

**INFORME DE LA COMISIÓN DE
CONSTITUCIÓN, LEGISLACIÓN,
JUSTICIA Y REGLAMENTO**, recaído en el
proyecto de ley, en primer trámite
constitucional, que modifica el régimen de
libertad condicional y establece, en caso de
multa, la pena alternativa de trabajos
comunitarios.

BOLETÍN Nº 7.534-07

HONORABLE SENADO:

Vuestra Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento tiene el honor de presentaros su primer informe sobre el proyecto de ley de la referencia, en primer trámite constitucional, iniciado en Mensaje de Su Excelencia el señor Presidente de la República, con urgencia calificada de “suma”.

La iniciativa fue discutida solamente en general, en virtud de lo dispuesto en el artículo 36 del Reglamento de la Corporación.

A la sesión en que vuestra Comisión trató este proyecto de ley asistió, además de sus miembros titulares, el Honorable Senador señor Sabag.

Concurrieron, por el Ministerio de Justicia, el Ministro, señor Felipe Bulnes; la Jefa de la División Jurídica, señora Paulina González, y el Jefe de la División de Defensa Social, señor Sebastián Valenzuela.

Participaron, asimismo, el asesor de la Honorable Senadora señora Alvear, señor Marcelo Drago; el asesor del Honorable Senador señor Espina, señor Daniel Siebert, y el asesor del Honorable Senador señor Walker, don Patricio, señor Fernando Dazarola. Igualmente, asistió el asesor del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, señor Cristián García-Huidobro.

Por la Biblioteca del Congreso Nacional, concurrió al abogado analista, señor Juan Pablo Cavada.

- - -

QUÓRUM DE APROBACIÓN

Cabe hacer presente que la Comisión discutió el quórum con que debe aprobarse el artículo 1º del proyecto, al considerarse que éste podría modificar normas que corresponden a la fase de la ejecución de las penas, tarea propia del Poder Judicial, conforme lo dispone el artículo 76 de la Constitución Política. Se tuvo en cuenta que, de ser así, este precepto incidiría en la organización y atribuciones de los tribunales de justicia y que, al tenor de lo señalado en el inciso primero del artículo 77 de la Constitución Política, requeriría del quórum previsto por el inciso segundo del artículo 66 de la Carta Fundamental. Lo anterior, sin embargo, se desestimó, atendidos los planteamientos que sobre el particular expresaron tanto el señor Ministro de Justicia como otros representantes de dicha Secretaría de Estado. En definitiva, la unanimidad de los miembros de la Comisión coincidió en que esta disposición debe aprobarse con quórum de ley simple por versar únicamente sobre el ejercicio de una atribución de carácter administrativo, que se encomienda a una instancia que ya existe y que comparte la misma naturaleza.

INFORME DE LA CORTE SUPREMA

Igualmente, es dable dejar constancia que, al iniciarse la tramitación de esta iniciativa, la Sala del Senado ofició a la Excelentísima Corte Suprema, con la finalidad de recabar su parecer, según lo disponen los artículos 77 de la Carta Fundamental y 16 de la ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional.

A la fecha en que vuestra Comisión despachó en general el proyecto, no se había recibido la respuesta del Máximo Tribunal. Ésta se recibió en sesión del día siguiente y consta en oficio del Máximo Tribunal N° 74 - 2011, de 12 de abril de 2011.

OBJETIVOS DEL PROYECTO

La iniciativa en estudio tiene dos propósitos centrales, a saber, introducir modificaciones al actual régimen de libertad condicional, excluyendo a los Secretarios Regionales Ministeriales de Justicia de la decisión de dicho beneficio y radicando esta facultad en las Comisiones de Libertad Condicional, y establecer la pena de prestación de servicios en beneficio de la comunidad como alternativa punitiva para el caso de incumplimiento de la pena de multa.

- - -

ANTECEDENTES

Para el debido estudio de esta iniciativa legal, se han tenido en consideración, entre otros, los siguientes:

I.- ANTECEDENTES JURÍDICOS

1.- Código Penal, principalmente sus artículos 21, 49 y 70.

2.- Decreto ley N° 321, de 1925, que establece la libertad condicional para los penados.

3.- Decreto supremo N° 2.442, del Ministerio de Justicia, de 1926, que fija el texto del Reglamento de la Ley de Libertad Condicional.

4.- Decreto ley N° 3.346, de 1980, que fija el texto de la Ley Orgánica del Ministerio de Justicia.

5.- Decreto ley N° 575, de 1974, sobre Regionalización del País.

6.- Ley N° 20.000, de 2005, que sanciona el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, principalmente su artículo 52.

II.- ANTECEDENTES DE HECHO

En el Mensaje con que se inició la tramitación de este proyecto de ley, el Primer Mandatario hace presente que, durante los últimos años, ha sido preocupación del Estado el mejoramiento de las condiciones en que las personas privadas de libertad cumplen sus condenas. Agrega que para el actual Gobierno, esta tarea constituye un eje fundamental de su gestión y que por ello no sólo ha impulsado un significativo aumento de la dotación de personal en los centros penitenciarios, sino que también ha desplegado esfuerzos para mejorar la infraestructura penitenciaria existente y su equipamiento.

Señala que no obstante la dedicación con que se han asumido estos objetivos, el alto nivel de hacinamiento y de sobrepoblación que existe en nuestros recintos penales constituye una realidad que compromete severamente los derechos fundamentales de las personas privadas de libertad. Expresa que resulta evidente que estas carencias y déficit son imposibles de solucionar en el corto plazo,

considerando los tiempos involucrados en la construcción de nuevos establecimientos carcelarios.

Prosigue explicando que si bien la superación de esta crítica situación penitenciaria es una tarea de largo aliento, ella resulta imperativa no sólo en razón del deber estatal de garantía de los derechos fundamentales de los condenados, sino también en función del correcto resguardo de la seguridad pública.

Sostiene que, en la medida en que mejoren las condiciones de habitabilidad y de rehabilitación y reinserción de la población privada de libertad, comienza a ser verdaderamente posible la generación de condiciones propicias para que quienes egresan de los establecimientos penitenciarios no vuelvan a delinquir.

En dicho contexto, el Gobierno estima esencial impulsar un conjunto de medidas tendientes a mejorar las actuales condiciones de los establecimientos penitenciarios, con miras a brindar un trato digno y humanitario a quienes se encuentran cumpliendo penas privativas o restrictivas de libertad, y también con el objeto de reducir el elevado y generalizado nivel de hacinamiento e inhabitabilidad que se vive en nuestras cárceles y centros de detención, en los que se registra un promedio aproximado de 60% de sobrepoblación penal.

Manifiesta que con el fin de reducir la congestión de los recintos penitenciarios, es necesario potenciar los instrumentos jurídicos que ya prevé nuestro ordenamiento y que no se aplican en la actualidad con la extensión que razonablemente cabría esperar, sea por motivos de índole administrativo, sea por razones de carácter político-criminal. Informa que se ha constatado, por una parte, la importancia de introducir modificaciones al marco jurídico que reglamenta la libertad condicional y, por otra, la de establecer en nuestro ordenamiento jurídico punitivo una sanción que constituya una respuesta racional y proporcionada frente al incumplimiento de las penas de multa.

Explicando los objetivos y el contenido del proyecto en estudio, señala que el primer eje del mismo se orienta a reformar el actual régimen jurídico de la libertad condicional, contenido en el decreto ley N° 321, de 12 de marzo de 1925, modificando el órgano llamado a decidir la concesión de la libertad condicional. Se busca con ello otorgar un mayor grado de objetividad al proceso.

Hace presente que en la legislación actualmente vigente se regula la intervención inicial de una Comisión de Libertad Condicional, integrada por miembros del Poder Judicial. Dicha Comisión, luego de analizar los antecedentes del postulante y valorando la conveniencia de otorgar la libertad condicional, propone al respectivo

Secretario Regional Ministerial de Justicia conceder o denegar este beneficio. En consecuencia es esta última autoridad quien finalmente resuelve sobre el otorgamiento de la libertad.

Hace notar que esta intervención unilateral y decisoria de los Secretarios Regionales Ministeriales de Justicia en la concreción de este derecho se ha traducido, con el tiempo, en una reducción considerable del número de condenados que finalmente acceden a este tratamiento penal especial y viene arrojando desde hace largo tiempo dudas acerca de la objetividad que guía un proceso que resulta clave para propiciar un buen comportamiento intrapenitenciario y fomentar la rehabilitación y reinserción de los condenados.

Agrega que, en efecto, el otorgamiento de la libertad condicional se funda en la realización de conductas que revelan, de parte del condenado, indicios ciertos de resocialización y rehabilitación. De este modo, resulta fundamental que la decisión sobre su concesión se guíe por criterios eminentemente técnicos, vinculados con la pertinencia de un tratamiento extramuros para el condenado. De ahí que resulte del todo apropiado que esa decisión quede radicada en las Comisiones de Libertad Condicional, dada su composición y los criterios que las rigen, prescindiéndose de la intervención ulterior discrecional de los Secretarios Regionales Ministeriales de Justicia.

A continuación, indica que el segundo eje en que se basa el presente proyecto de ley dice relación con la modificación del sistema de conversión de penas para el caso que no se cumpla con la de multa, actualmente regulado en el artículo 49 del Código Penal.

Sobre el particular, expresa que, como es sabido, nuestra legislación contempla para el caso de no pago de una multa, la conversión de esta sanción por una pena que supone privación de libertad. Esta situación implica que un número significativo de personas ingrese a los establecimientos penales por haber sido condenadas al pago de multas cuyos montos no han podido enterar en arcas fiscales. Informa que una cifra reveladora es la siguiente: al 29 de diciembre de 2010, 2.648 personas se encontraban privadas de libertad por esta causa. Se produce así un efecto acusadamente desocializador y criminógeno respecto de personas que cometen ilícitos sancionados con penas pecuniarias y que, en virtud del sistema de conversión existente y en razón de su carencia de medios económicos, deben cumplir tales penas con privación de libertad.

Sostiene que, por lo expuesto, resulta imperioso considerar un nuevo mecanismo de conversión de la pena de multa, que responda de modo actualizado y estratégico a las necesidades de prevención especial y prevención general de la sanción. Al respecto, el

Mensaje propone la instauración de la prestación de servicios en beneficio de la comunidad como alternativa punitiva al no pago de la multa.

Finalmente, y como complemento de la medida anterior, la iniciativa amplía las facultades jurisdiccionales relativas a la oportunidad procesal en que los sentenciadores pueden eximir, reducir o facilitar el pago de las multas, ampliación de facultades que también se hace aplicable al cumplimiento de la pena de prestación de servicios a favor de la comunidad, cuando concurran motivos calificados para ello.

- - -

DISCUSIÓN EN GENERAL

La Presidenta de la Comisión, Honorable Senadora señora Alvear, dio inicio a la discusión en general del proyecto, ofreciendo la palabra al **Ministro de Justicia, señor Felipe Bulnes**.

El mencionado Secretario de Estado inició su presentación señalando que el Gobierno que integra está empeñado en resolver la crisis carcelaria que actualmente existe en nuestro país y que, para acometer este desafío, la acción estatal se concentrará en los cinco ejes que a continuación explicó.

1) En primer término, se buscará perfeccionar el funcionamiento de Gendarmería de Chile. Indicó que al interior de esta institución ha habido, en el último tiempo, una importante renovación de los liderazgos, lo que ha permitido remozar el cuadro de la oficialidad. Agregó que también está en curso un reestudio global del currículum educacional de las respectivas escuelas de oficiales y suboficiales, con el fin de ponerlos más a tono con el trabajo diario que actualmente efectúa esa repartición, enfatizando las reformas pertinentes en materia de derechos humanos y de técnicas de contención internas.

2) En segundo lugar, se procurará construir más y mejores cárceles. Señaló que la idea, en este aspecto, es instaurar una cultura de segregación que permita distinguir lo antes posible entre reclusos de baja, mediana y alta peligrosidad, de manera de segregarlos. Explicó que actualmente se estima que el 40% de los reclusos son de baja peligrosidad, en tanto que el 50% es de mediana y el 10% de alta peligrosidad. Teniendo en consideración estas proporciones de población penal, anunció que el Gobierno planea construir dos penales destinados a reclusos de baja peligrosidad, uno para internos de alta complejidad y un nuevo centro de clasificación y segregación, en el que ingresarán todos los sentenciados durante los treinta primeros días de su pena, con el fin de ser evaluados,

determinar su perfil psicológico y posteriormente ser derivados al recinto penal que corresponda.

3) En tercer término, se trabaja en el fortalecimiento de las penas alternativas. Explicó que la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia de la Cámara de Diputados aprobó recientemente un proyecto de ley relativo al uso de brazaletes electrónicos como forma alternativa de cumplir las condenas privativas de libertad, el cual pasó a la Comisión de Hacienda de la Cámara Baja. Informó que este dispositivo será utilizado en el contexto de la nueva medida de cumplimiento alternativo denominada libertad vigilada intensiva, orientada a algunos ofensores sexuales y a los condenados por violencia intrafamiliar. Indicó que dicho brazalete permitirá vigilar el paradero del ofensor en tiempo real desde un centro de televigilancia que tendrá línea directa con Carabineros, en tanto que a la víctima se le proporcionará un dispositivo par, que la alertará en caso que el ofensor se acerque a una distancia menor a la permitida por la respectiva sentencia. Añadió que también se prevé el uso de este sistema para ciertos delitos en los que el condenado cumplirá parte de su sentencia al interior de un penal y parte en el medio libre.

Manifestó que también se prevé en esta iniciativa hacer un aumento importante de los delegados de libertad provisional, de forma tal que haya uno de esos funcionarios por cada treinta condenados beneficiados con esta medida alternativa y no uno cada sesenta, como ocurre actualmente.

4) En cuarto lugar, se fortalecerán las medidas de rehabilitación y reinserción. En este ámbito, el Secretario de Estado expresó que se encuentra en estudio un proyecto de ley que establecerá el Estatuto Laboral del Preso, el cual mejorará la transparencia del sistema para los reos y los empresarios que participen en él e incentivará el desarrollo de trabajo remunerado al interior de los penales, evitándose, además, el estado de subutilización en que se encuentran muchas de las dependencias que se han destinado a este fin en distintas cárceles del país.

5) Finalmente, se propenderá al uso racional de la cárcel. Para lograr este objetivo, puntualizó que hay algunas iniciativas presentadas al Parlamento. Las dos primeras ideas están comprendidas en el proyecto de ley en estudio y contemplan modificar las reglas de la libertad condicional, excluyendo al Secretario Regional Ministerial de Justicia de la instancia que decide este beneficio, y enmendar el actual sistema de conversión de multas por cárcel, permitiendo que el condenado que no tiene medios para pagar pueda elegir entre cumplir una condena privativa de libertad o realizar trabajos en beneficio de la comunidad.

Agregó que otra iniciativa proviene de una proposición efectuada por el Consejo de la Reforma Penitenciaria, el cual fue

convocado por el Gobierno anterior y luego entregó sus conclusiones a esta Administración. Explicó que, en este caso, la idea es excluir del cumplimiento efectivo de la sanción a las personas condenadas a penas privativas de libertad de menos de un año de duración, por estimarse que esos castigos desarraigan al condenado de su entorno familiar y lo exponen a un contagio criminógeno importante, sin que haya tiempo suficiente para realizar un tratamiento de rehabilitación efectivo.

El señor Ministro recordó que también se ha contemplado otro proyecto de ley que igualmente se ha radicado en esta Comisión, que otorga un indulto conmutativo general a tres grupos de personas, a saber, las mujeres condenadas que hayan cumplido, a lo menos, las dos terceras partes de su pena al interior de los recintos carcelarios; los condenados que gocen del beneficio de salida controlada al medio libre y también aquellos que cumplan una pena privativa de libertad a través de la medida alternativa de reclusión nocturna. Enfatizó que en ningún caso procederá este indulto respecto de personas condenadas por un conjunto de delitos de especial gravedad.

Expresó que, de aprobarse esta última iniciativa, se logrará una disminución del número de personas que cumplen la pena al interior de los recintos penales, aun cuando connotó que este efecto se logrará de una sola vez y que es probable que por ello se diluya en el tiempo, con el ingreso de nueva población penal.

A continuación, manifestó que los sistemas penitenciarios modernos muestran que la cárcel debe utilizarse como medida de última instancia. Es el caso de Canadá, en que de las 120.000 personas condenadas, unas 20.000 cumplen su sanción al interior de los penales, en tanto que los 100.000 restantes lo hacen por medio de sanciones alternativas.

Connotó que todas estas medidas deben ir acompañadas del establecimiento de nuevos tribunales de control de ejecución de penas y de un estatuto de derechos de los condenados. Además, explicó que es necesario generar un servicio específico que se haga cargo de los planes y programas de rehabilitación y que supervigile la reinserción social y laboral de los internos que egresan de los penales. Este servicio, dijo, debería ser distinto de Gendarmería de Chile, institución que debiera limitarse a aspectos de resguardo y seguridad.

En relación al contenido mismo del proyecto en discusión, el señor Ministro manifestó que el instituto de la libertad condicional fue establecido en el año 1925, a través de del decreto ley N° 321, que prescribe que todo individuo condenado a una pena privativa de libertad de más de un año de duración, tiene derecho a que se le conceda la libertad condicional, siempre que cumpla con los siguientes requisitos:

1) Haber cumplido la mitad de la condena impuesta por sentencia definitiva. Si hubiere obtenido, por gracia, alguna rebaja o se le hubiere fijado otra pena, se considerará ésta como condena definitiva;

2) Haber observado conducta intachable en el establecimiento penal en que cumple la condena, según el Libro de Vida que se le llevará a cada uno;

3) Haber aprendido bien un oficio, si hay talleres donde cumple su condena, y

4) Haber asistido con regularidad y provecho a la escuela del establecimiento y a las conferencias educativas que se dicten, entendiéndose que no reúne este requisito el que no sepa leer y escribir.

El mencionado Secretario de Estado indicó que cumplidos los requisitos objetivos ya indicados, el Tribunal de Conducta de la respectiva unidad penal postula al interno ante la Comisión de Libertad Condicional. Dicha Comisión está integrada por los funcionarios que constituyen la visita de cárceles y establecimientos penales en la ciudad asiento de la correspondiente Corte de Apelaciones, y por dos jueces de juzgado de garantía o de tribunales de juicio oral en lo penal elegidos por ellos, si hubiere más de dos en las comunas asientos de las respectivas Cortes. En Santiago, la integración de la Comisión está conformada por diez jueces de juzgados de garantía o de tribunales de juicio oral en lo penal elegidos por ellos.

Informó que la Comisión funciona en la Corte de Apelaciones respectiva durante los meses de abril y octubre de cada año y que en su seno se delibera acerca del cumplimiento de los requisitos prescritos por el ya citado decreto ley y sobre la conveniencia de otorgar el beneficio. Luego de la deliberación, se procede a una votación y si resulta una mayoría favorable a la concesión de la libertad condicional, los antecedentes pasan al Secretario Regional Ministerial de Justicia, quien toma la decisión final.

Señaló que los Secretarios Regionales Ministeriales de Justicia que intervienen en la parte final y decisiva del proceso adoptan una decisión bastante discrecional, pues no tienen una calificación especial respecto de estas materias ni cuentan con más o mejor información que aquella de que dispuso la Comisión de Libertad Condicional que propuso la medida. Connotó que, además, dichos funcionarios actúan bajo una considerable presión por obtener el beneficio en estudio, el cual a menudo es percibido como una suerte de indulto por los postulantes al mismo.

El señor Ministro manifestó que a contar del año 2005, en que la Reforma Procesal Penal entró a regir en todo el territorio, ha habido un aumento sostenido de la población penal y que, sin embargo, las libertades condicionales concedidas no han mostrado un incremento proporcional a ese crecimiento de la población penal. Enfatizó que, por el contrario y sin que haya datos que permitan explicarlo, la concesión de dicho beneficio ha decaído de 1.375 otorgamientos en el año 2004, a un promedio actual de unos 900 por año. Ejemplificó lo anterior diciendo que el año pasado, de una población penal total de 53.000 reclusos, los Tribunales de Conducta de Gendarmería propusieron para la consideración de las Comisiones de Libertad Condicional a 16.395 reclusos; que esas Comisiones votaron a favor en 2.191 casos y que, finalmente, los Secretarios Regionales Ministeriales de Justicia aprobaron 823 beneficios, sin que exista claridad respecto a la razón que motivó que más del 60% de los casos propuestos fueran rechazados en la instancia final.

Expresó que lo preocupante de esta situación es que ella constituye una señal que desincentiva las políticas de rehabilitación al interior de los penales, pues los condenados que cumplen con todos los requisitos quedan expuestos a una selección final que no tiene parámetros claros y en la cual tienen altas probabilidades de ser rechazados. Observó que lo anterior ha llevado incluso a la presentación de recursos de protección que han sido acogidos por las Cortes de Apelaciones, las cuales han sentenciado que el respectivo Secretario Regional Ministerial ha actuado sin fundamentos o motivado por razones que no se condicen con el propósito buscado por la libertad condicional.

Indicó que, en atención a lo anteriormente expuesto, el proyecto en estudio pretende excluir la participación de los Secretarios Regionales Ministeriales de Justicia en este proceso, entregando la decisión final sobre dicho beneficio a las Comisiones de Libertad Condicional, que han demostrado ser estrictas y objetivas en el cumplimiento de su cometido.

Señaló que este era el primero de los objetivos centrales buscados por la iniciativa en análisis.

El Honorable Senador señor Walker, don Patricio, consideró adecuado el proyecto de ley en estudio y los propósitos por éste perseguidos. En relación a lo expuesto por el señor Ministro de Justicia, consultó sobre la proyección que esa Cartera de Estado tiene en relación con la magnitud de la población penal que existirá en los próximos diez años y sobre los recursos se han contemplado para la implementación de la pena de prestación de trabajos comunitarios que se propone.

Planteó inquietudes, asimismo, en relación a las personas que podrían recuperar su libertad como consecuencia de las iniciativas a que ha hecho mención el señor Ministro, que serían unas 9.000.

Igualmente, manifestó que le parecía elevada la proporción de casos que los Tribunales de Conducta proponen en la actualidad a las Comisiones de Libertad Condicional y que éstas rechazan e inquirió sobre los mecanismos de reclamación que existen en contra de dichas decisiones.

La Presidenta de la Comisión, Honorable Senadora señora Alvear, manifestó su coincidencia con la idea de excluir a los Secretarios Regionales Ministeriales de Justicia del proceso de otorgamiento de la libertad condicional, pues estimó que no es justo que esos funcionarios carguen solos con tal responsabilidad, además de no disponer de las aptitudes técnicas necesarias para evaluar las proposiciones de las Comisiones de Libertad Condicional. Agregó que por la naturaleza política de aquel cargo, pueden sentirse muy influidos por factores tales como el ambiente de temor a la delincuencia que a menudo los medios de comunicación social exacerban.

Sostuvo que como dichos funcionarios toman la decisión final sin consultar ni acordarla con nadie, tienen que cargar solos con la consecuente responsabilidad en caso que las personas beneficiadas vuelvan a delinquir y también con la impresión de arbitrariedad que en la población penal podrían causar sus decisiones, con el consiguiente desincentivo para el proceso de rehabilitación.

Refiriéndose a la conversión de la pena de reclusión por trabajos comunitarios que el proyecto propone, hizo notar que la iniciativa no contempla normas acerca de la entrada en vigor de estas disposiciones, por lo cual debería entenderse que ellas regirán in actum. Sobre el particular, se preguntó si en ese momento existirán las condiciones necesarias para que la nueva penalidad se aplique en la debida forma. Puso de manifiesto que, según su parecer, los gendarmes no estarían formados ni habilitados para implementar este nuevo sistema y consultó quién se haría cargo, en la práctica, de esta tarea. Hizo notar que lo anterior supone un proceso de capacitación que puede no ser tan breve.

Afirmó que esta materia reviste una especial importancia pues la penalidad que se establece será observada atentamente por la opinión pública, a la cual no le agradan, en términos generales, las iniciativas que tienden a facilitar la liberación de los condenados, las cuales son asociadas a la sensación de impunidad.

Informó que estaría dispuesta a apoyar la creación de un servicio diferente y especializado para estos fines, tal como se recoge

en la legislación comparada. A este respecto, citó el caso de España, en que los trabajos comunitarios se aplican ampliamente, y el de Inglaterra, en que este tipo de esfuerzos ha llegado a buen término pues se han establecido equipos especializados que supervigilan estos trabajos, así como también la reintegración del condenado a la sociedad.

Instó, en consecuencia, a analizar la posibilidad de establecer una nueva institucionalidad para este cometido, de manera que la penalidad que se crea alcance los propósitos buscados y se evite el surgimiento de críticas frente a lo que podría percibirse como una demostración de blandura.

Su Señoría recordó que recientemente se aprobó la ley que creó el Ministerio del Interior y Seguridad Pública y que, dependiendo de esta nueva Cartera Ministerial, se establecieron una Subsecretaría dedicada a la Prevención del Delito y un nuevo Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol. Señaló que estas reparticiones tienen funciones muy cercanas a la rehabilitación y la reinserción social de las personas que cometieron delitos o que abusaron de las drogas o el alcohol. Por ello, consideró necesario contar con una instancia de colaboración entre los Ministerios de Justicia y de Interior y Seguridad Pública, de manera de lograr que proyectos como éste u otros que también propendan a la reinserción social de los condenados, tengan éxito y se evite, de paso, la duplicación de los esfuerzos públicos.

El señor Ministro de Justicia se hizo cargo de las diversas inquietudes planteadas por los miembros de la Comisión.

En primer lugar, señaló que no era sencillo establecer en forma precisa cual será la población penal para los próximos cinco años, no obstante que reconoció que dicha información es crucial para las estimaciones sobre construcción y mantención de penales y dotación de personal de Gendarmería de Chile. Por lo anterior, explicó que sobre la base de datos y supuestos metodológicos, el Ministerio a su cargo ha realizado algunas suposiciones razonables, que pasó a explicar.

Hizo presente que en el año 2005 se terminó de establecer en el país la Reforma Procesal Penal y que, desde ese momento, ha habido un aumento sostenido de la población penal, con cifras cercanas al 15% de crecimiento anual.

Explicó que ese aumento sostenido disminuyó su velocidad en el año 2010 y que, en la actualidad, se considera que se ha alcanzado una población penal estable, que asciende aproximadamente a 53.000 reclusos.

Indicó que con las normas que se proponen tanto en esta iniciativa como en las demás a que aludió anteriormente, cabe esperar que la población penal actual se mantenga estable en el nivel antes señalado por los próximos diez años.

Dijo, sin embargo, que este dato es una aproximación y que también debe tenerse en consideración que en estos momentos se discute en la Dirección de Presupuestos un anteproyecto de ley que fortalecerá el Ministerio Público, lo que podría inclinar la balanza en favor de una mayor eficacia en la persecución penal, que produzca un aumento en el número de personas condenadas.

Luego, abordó la preocupación planteada en torno a la sensación de impunidad que podría asociarse al establecimiento de un sistema de trabajos comunitarios en reemplazo de las penas de reclusión. A este respecto, puntualizó que lo que plantea el proyecto es un sistema alternativo de cumplimiento de la pena de reclusión cuando ésta se impone a una persona condenada a pagar una multa que carece de medios para enterarla en arcas fiscales.

Explicó que el sistema actual, establecido en el artículo 49 del Código Penal, prescribe que si el sentenciado no tuviere bienes suficientes para satisfacer dicha multa, sufrirá por vía de sustitución y apremio, la pena de reclusión, regulándose un día por cada un quinto de unidad tributaria mensual, sin que ella pueda nunca exceder de seis meses.

Señaló que lo anterior significa un día de cárcel por cada \$ 7.000 de multa, aproximadamente, y que en el caso de la ley N° 20.000, que sanciona el tráfico ilícito de estupefacientes, la conversión es de un día por cada media unidad tributaria mensual, lo que equivale a una jornada en la cárcel por cada \$ 17.500 de multa, aproximadamente.

Hizo notar que unas 2.500 personas cumplen días de cárcel por esta situación. Es decir, dijo, son personas que no fueron condenadas a esta pena, sino que llegaron a ella por no tener dinero. Agregó que esto ocurre a menudo con las faltas penales, respecto de las cuales no corresponde que sus autores vayan a la cárcel.

Por estas consideraciones, sostuvo que la primera justificación que surge para esta iniciativa es sacar de los recintos penales a las personas que, en principio, no deberían estar allí porque no cometieron un hecho al que, según la ley, corresponde una pena de reclusión.

Opinó que este tipo de penas por conversión no prestigia a la sociedad, pues establece una discriminación arbitraria entre quienes, habiendo incurrido en un mismo ilícito, carecen de medios económicos y quienes disponen de ellos.

Manifestó que, en realidad, no existe una gran presión ciudadana en torno a la idea de que las personas que no puedan pagar una multa deban ir a la cárcel y que, ante esta situación, es pertinente emplear un criterio de equidad.

En relación con la puesta en marcha de la pena de servicios en beneficio de la comunidad, el señor Ministro recordó que se encuentra en discusión en la Cámara de Diputados un proyecto de ley que establece un sistema de trabajos comunitarios como forma alternativa de cumplimiento de las condenas de privación de libertad de menos de un año de duración.

Explicó que esa iniciativa fue acompañada por un informe presupuestario que justifica un gasto inicial de \$ 800.000.000 y uno anual de \$ 1.500.000.000, recursos que financiarán la implementación de un sistema de control de los trabajos comunitarios, que sería el mismo que se emplearía si la iniciativa en discusión es aprobada. Añadió que si bien este presupuesto podría ser más elevado, a lo menos es un comienzo.

Informó que el referido sistema de control contempla la contratación de 25 encargados regionales y de 142 coordinadores territoriales. Cada uno de estos últimos tendrá a su cargo 25 condenados y contará con medios suficientes para hacer visitas a terreno y controlar el cumplimiento y avance de las labores de los reclusos que optaron por prestar trabajos comunitarios. Explicó que estos funcionarios serían contratados en primer término a través de Gendarmería de Chile y que después podrían ser integrados al nuevo servicio nacional que se establezca para hacerse cargo de la rehabilitación y reinserción social de los reclusos, reservándose a Gendarmería de Chile exclusivamente las labores de vigilancia y seguridad.

Relató que, además de tenerse presente los ya conocidos convenios con las Municipalidades, se han efectuado algunas evaluaciones exploratorias con instituciones privadas, tanto comerciales como sin fines de lucro, lográndose una idea más o menos cabal de las posibilidades de colocación que tendrían las personas que se acojan al nuevo sistema. Señaló que es sorprendente la cantidad de potenciales trabajos de que se podría disponer, lo que ejemplificó señalando que ya hay solicitudes concretas para contar con personas que graben libros para ciegos.

Destacó que el sistema de conversión en estudio se basa en que el condenado lo apruebe, pues si no tiene interés en ello, dicha conversión no se aplicará. Además, dijo, debe procurarse que la persona realice un trabajo para el cual tenga aptitudes, pues de no ser así, no lo ejecutará.

Luego, se refirió a las alrededor de 9.000 personas que se ha dicho que podrían salir en libertad en virtud de la aplicación de las iniciativas legales antes comentadas y a las preocupaciones que ello podría motivar desde el punto de vista de la seguridad ciudadana. Expresó que respecto de esa cifra, dada a conocer por la prensa, cabía hacer algunas distinciones.

En primer lugar, sostuvo que quienes pueden aspirar a la libertad condicional, son personas que ya tienen las cualidades necesarias para postular a este beneficio, de manera que no debiera haber mayores inquietudes a este respecto, salvo la conveniencia de radicar la respectiva decisión en las Comisiones de Libertad Condicional, según se está proponiendo en la iniciativa en estudio. A su vez, a las personas privadas de libertad por no pago de multas no habría mérito para mantenerlas presas, además de que seguramente a la fecha de despacharse la misma iniciativa muchas de ellas ya estarán libres por su propio mérito. En consecuencia, tampoco existe una gran presión con respecto a ellas.

Aclaró que sí hay motivos de preocupación en torno a los condenados a penas privativas de libertad por lapsos inferiores a un año, pues reiteró que en esos casos, lejos de lograrse fines rehabilitadores, sólo se produce un dañino contacto criminógeno en los recintos penales. Por eso, aunque previó que seguramente estos casos van a suscitar alguna polémica, opinó que, desde el punto de vista de la seguridad ciudadana, la pena de trabajos en beneficio de la comunidad será especialmente importante respecto a estas personas.

Por otra parte, en cuanto a los tres núcleos de personas que se beneficiarían con el proyecto de indulto general, explicó que dos de estos grupos ya circulan libremente durante a lo menos algunos días de la semana, por lo que tampoco debería haber tanta inquietud a su respecto, pues si quisieran delinquir, ya podrían haberlo hecho.

En síntesis, concluyó que en esta materia no cabe hacer generalizaciones, sino que deben considerarse las distintas categorías de individuos que están involucrados, para luego examinar el impacto que su liberación puede causar desde el punto de vista de la seguridad ciudadana.

En relación con la inquietud planteada en cuanto al posible tope de funciones que podría producirse entre los Ministerios del Interior y Seguridad Pública y Justicia, explicó que es una materia que se está examinando y que, en un primer momento, podría haber algunas soluciones a través de los convenios que puedan suscribirse entre la Subsecretaría de Prevención del Delito y Gendarmería de Chile.

En último término, tocante a la entrada en vigor de las disposiciones que el proyecto en análisis dedica a la nueva penalidad de prestación de servicios en beneficio de la comunidad, coincidió con las aprensiones de la señora Presidenta de la Comisión en cuanto a que, a la fecha del despacho del proyecto en estudio, podrían no darse en forma inmediata las condiciones necesarias para ponerla en práctica en la debida forma. Por ello, señaló que, durante la discusión en particular, procedería presentar una indicación destinada a prevenir este riesgo, postergando la entrada en vigencia de estas normas, por ejemplo, hasta la fecha en que se dicten los correspondientes reglamentos.

Enseguida, hizo uso de la palabra el **abogado analista de la Biblioteca del Congreso Nacional, señor Juan Pablo Cavada**, quien manifestó que compartía los propósitos y el contenido del proyecto de ley en estudio e hizo entrega de un documento en el cual se reseñan algunas enmiendas de técnica legislativa, que podrían introducirse a la iniciativa durante la discusión en particular.

La Presidenta de la Comisión, Honorable Senadora señora Alvear, señaló que aun cuando compartía los propósitos del proyecto en examen, consideraba necesario profundizar el análisis de los distintos planteamientos que se han formulado y que por ello estimaba pertinente recabar la opinión de distintos especialistas del mundo académico y profesional.

El Honorable Senador señor Espina observó, en cambio, que en este debate se ha advertido un amplio consenso en torno a las dos ideas centrales del proyecto, tanto la de excluir a los Secretarios Regionales Ministeriales de Justicia de la decisión sobre las libertades condicionales como la de establecer la prestación de trabajos comunitarios como sistema alternativo para el no pago de las multas.

Por ello, sostuvo que era dable aprobarlo en general y reservar el estudio pormenorizado de sus disposiciones para la discusión en particular, oportunidad en la cual podría contarse con participación de los especialistas a que ha hecho mención la señora Presidenta de la Comisión.

Los Honorables Senadores señores Chadwick y Walker, don Patricio, coincidieron con esta última proposición.

La Presidenta de la Comisión, Honorable Senadora señora Alvear, se allanó a dicho planteamiento, dejando constancia que los puntos que tanto ella como otros miembros de la Comisión han connotado durante esta discusión en general darán lugar a las correspondientes indicaciones y que votará favorablemente el proyecto, teniendo en consideración las observaciones antes consignadas.

En consecuencia, finalizado el debate, puso en votación la idea de legislar.

- Sometido a votación en general el proyecto, fue aprobado por la unanimidad de los miembros presentes de la Comisión, Honorables Senadores señora Alvear y señores Chadwick, Espina y Walker, don Patricio.

- - -

TEXTO DEL PROYECTO

En mérito del acuerdo precedentemente expuesto, vuestra Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento tiene el honor de proponeros que aprobéis, en general, el siguiente proyecto de ley:

PROYECTO DE LEY

“Artículo 1º.- Introdúcense las siguientes modificaciones al decreto ley N° 321, que establece la libertad condicional para los penados:

1) En el artículo 4º:

a) Sustitúyese el inciso primero, por el siguiente:

“Artículo 4.º La libertad condicional se concederá por resolución de una Comisión de Libertad Condicional que funcionará en la Corte de Apelaciones respectiva, durante los meses de abril y octubre de cada año, previo informe del Jefe del establecimiento en que esté el condenado.”.

b) Reemplázase, en el inciso final del mismo artículo, la expresión “pedir” por “conceder”.

2) En el artículo 5º, introdúcense las siguientes modificaciones:

a) Sustitúyese el inciso primero, por el siguiente:

“Artículo 5.º La libertad condicional se concederá por resolución de la Comisión de Libertad Condicional indicada en el artículo anterior, previos los trámites correspondientes, y se revocará del mismo modo.”.

b) Reemplázase, en el inciso final, la expresión “al Ministerio de Justicia” por “a la Comisión respectiva”.

3) En el artículo 6°, en su inciso primero, reemplázase la expresión “del Ministerio de Justicia” por “del presidente de la Comisión respectiva”.

4) En el artículo 8°, sustitúyese la expresión “un decreto supremo” por “una resolución de la respectiva Comisión”.

Artículo 2°.- Introdúcense las siguientes modificaciones al Código Penal:

1) Incorpóranse las siguientes frases al final del artículo 21:

“Penas sustitutivas por vía de conversión de la multa

Prestación de servicios en beneficio de la comunidad.”.

2) En el artículo 49:

a) Sustitúyese el inciso primero, por el siguiente:

“Art. 49. Si el sentenciado no tuviere bienes para satisfacer la multa, podrá el tribunal imponer por vía de sustitución, la pena de prestación de servicios en beneficio de la comunidad.”.

b) Intercálase, como nuevo inciso segundo, el siguiente:

“Para proceder a esta sustitución, se requerirá del acuerdo del condenado. En caso contrario, el tribunal impondrá, por vía de sustitución y apremio de la multa, la pena de reclusión, regulándose un día por cada un quinto de unidad tributaria mensual, sin que ella pueda nunca exceder de seis meses.”.

c) En el actual inciso segundo, que ha pasado a ser tercero, intercálase, entre la expresión “grave” y el punto final (.), la frase “que deba cumplir efectivamente”.

3) Agréganse, a continuación del artículo 49, los siguientes artículos 49 bis, 49 ter, 49 quáter, 49 quinquies y 49 sexies:

“Art. 49 bis. La pena de prestación de servicios en beneficio de la comunidad consiste en la realización de actividades no remuneradas a favor de la colectividad o en beneficio de personas en situación de precariedad, coordinadas por un delegado de Gendarmería de Chile.

El trabajo en beneficio de la comunidad será facilitado por Gendarmería, pudiendo establecer los convenios que estime pertinentes para tal fin con organismos públicos y privados.

Gendarmería de Chile y sus delegados, y los organismos públicos y privados que en virtud de los convenios a que se refiere el inciso anterior, intervengan en la ejecución de esta sanción, deberán velar porque no se atente contra la dignidad del penado en la ejecución de estos servicios.

Art. 49 ter. La pena de prestación de servicios en beneficio de la comunidad se regulará en ocho horas por cada quinto de unidad tributaria mensual, sin perjuicio de la conversión establecida en leyes especiales.

Su duración diaria no podrá exceder de ocho horas.

Art. 49 quáter. En caso de decretarse la sanción de prestación de servicios en beneficio de la comunidad, el delegado de Gendarmería de Chile responsable de gestionar el cumplimiento informará al tribunal que dictó la sentencia, quien a su vez notificará al Ministerio Público y al defensor, el tipo de servicio, el lugar donde deba realizarse y el calendario de su ejecución, dentro de los treinta días siguientes a la fecha en que la condena se encontrare firme o ejecutoriada.

Art. 49 quinquies. En caso de incumplimiento de la pena de servicios en beneficio de la comunidad, el delegado deberá informar al tribunal que haya impuesto la sanción.

El tribunal citará a una audiencia para resolver la mantención o la revocación de la pena.

Art. 49 sexies. El juez podrá revocar la pena de servicios en beneficio de la comunidad, cuando el condenado:

a) Se ausentare del trabajo durante al menos dos jornadas laborales. Si el penado faltare al trabajo por causa justificada, no se entenderá dicha ausencia como abandono de la actividad.

b) Su rendimiento en la ejecución de los servicios fuere sensiblemente inferior al mínimo exigible, a pesar de los requerimientos del responsable del centro de trabajo.

c) Se opusiere o incumpliere de forma reiterada y manifiesta las instrucciones que se le dieran por el responsable del centro de trabajo.

En caso de revocar la pena de servicios en beneficio de la comunidad, el tribunal impondrá al condenado, por vía de sustitución y apremio de la multa originalmente impuesta, la pena de reclusión, regulándose un día por cada quinto de unidad tributaria mensual, sin que ella pueda nunca exceder de seis meses.

Habiéndose decretado la revocación, se abonará al tiempo de reclusión, un día por cada ocho horas efectivamente trabajadas en beneficio de la comunidad.

Si el tribunal no revocare la pena de servicios en beneficio de la comunidad, podrá ordenar que el cumplimiento de la misma se ejecute en un lugar distinto al que originalmente se encontraba desarrollando; todo lo anterior, sin perjuicio de la facultad prevista en el inciso tercero del artículo 70 del Código de Penas.”.

4) Incorpórase el siguiente inciso tercero al artículo 70:

“En las oportunidades procesales descritas en el inciso anterior, el tribunal competente, previa solicitud fundada del condenado, podrá decidir la exoneración del pago de la multa o de la prestación de servicios en beneficio de la comunidad impuestos cuando, de los antecedentes expuestos por el condenado, apareciere la imposibilidad de cumplir la pena o su cumplimiento fuere, de acuerdo al concepto del tribunal, en extremo gravoso para el condenado.”.

Artículo 3°.- Sustitúyese el artículo 52 de la ley N° 20.000, por el siguiente:

“Artículo 52.- Si el sentenciado no pagare la multa impuesta, el tribunal podrá imponer por vía de sustitución, la pena de prestación de servicios en beneficio de la comunidad.

Para proceder a esta sustitución, se requerirá del acuerdo del condenado. En caso contrario, el tribunal impondrá, por vía de sustitución y apremio de la multa, la pena de reclusión, regulándose un día por cada media unidad tributaria mensual, sin que ella pueda nunca exceder de seis meses.

En cuanto a la regulación y revocación de la pena de servicios en favor de la comunidad, salvo la regla de conversión de días de reclusión por cada media unidad tributaria mensual impuesta a título de multa, regirán las disposiciones contenidas en los artículos 49 a 49 sexties del Código Penal.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso anterior, en casos debidamente calificados, el tribunal podrá eximir al condenado del pago de la multa o imponerle una inferior al mínimo establecido en la ley, debiendo dejar constancia en la sentencia o en la resolución posterior a ésta, de las razones que motivaron la decisión.”.”.

- - -

Acordado en sesión celebrada el día 19 de abril de 2011, con la asistencia de los Honorables Senadores señora Soledad Alvear Valenzuela (Presidenta) y señores Andrés Chadwick Piñera, Alberto Espina Otero y Patricio Walker Prieto.

Valparaíso, 21 de abril de 2011.

NORA VILLAVICENCIO GONZÁLEZ
Abogada Secretaria

RESUMEN EJECUTIVO

INFORME DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN, LEGISLACIÓN, JUSTICIA Y REGLAMENTO, RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY, EN PRIMER TRÁMITE CONSTITUCIONAL, QUE MODIFICA EL RÉGIMEN DE LIBERTAD CONDICIONAL Y ESTABLECE, EN CASO DE MULTA, LA PENA ALTERNATIVA DE TRABAJOS COMUNITARIOS **BOLETÍN N° 7.534-07**

- I. OBJETIVOS DEL PROYECTO PROPUESTO POR LA COMISIÓN:**
introducir modificaciones al actual régimen de libertad condicional, excluyendo a los Secretarios Regionales Ministeriales de Justicia de la decisión de dicho beneficio y radicando esta facultad en las Comisiones de Libertad Condicional y establecer la pena de prestación de servicios en beneficio de la comunidad como sanción alternativa para el caso de incumplimiento de la pena de multa.
- II. ACUERDOS:** aprobado en general (Unanimidad 4x0).
- III. ESTRUCTURA DEL PROYECTO APROBADO POR LA COMISIÓN:**
consta de tres artículos permanentes.
- IV. NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL:** no hay.
- V. URGENCIA:** suma, a contar del 5 de abril de 2011.
- VI. ORIGEN E INICIATIVA:** Senado. Mensaje de Su Excelencia el señor Presidente de la República.
- VII. TRÁMITE CONSTITUCIONAL:** primero.
- VIII. INICIO TRAMITACIÓN SENADO:** 15 de marzo de 2011.
- IX. TRÁMITE REGLAMENTARIO:** primer informe, discusión en general.
- X. LEYES QUE SE MODIFICAN O QUE SE RELACIONAN CON LA MATERIA:**
 - 1.- Código Penal, principalmente sus artículos 21, 49 y 70.
 - 2.- Decreto ley N° 321, de 1925, que establece la libertad condicional para los penados.
 - 3.- Decreto supremo N° 2.442, del Ministerio de Justicia, de 1926, que fija el texto del Reglamento de la Ley de Libertad Condicional.
 - 4.- Decreto ley N° 3.346, de 1980, que fija el texto de la Ley Orgánica del Ministerio de Justicia.

5.- Decreto ley N° 575, de 1974, sobre Regionalización del País.

6.- Ley N° 20.000, de 2005, que sanciona el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, principalmente su artículo 52.

Valparaíso, 21 de abril de 2011.

NORA VILLAVICENCIO GONZÁLEZ
Abogada Secretaria