, para luego reconocer que sí se había recepcionado, pero que no habría sido posible ubicarlo”.

Básicamente la fiscal de la Corte Suprema, describió las indignas condiciones de los reos en las cárceles del país. En efecto, el oficio comienza explicando:

“Desde mi designación como Fiscal Judicial de la Excma. Corte Suprema, he representado en diversas oportunidades, tanto al señor Ministro de Justicia como al señor Director Nacional de Gendarmería de Chile, las deplorables condiciones de vida que se aprecian en los establecimientos penitenciarios del país, y la falta de una política penitenciaria que permita la reinserción social de los internos”.

El oficio de la fiscal de la Corte Suprema se estructura en siete puntos que giran en torno:

1. Hacinamiento;
2. Falta de política de rehabilitación;
3. Deficientes condiciones sanitarias;
4. Aplicación del castigo de internación en celda solitaria, y condiciones materiales en que se cumple esta sanción;
5. Aislamiento de internos por razones de seguridad;
6. Visita de familiares y
7. Horario de desencierro y encierro.

La descripción realizada por el oficio de la fiscalía de la Corte Suprema de los centros administrados por Gendarmería es un hecho relevante frente a la tónica desplegada por las autoridades comprometidas con el tema de no aceptar estas vulneraciones y minimizar estos problemas, evitando la discusión de los temas de fondo, esto es, hacerse cargo de todas las dimensiones en que el funcionamiento real del sistema de ejecución de la pena lesiona derechos fundamentales de los mismos.

De esta manera, el carácter oficial del informe antes mencionado le da un carácter incontrovertible a las deficientes condiciones en que funcionan los centros privativos de libertad desde el punto de vista de los derechos humanos y trae como corolario para el Estado chileno la exigencia de adopción de soluciones concretas que eviten estas vulneraciones.

Por otra parte, el Defensor Nacional, sobre la base de estadísticas elaboradas por el departamento de estudios de la Defensoría, manifestó sus aprensiones referentes a los efectos que tendría la denominada agenda corta de seguridad enviada en aquella época (agosto de 2006) al Congreso Nacional. Producto de lo cual el 16 de agosto de 2006 el Ministro de Justicia de la época lo llamó a su despacho y le prohibió hablar de la crisis penitenciaria⁸⁴. En particular, el Defensor Nacional manifestó que de aprobarse el nuevo marco legal se provocaría un verdadero colapso del sistema penitenciario, toda vez que se traduciría en el ingreso a las cárceles de más de nueve mil imputados más al año.

Finalmente, resulta preocupante que el gobierno de Chile aún no haya sido capaz de formular una invitación formal al relator especial sobre los Derechos de las Personas Privadas de Libertad de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Florentín Meléndez. En efecto, con ocasión de la presentación ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en una audiencia celebrada al efecto en octubre de 2006, el gobierno de Chile se comprometió a hacer una invitación formal al relator Florentín Meléndez. Con todo, desde dicha audiencia y hasta el cierre de esta edición (junio de 2007) y a pesar de las gestiones hechas por el Programa de Derechos Humanos de la Universidad Diego Portales, el gobierno de Chile ha evitado, a todo evento, formular la invitación en cuestión.

*Carencia de reglas claras; prácticas abusivas
y aplicación de castigos inhumanos*

El sistema penitenciario chileno continúa careciendo de un marco normativo básico que establezca con claridad las condiciones en que deben cumplirse las penas privativas de libertad. Desde muy antiguo el sistema nacional ha funcionado sobre la base de la completa discrecionalidad de la administración en el manejo del sistema. De este modo, no existen regulaciones que establezcan con claridad cuáles son los derechos mínimos que se reconocen a los internos, cuales son las facultades que la administración tiene respecto de ellos y cuáles son los controles sobre el respeto por esos derechos y el ejercicio de esas facultades. De hecho, el único instrumento que el Estado chileno ha generado al respecto es el reglamento penitenciario de 1989⁸⁵, que

⁸⁴ Véase “Gobierno prohíbe a defensor nacional hablar de crisis carcelaria”, *La Tercera*, Santiago, 17 de agosto, p. 17.

⁸⁵ Actual decreto supremo N° 1248 de 10 de noviembre de 2005, publicado en el *Diario Oficial*, 3 de abril de 2006.

pretendió establecer algunos criterios al respecto, pero que tanto por su nivel normativo como por los declarados en el mismo carece de fuerza obligatoria y su cumplimiento queda entregado a la discrecionalidad de la autoridad administrativa⁸⁶.

Prácticas de corrupción

Como lo hemos constatado en los informes pasados, diferentes actores del sistema, principalmente jueces de garantías y también medios de comunicación, confirman el diagnóstico de prácticas de corrupción e irregularidades en que se encontrarían involucrados funcionarios de Gendarmería de Chile⁸⁷. Se trata específicamente de situaciones de ingreso de drogas a las cárceles, de peticiones de dinero a reclusos y venta de alimentos prohibidos en general; de hurtos de bienes de reclusos con ocasión de la práctica de allanamientos y, por último, de irregularidades en la administración de los economatos de los penales. Todas situaciones que en el transcurso de 2006 continuaron sin variaciones⁸⁸.

Condiciones laborales y falta de preparación de los gendarmes

Una de las variables que contribuye al real respeto de los derechos fundamentales de los menores privados de libertad pasa por las condiciones laborales de los funcionarios penitenciarios. La correcta administración penitenciaria exige la profesionalización, capacitación y adecuada remuneración de estas personas, incentivos básicos para promover el buen trato con los internos y limitar los riesgos de abusos y corrupción en el interior de los recintos.

Esta idea se refuerza con los estándares internacionales fijados en materia penitenciaria los cuales apuntan a asegurar una remuneración suficiente con estímulos al interior de los centros y con la entrega constante de formación que les permita desempeñar eficazmente sus funciones.

El tema de las condiciones laborales no es nuevo. En efecto, el informe de la Cámara de diputados de 1991 planteó la cuestión de la inadecuación estructural de Gendarmería para cumplir con la función penitenciaria en un contexto democrático:

⁸⁶ Véase *Informes...* (n. 5), p. 100.

⁸⁷ *Op. cit.* p. 111 y entre otros La revista *Punto Final* edición del 21 al 4 de mayo de 2006 cuyo tema central fue: "Torturas, drogas y corrupción Infierno Carcelario".

⁸⁸ En el funcionamiento de las cárceles antiguas describimos un caso de corrupción.

“Parece urgente abordar, con altura de miras, la tarea de modernizar el servicio de buen nivel profesional, cuyos operadores se constituyan en instrumentos eficaces en el cumplimiento de los objetivos que se les planteen, superándose la situación de degradación, frustración generalizada y las pésimas condiciones de trabajo que actualmente se viven, dotándolos de los recursos materiales y humanos necesarios e imprescindibles para acometer con éxito la noble y esforzada misión que tienen sus funcionarios”⁸⁹.

Entre los problemas que allí se planteaban se encontraba el carácter militar de una institución llamada a cumplir funciones en el mundo civil, la falta de profesionalización de la gestión y problemas de formación.

Lamentablemente esta situación no ha mejorado y ha tendido a empeorar con el correr de los años. En particular, la institución a cargo de la administración y seguridad de los nuevos recintos presenta una serie de deficiencias estructurales, tales como: mala calidad de las condiciones laborales de sus funcionarios, malos sueldos, escasa preparación para los postulantes a gendarmes y falta de un adecuado equipamiento⁹⁰.

Como explicábamos en el informe anterior, los malos sueldos son producto de la reforma legal establecida por la ley N° 19.851, la cual al contemplar el aumento del personal y la ampliación de la escala única de sueldos generó como consecuencia una notable disminución de sueldos. Disminución, que ha su turno, se localiza principalmente en los nuevos funcionarios que ingresan a la carrera, los cuales, lo hacen percibiendo una cantidad inferior de ingresos y en cuatro grados menos.

Por otro lado, y en lo que se relaciona con la dotación, debemos decir que ésta no es adecuada. Aunque parezca curioso la ley N° 19.851, que contempló un aumento gradual, en un 72% de la dotación de vigilantes penitenciarios, más de tres mil ochocientos funcionarios para labor de vigilancia y un aumento total de funcionarios del orden de cuatro mil novecientos cuarenta y tres, no logró equiparar la relación entre gendarmes e internos. En efecto, la relación entre el número de gendarmes e internos sigue y seguirá siendo deficiente

⁸⁹ Acerca de la cárcel, véase *Cuaderno de Análisis Jurídico*, N° 24, Santiago, Universidad Diego Portales Escuela de Derecho, 1993, p. 76.

⁹⁰ Véase *Informes...* (n. 5), p. 124 y ss.

desde el punto de vista de los parámetros internacionales. En efecto, según el estudio realizado por la Fundación Paz Ciudadana, el estándar para los países en desarrollo es de 2,6 internos por gendarme. Hoy día esta tasa en Chile corresponde a 6,5 reos por gendarme y de hacerse efectivo el aumento de dotación que importa la ley N° 19.851 se alcanzaría un estándar de 3,8 internos por gendarme⁹¹.

En lo relativo a las horas de trabajo de los funcionarios de gendarmería, la falta de personal ha traído aparejado que en la práctica las jornadas sean extensas; por ejemplo, en el caso de los centinelas el turno consiste en cuatro horas de trabajo por cuatro horas de descanso en forma continuada hasta por ocho o nueve días, llegando en algunos recintos penales a quince días de trabajo por un día de descanso. Como ya hemos explicado, las diversas actividades que se producen en el interior de la cárcel obligan a los centinelas que se encuentran en sus horas de descanso a colaborar en otras funciones, a saber: en los registros y control de las visitas, el traslado a tribunales, el control de los sectores más desprovistos de seguridad. De manera tal que cuando les corresponde sus turnos de descanso no pueden descansar.

Otro aspecto importantes alude a que los postulantes a gendarmes a los dos meses de estudios son llevados a las unidades penales a realizar trabajos propios de un funcionario de planta y con un sueldo de no más de \$20.000 al mes, con lo cual parte importante de su formación es adquirida en los mismos recintos y transmitida por los funcionarios de más antigüedad. De esta forma, resulta fácil que el postulante se contamine con aquellas prácticas que son vulneradoras de derechos humanos y que las asuma sin cuestionamiento dada su precaria formación. Nos referimos, por ejemplo, a la invisibilidad de la tortura, es decir, a aquella práctica que consiste en que después de golpear a los reclusos los funcionarios aplican en las zonas afectadas agua helada, ya sea sumergiendo a los internos en tambores o se las tiran directamente con mangueras, lo que hace desaparecer los moretones o magulladuras propias de los apremios⁹².

Por último, los funcionarios de gendarmería no cuentan con el equipamiento básico para cumplir su función, de hecho durante el año 2000 hasta mediados de 2005 los propios funcionarios debieron costearse su indumentaria. Actualmente, reciben su uniforme, pero de mala calidad y pésima confección.

⁹¹ Véase *Informes...* (n. 5), p. 91.

⁹² Véase *Informe anual de derechos humanos 2005. Hechos 2004*, Santiago, Universidad Diego Portales, Facultad de Derecho, 2005, p. 58.

En el transcurso de 2006 las condiciones laborales se mantuvieron. Particularmente hubo dos episodios que dieron cuenta del marcado deterioro. El primer episodio se produjo en el mes de septiembre con la denuncia de la ANFUP donde alegaban por la mala distribución de los uniformes y porque los funcionarios de Gendarmería estaban pagando la bencina y los peajes al realizar los traslados. Sobre lo primero, la ANFUP explicó que se trataba de dos mil seiscientos dieciocho chalecos, siete mil setecientos veintiocho pantalones y dos mil cuatrocientos veintiocho zapatos masculinos que se encontraron notablemente dañados e inutilizados, en un contexto donde los propios funcionarios deben pagarse el uniforme⁹³.

Por otra parte el presidente Carlos Donoso denunció que se está haciendo habitual que los propios gendarmes deben costear la bencina y el peaje de sus propios bolsillos cuando salen en comisión de servicio. Además, explicó que: “estos viajes se hacen con exceso de horas de trabajo y en condiciones precarias, lo que significa dormir en furgones, alimentarse en estos o simplemente no hacerlo”⁹⁴.

⁹³ Véase *El Mercurio*, Santiago, de 9 de septiembre de 2006, p. C11.

⁹⁴ *Ibid.*

