Boletín N° 18.780-07

Proyecto de ley, iniciado en Moción del Honorable Senador señor Bianchi, que modifica el Código Procesal Penal para regular los traslados penitenciarios.

FUNDAMENTOS

En el marco del debate desarrollado en la Comisión de Seguridad Pública del Senado de la República, la agenda institucional ha debido enfrentar una vulnerabilidad operativa de máxima gravedad: la desarticulación provocada por resoluciones judiciales unipersonales y aisladas emanadas de los Juzgados de Garantía, que ordenan traslados de internos de alta peligrosidad hacia recintos carcelarios ubicados en regiones extremas o periféricas, al margen de la planificación estratégica del sistema penitenciario.

Regular de manera imperativa los traslados interpenitenciarios en el Código Procesal Penal no constituye una mera adecuación procedimental ni un ajuste burocrático; es una exigencia primordial de seguridad pública, soberanía interior y preservación de la integridad territorial. Cuando la administración de las cárceles queda subordinada a determinaciones judiciales que prescinden de una evaluación criminológica territorial integral, se transforma el traslado de reclusos en un vector directo de inestabilidad social e inseguridad ciudadana.

En la práctica judicial cotidiana se constata una desconexión sistemática entre las órdenes de traslado dictadas por los jueces de garantía —activadas recurrentemente por la vía de audiencias de cautela de garantías del artículo 10 del Código Procesal Penal— y la capacidad técnica real de contención, logística e infraestructura de Gendarmería de Chile. Los tribunales operan con frecuencia bajo una presunción abstracta de homogeneidad del sistema penitenciario, asumiendo erróneamente que cualquier recinto del país cuenta con los mismos estándares de seguridad. Como consecuencia, los informes técnicos de factibilidad, análisis de riesgo e inteligencia intramuros elaborados por la autoridad penitenciaria son desestimados y tratados como insumos meramente consultivos, imponiéndose destinaciones de internos altamente refractarios a penales que carecen de plazas de máxima seguridad y de personal especializado.

El caso que desnudó con mayor crudeza esta distorsión institucional fue la resolución judicial que ordenó la destinación e ingreso del interno de alta peligrosidad Ronald Quiñones al Complejo Penitenciario de Punta Arenas, en la Región de Magallanes y de la Antártica Chilena. Dicho episodio expuso el choque frontal entre un garantismo procesal individualista y las exigencias elementales de seguridad penitenciaria y regional.

Desde la perspectiva geopolítica y criminológica, la transferencia irrestricta de reos de alto compromiso delictual desde macro-penales de la zona central hacia zonas extremas desencadena consecuencias destructivas e irreversibles. La Región de Magallanes posee una condición insular, extrema y distante de los grandes centros urbanos, con líneas logísticas complejas y una infraestructura penitenciaria concebida históricamente para la contención de perfiles de media y baja complejidad delictual. Carece de módulos tecnificados de máxima seguridad y de contingentes masivos de operaciones especiales de contrainteligencia penitenciaria.

Trasladar reclusos refractarios o con nexos con el crimen organizado hacia recintos australes no descongestiona el sistema: exporta dinámicas criminales complejas hacia territorios con bajos índices históricos de violencia. Se introducen en el penal y en la comunidad local prácticas delictivas foráneas, tales como la extorsión intramuros, el sicariato, el cohecho al personal de custodia y la contaminación de la población penal primeriza o de baja lesividad. La lejanía territorial de las regiones extremas no puede ser instrumentalizada por el centralismo judicial como un vertedero penitenciario de desahogo para Santiago o las grandes capitales, vulnerando la paz y la seguridad de las familias de Magallanes.

La Doctrina Judicial del Arraigo y su Instrumentalización

El argumento habitual esgrimido por los Juzgados de Garantía y por las Cortes de Apelaciones al acoger recursos de amparo o solicitudes de cautela de garantías para revertir los traslados de seguridad de Gendarmería se sustenta en la doctrina del arraigo familiar, la cercanía territorial con el tribunal y la vinculación con el medio libre.

Dicho criterio judicial suele apoyarse dogmáticamente en tres fuentes:

1. El artículo 17 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica) y el artículo 23 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, relativos al deber del Estado de proteger a la familia como núcleo fundamental de la sociedad.
2. La Regla 59 de las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Mandela), la cual dispone que los reclusos serán destinados, en la medida de lo posible, a centros penitenciarios cercanos a sus hogares o a sus lugares de reinserción social.
3. El deber constitucional del Estado de propender a la reinserción social de los condenados, sosteniendo que el distanciamiento a miles de kilómetros desintegra las redes de apoyo moral y familiar del recluso.

El Test de Ponderación Legislativa: La Seguridad como Límite al Arraigo

Frente a esta doctrina garantista, es imperativo fijar una respuesta dogmática rigurosa. La tutela de los derechos fundamentales del interno no reviste un carácter absoluto ni ilimitado que pueda anteponerse ciegamente a la vida de los funcionarios de custodia, a la seguridad del resto de la población penal y a la seguridad de la comunidad nacional (consagrada en las Bases de la Institucionalidad de la Carta Fundamental).

El propio Derecho Internacional de los Derechos Humanos reconoce que las condiciones materiales del encierro admiten modulaciones y restricciones legítimas basadas en criterios de necesidad, idoneidad y estricta proporcionalidad. Tanto la Corte Interamericana de Derechos Humanos como el Tribunal Europeo de Derechos Humanos han validado pacíficamente el traslado y la segregación de reclusos cuando median razones fundadas de seguridad penitenciaria, peligro de fuga o prevención de delitos graves.

El error del sistema penal chileno radica en que el Código Procesal Penal carece de una regla de ponderación expresa, dejando a los jueces en libertad de aplicar criterios discrecionales sin contrapeso. La presente iniciativa legislativa interviene directamente para zanjar este debate, consagrando en la ley que:

- Las consideraciones relativas al arraigo familiar, cercanía social o proximidad física con el tribunal de la causa son directrices relevantes, pero ceden y quedan legalmente

subordinadas a las exigencias de seguridad penitenciaria, capacidad de contención del recinto receptor y prevención de redes de crimen organizado.

- En tales hipótesis de traslado forzoso por motivos de seguridad, el deber del Estado de resguardar el vínculo familiar del recluso se satisface y mitiga de forma adecuada mediante el acceso regular y garantizado a visitas y comunicaciones telemáticas virtuales. De este modo, se neutraliza la instrumentalización del arraigo como un salvoconducto de inamovilidad territorial utilizado por los líderes delictivos para consolidar sus centros de operaciones intramuros.

El análisis de la práctica procesal penal contemporánea evidencia tres vacíos orgánicos que paralizan la gestión penitenciaria:

1. Los jueces de garantía suelen resolver los traslados desestimando los informes técnicos evacuados por Gendarmería sin fundamentar técnicamente cómo se neutralizarán los riesgos advertidos por la autoridad carcelaria. Se requiere imponer legalmente la obligación de fundamentación agravada: el juez no podrá ordenar un traslado con informe desfavorable sin explicitar de qué forma objetiva se mitigarán los riesgos de seguridad detectados.

2. Conforme al artículo 12 del Código Procesal Penal, Gendarmería detenta la calidad de órgano técnico auxiliar y ejecutor de custodia, no de "interviniente". Por tanto, cuando un juez dicta una resolución de traslado contraria a la seguridad penitenciaria, los abogados de Gendarmería carecen de legitimación activa indubitada para apelar, quedando la suerte del recinto subordinada a si el fiscal del Ministerio Público decide o no recurrir. La reforma busca subsanar esta laguna procesal otorgando a Gendarmería personería procesal expresa para actuar como interviniente en este debate e interponer directamente los recursos legales. Lo anterior, sin embargo, requerirá de patrocinio del Ejecutivo.

3. En el régimen actual, la apelación de una cautela de garantías no suspende la orden del juez. Como consecuencia, el interno de alta peligrosidad es trasladado de inmediato a la región extrema antes de que la Corte de Apelaciones examine los antecedentes. El proyecto instaura el recurso de apelación concedido en ambos

efectos (efecto suspensivo), manteniendo al recluso en el recinto de origen mientras la Corte de alzada no resuelva en forma definitiva.

4. El Código Procesal Penal regula a los imputados en prisión preventiva en el Libro I y a los condenados en el artículo 468 del Libro IV. La reforma unifica el estándar para ambas calidades procesales, impidiendo vacíos de interpretación que desprotejan los recintos penales según el estado procesal del recluso.

El proyecto se estructura mediante la modificación coordinada de tres preceptos del Código Procesal Penal:

1. Fija un límite sustantivo a la tutela judicial de garantías, exigiendo el informe técnico previo, subordinando el arraigo familiar a la seguridad penitenciaria y consagrando las visitas telemáticas como mecanismo mitigatorio.

2. Señala contenidos sustantivos del Informe, consagra la exigencia de fundamentación reforzada para el tribunal, propende a otorgar legitimación procesal activa directa a Gendarmería de Chile – mediante una futura indicación del Ejecutivo - y establece el recurso de apelación en ambos efectos con trámite preferente ante la Corte de Apelaciones.

3. Hace aplicable este mismo estatuto garantista reforzado, el valor prevalente del informe técnico y la apelación con efecto suspensivo a las solicitudes de traslado promovidas por reclusos condenados a penas privativas de libertad.

PROYECTO DE LEY

Artículo Único. - Introdúcense las siguientes modificaciones en el Código Procesal Penal:

1. Agréganse en el artículo 10 los siguientes incisos tercero y cuarto, nuevos:

"Sin perjuicio de lo anterior, el juez no podrá resolver traslados interpenitenciarios sin requerir previamente los antecedentes técnicos que al respecto proporcione la autoridad penitenciaria sobre factibilidad, perfil de riesgo y capacidad del recinto de destino.

El tribunal deberá ponderar de manera preferente las exigencias de seguridad penitenciaria, el riesgo de fuga, la capacidad de contención del establecimiento de destino y la preservación del orden público en la comunidad receptora. Las consideraciones relativas al arraigo familiar o social y a la cercanía territorial del interno con su entorno afectivo o con el tribunal de la causa se entenderán subordinadas a las exigencias de seguridad pública y contención criminológica precedentemente señaladas, debiendo garantizarse en tales casos, como medida de mitigación adecuada, el acceso regular a comunicaciones y visitas mediante plataformas telemáticas."

2. Incorpórase el siguiente artículo 150 bis, nuevo:

"Toda resolución judicial que se pronuncie sobre la solicitud de traslado de un imputado sujeto a prisión preventiva a un recinto carcelario diverso, requerirá contar previamente con los antecedentes e informes por parte de la autoridad competente.

Para resolver el traslado, el tribunal deberá ponderar fundadamente los antecedentes relativos al perfil criminológico del interno, el riesgo de fuga, las condiciones de infraestructura y seguridad del recinto de destino, y el impacto en la seguridad de la comunidad local.

El juez solo podrá disponer un traslado mediando oposición fundada de la autoridad penitenciaria en casos calificados y mediante resolución fundada, explicitando de qué forma objetiva se mitigarán o neutralizarán los riesgos advertidos en dichos antecedentes.

La resolución del juez de garantía que ordene un traslado penitenciario en contravención a los informes de seguridad de la administración carcelaria, o que deniegue el traslado solicitado por esta, será apelable ante la Corte de Apelaciones respectiva.

El recurso de apelación se concederá en ambos efectos, debiendo el imputado permanecer en el establecimiento de origen mientras no se encuentre firme la resolución que ordena su traslado. Deducido el recurso, la causa será agregada extraordinariamente a la tabla de la Corte de Apelaciones y gozará de preferencia para su vista y fallo dentro de un plazo no superior a cinco días hábiles contado desde el ingreso de los antecedentes.”

3. Agrégase en el artículo 468 el siguiente inciso final, nuevo:

"Tratándose de solicitudes de traslado o impugnaciones a la destinación carcelaria formuladas en favor de personas condenadas a penas privativas de libertad, se aplicarán plenamente las exigencias consagradas en los artículos 10 y 150 bis de este Código."