

SEGUNDO INFORME DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN, LEGISLACIÓN, JUSTICIA Y REGLAMENTO, recaído en el proyecto de ley, en segundo trámite constitucional, que establece reglas especiales tratándose de la alteración, ampliación, reparación o reconstrucción de establecimientos penitenciarios y modifica otros cuerpos legales.
BOLETÍN N° 16.037-07.

HONORABLE SENADO:

Vuestra Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento tiene el honor de informar, en particular, acerca del proyecto de ley de la referencia, en segundo trámite constitucional, iniciado en Mensaje de S.E. el Presidente de la República, y para cuyo despacho se ha hecho presente calificación de urgencia en el carácter de “suma”.

Se dio cuenta de esta iniciativa en la Sala del Senado en sesión de 29 de agosto de 2023, disponiéndose su estudio por la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento, y la Comisión de Hacienda, en su caso.

- - -

Asistieron a la sesión que la Comisión dedicó al análisis de este asunto, los siguientes personeros:

- El Ministro de Justicia y Derechos Humanos, señor Luis Cordero, acompañado por los abogados de la División Jurídica, señora Paula Recabarren y señor Rafael Ferrada; el arquitecto de la Oficina de Planificación y Presupuestos, señor Eliseo Huencho, y el Jefe de Prensa, señor Hernán Leighton.

- El Jefe del Departamento Jurídico del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, señor Rafael Collado, y los asesores legislativos señores José Tomás Humud y Claudio Rodríguez.

- El asesor de la Fundación Jaime Guzmán, señor Sebastián Videla.

- Los asesores parlamentarios señores Jorge Hagedorn, Carlos Lobos y Benjamín Sáenz.

- - -

Para los efectos de lo dispuesto en el artículo 124 del Reglamento del Senado, se deja constancia de lo siguiente:

- 1.- Artículos o numerales que no fueron objeto de indicaciones ni modificaciones: Artículos 2, 3 y 4, y artículos segundo y tercero, transitorios.
- 2.- Indicaciones aprobadas sin modificaciones: Indicación N° 1.
- 3.- Indicaciones aprobadas con modificaciones: Indicación N° 2.
- 4.- Indicaciones rechazadas: No hay.
- 5.- Indicaciones retiradas: Indicación N° 3.
- 6.- Indicaciones declaradas inadmisibles: No hay.

OBJETIVO DEL PROYECTO

En síntesis, establecer reglas especiales en materia de urbanismo y construcción que faciliten la alteración, ampliación, reparación o reconstrucción de establecimientos penitenciarios existentes.

NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL

No hay.

DISCUSIÓN EN PARTICULAR

A continuación, se contiene una descripción de las indicaciones formuladas al proyecto aprobado en general y de los artículos en que inciden, señalándose en cada caso los acuerdos adoptados por la Comisión a su respecto.

ARTÍCULO 1.-

Establece los supuestos y el procedimiento por medio de los cuales el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos propondrá fundadamente al Ministerio de Vivienda y Urbanismo, las modificaciones requeridas para permitir la alteración, ampliación, reparación o reconstrucción de establecimientos penitenciarios existentes, como asimismo la construcción de recintos penitenciarios nuevos.

INCISO SEGUNDO

Prescribe que, previo a pronunciarse sobre la propuesta, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo solicitará informe a la o las municipalidades respectivas, cada una de las cuales deberá evacuarlo en el plazo de quince días corridos. Añade que vencido el plazo, la falta de pronunciamiento será considerada como aprobación sin observaciones y que en los mismos términos se solicitará informe a los Gobiernos Regionales, cuando corresponda. No se requerirá aprobación o pronunciamiento de otros organismos del Estado.

Indicación N° 1.-

De la **Honorable Senadora señora Ebensperger**, propone incorporar, a continuación de la expresión “quince días corridos”, lo siguiente: “, salvo que se trate de la construcción de un recinto penitenciario nuevo, en cuyo caso el plazo será de treinta días corridos”.

En relación con esta indicación, el **Honorable Senador señor Galilea** hizo presente que el Ejecutivo no presentó ninguna indicación al artículo 1° del proyecto, con el objeto de mantener su redacción original, es decir, suprimiendo la frase incorporada por la Cámara de Diputados “, como asimismo la construcción de recintos penitenciarios nuevos”. Esta última frase, observó, posee consecuencias imprevistas y complejiza la aplicación de la norma en materias urbanística, medioambiental, de participación ciudadana, entre otras. En tal contexto, planteó la modificación de la enmienda en estudio en los términos señalados.

La **Honorable Senadora señora Ebensperger** señaló que incorporar la construcción de nuevas cárceles complejiza la aplicación de la norma. Sin perjuicio de ello, recordó que la Cámara de Diputados aprobó tal incorporación y, de eliminarse, implicaría una eventual comisión mixta. Asimismo, sostuvo que la construcción de un nuevo recinto penitenciario será siempre iniciativa del Poder Ejecutivo, por lo cual se

manifestó partidaria de mantener la construcción de nuevos recintos carcelarios en el texto, con ciertas modificaciones.

El **señor Ministro de Justicia y Derechos Humanos** enfatizó en que el Mensaje original no consideró la construcción de nuevos recintos penitenciarios. Luego, acotó que la Cámara de Diputados insistió en que el proyecto de ley contemplara la construcción de nuevos recintos penitenciarios; sin perjuicio de ello, explicó que esta regla tendrá limitada aplicación, debido a que sólo se podrá utilizar si el plano regulador lo permite.

En atención a las dimensiones que posee un recinto penitenciario, comentó que su construcción se realiza únicamente en lugares donde ésta se encuentra explícitamente autorizada o no existe regulación urbana. En consecuencia, la norma que aprobó la Cámara de Diputados posee poca probabilidad de aplicación con los planos reguladores existentes.

El **Honorable Senador señor Galilea** indicó que la norma en discusión busca alterar la tramitación de un permiso para ampliar, modificar y construir un recinto penitenciario. Al respecto, sostuvo que modificar o ampliar un espacio de un recinto penitenciario es atendible, mientras que la aprobación de permisos para nuevos recintos es totalmente diferente. Del mismo modo, expresó no conocer planos reguladores que contengan un espacio determinado para construir un recinto penitenciario, sino que, en general, se construyen fuera del área urbana, en zonas rurales, debido a que las cárceles son construcciones socialmente conflictivas. Por ello, se mostró dubitativo en torno a incorporar la construcción de un recinto penitenciario nuevo en el presente régimen normativo.

Por su parte, el **Honorable Senador señor De Urresti** señaló que el proyecto de ley en estudio posee una visión práctica, que busca la eficiencia en el funcionamiento de las cárceles. Por esto, opinó que resulta poco conveniente discutir aspectos urbanísticos o de mérito. Asimismo, comentó que la construcción de los recintos penitenciarios demora un tiempo prolongado y, por ende, su diseño y ejecución corresponde a distintas administraciones. Con todo, previno que resulta conveniente mirar este tema desde una perspectiva estratégica.

En el mismo orden de ideas, preguntó cuántos recintos penitenciarios se pretenden construir y qué cantidad es posible ampliar, considerando los concesionados y los administrados por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

Al volver a hacer uso de la palabra, el **Secretario de Estado** hizo presente que la información solicitada se encuentra en la presentación que hizo el Ministerio, raíz de la discusión en general de la iniciativa legal. A su vez, indicó que el artículo 1 tiene por objeto excepcionar la modificación del plan regulador, es decir, se aplicará a la modificación de la planificación urbana, no al otorgamiento de permisos.

Por otro lado, reiteró que en opinión del Ejecutivo no tiene sentido incluir en el proyecto de ley la construcción de nuevos recintos penales, por cuanto, en la actualidad éstos se construyen fuera de la regulación urbana. Además, la construcción de una nueva cárcel tarda en promedio catorce años, es decir, involucra al menos a tres administraciones.

El **Honorable senador señor Galilea** previno que, en caso de aprobarse la indicación, por rigurosidad legislativa también se debe modificar el artículo 2, porque dicho precepto no contempla la hipótesis de construcción. En consecuencia, con el objeto de resguardar la armonía del texto, es conveniente incorporar la referida hipótesis.

- Sometida a votación, la indicación fue aprobada en los mismos términos por la mayoría de los miembros presentes de la Comisión. Votaron por la afirmativa, los Honorables Senadores señora Ebensperger y señores Cruz-Coke y De Urresti. Se abstuvo, el Honorable Senador señor Galilea.

INCISO TERCERO

Precisa que recibido el o los informes a que se refiere el inciso precedente o vencido el plazo para ello, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo se pronunciará sobre la propuesta del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Tanto el rechazo como la aprobación de la mencionada propuesta se efectuarán mediante resolución fundada del Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Añade que sobre la base de la propuesta aprobada, las modificaciones referidas serán elaboradas por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, y aprobadas mediante decreto supremo de este ministerio, el que se publicará en el Diario Oficial. Una copia del decreto aprobatorio, de la memoria explicativa y de los planos respectivos deberá archivarse en la o las municipalidades correspondientes, en el Conservador de Bienes Raíces competente, en la División de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda y Urbanismo y en la respectiva Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo. Adicionalmente, estos documentos deberán estar disponibles en el sitio electrónico del Ministerio de Vivienda y Urbanismo y del municipio correspondiente, conforme a lo

dispuesto en el artículo 7 del artículo primero de la ley N° 20.285, sobre Acceso a la Información Pública.

Indicación N° 2.-

De la **Honorable Senadora señora Ebensperger**, propone agregar, a continuación de la oración “Tanto el rechazo como la aprobación de la mencionada propuesta se efectuarán mediante resolución fundada del Ministerio de Vivienda y Urbanismo.”, la siguiente: “No se podrá aprobar la propuesta de construcción de un recinto penitenciario nuevo si los informes a que hace referencia el inciso anterior no aprobaren su construcción.”.

En lo que atañe a esta enmienda, el **señor Ministro** explicó que la norma no busca aprobar la construcción de recintos penitenciarios, sino modificar la planificación que rige la construcción de recintos nuevos.

La **Honorable Senadora señora Ebensperger** sostuvo que la indicación persigue facilitar la aplicación de las normas relativas a ampliación y modificación de los establecimientos penitenciarios. En razón de lo planteado por el Jefe Ministerial, la señora Senadora sugirió modificar la redacción de la indicación.

En mérito del debate habido, la Comisión estuvo por conferirle la siguiente redacción al texto que se consulta en la indicación de que se trata:

“No se podrá aprobar la propuesta de modificación de un plan regulador intercomunal, comunal o plan seccional, según corresponda, para la construcción de un recinto penitenciario nuevo si los informes a que hace referencia el inciso anterior no aprobaren su construcción.”.

- Con dicha redacción y sometida a votación, la indicación fue aprobada por la unanimidad de los miembros presentes de la Comisión, Honorables Senadores señora Ebensperger y señores Cruz-Coke, De Urresti y Galilea.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

ARTÍCULO PRIMERO.-

Dispone que el artículo 1 del proyecto tendrá una vigencia de cuarenta y ocho meses, contados desde su publicación en el Diario Oficial.

Indicación N° 3.-

De la **Honorable Senadora señora Ebensperger**, propone sustituir la expresión “El artículo 1 tendrá” por “Los artículos 1 y 3 tendrán”.

En su calidad de autora de la indicación, la **Honorable Senadora señora Ebensperger** señaló que su propuesta persigue que el plazo de 48 meses de vigencia, no sólo se aplique a la modificación de los planes reguladores, sino también al descongelamiento de las normas reguladoras. En tal sentido, aclaró que la enmienda debería hacer referencia al artículo 3, que se refiere al congelamiento de las normas reguladoras y no al artículo 2.

Por su parte, el **señor Ministro** se mostró contrario a la indicación, porque la iniciativa tiene dos objetivos: la modificación de los planes reguladores, de naturaleza transitoria, y cambiar de forma permanente el artículo 62, que se aplica sólo en caso en que exista congelamiento urbanístico. De esta forma, se pretende abordar una situación crítica estructural al interior de los penales y evitar las restricciones del congelamiento contemplado en el artículo 62. Por ello, ampliar la transitoriedad a la regla que permitirá modificar el artículo 62, afecta el fin perseguido por esta propuesta.

El **Honorable Senador señor Galilea** consultó si la norma de descongelamiento se puede entender de aplicación permanente. Esto, porque si bien en principio el descongelamiento debería aplicarse una vez, en los términos en que está redactada la iniciativa, se puede entender que se puede aumentar la superficie del recinto en un 50%, luego otro 50% sobre la nueva superficie, y así sucesivamente.

En este escenario, si bien se mostró partidario de aprobarla como una norma permanente, el Secretario de Estado consideró adecuado precisar de forma clara que su aplicación tiene un límite, con independencia del número de veces en que se ejecuten obras de ampliación, las que no podrán superar el 50% de lo originalmente construido.

En razón de lo expuesto, el **Jefe Ministerial** confirmó que el propósito de esta norma es que la ampliación no exceda el 50% de la construcción original. Además, destacó, esta es la única

interpretación que tiene sentido con la regla de descongelamiento del inciso primero del artículo 62.

En lo relativo a armonizar la redacción del artículo 2, con lo aprobado respecto del artículo 1, hizo hincapié en que el enfoque de género consiste en un criterio incorporado en la política penal penitenciaria, específicamente, en la construcción de recintos penales nuevos. En efecto, inicialmente las unidades penales fueron pensadas para población masculina, pero actualmente los proyectos asociados a nuevas cárceles incorporan el señalado criterio.

- Esta indicación fue retirada por su autora.

- - -

MODIFICACIONES

En mérito de los acuerdos precedentemente consignados, vuestra Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento os propone aprobar el proyecto de ley acordado en primer trámite constitucional por la Honorable Cámara de Diputados, y en general por el Senado, con las enmiendas que siguen:

ARTÍCULO 1.-

Inciso segundo

- Intercalar, luego de “quince días corridos”, la frase “, salvo que se trate de la construcción de un recinto penitenciario nuevo, en cuyo caso el plazo será de treinta días corridos”.

(Indicación Nº 1. Aprobada por mayoría 3x1 abstención)

Inciso tercero

- Intercalar, a continuación de la oración “Tanto el rechazo como la aprobación de la mencionada propuesta se efectuarán mediante resolución fundada del Ministerio de Vivienda y Urbanismo.”, la siguiente: “No se podrá aprobar la propuesta de modificación de un plan regulador intercomunal, comunal o plan seccional, según corresponda, para la construcción de un recinto penitenciario nuevo si los informes a que hace referencia el inciso anterior no aprobaren su construcción.”.

(Indicación Nº 2. Aprobada con enmiendas por unanimidad 4x0)

- - -

TEXTO DEL PROYECTO DE LEY

De acogerse las modificaciones antes reseñadas, el proyecto de ley quedaría como sigue:

PROYECTO DE LEY:

“Artículo 1.- En los casos en que se estime imprescindible para el resguardo de la seguridad nacional, de la seguridad pública interior y, especialmente, para la efectiva protección de la sociedad contra el delito, la reducción de la reincidencia y la protección de los derechos fundamentales de las personas, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos propondrá fundadamente al Ministerio de Vivienda y Urbanismo las modificaciones a los planes reguladores intercomunales, comunales o planes seccionales a que refiere el Título II del decreto con fuerza de ley N° 458, de 1975, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, que aprueba la Nueva Ley General de Urbanismo y Construcciones, que estime necesarias para permitir la alteración, ampliación, reparación o reconstrucción de establecimientos penitenciarios existentes, como asimismo la construcción de recintos penitenciarios nuevos.

Previo a pronunciarse sobre la propuesta, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo solicitará informe a la o las municipalidades respectivas, cada una de las cuales deberá evacuarlo en el plazo de quince días corridos, **salvo que se trate de la construcción de un recinto penitenciario nuevo, en cuyo caso el plazo será de treinta días corridos**. Vencido el plazo, la falta de pronunciamiento será considerada como aprobación sin observaciones. En los mismos términos se solicitará informe a los Gobiernos Regionales, cuando corresponda. No se requerirá aprobación o pronunciamiento de otros organismos del Estado.

Recibido el o los informes a que se refiere el inciso precedente o vencido el plazo para ello, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo se pronunciará sobre la propuesta del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Tanto el rechazo como la aprobación de la mencionada propuesta se efectuarán mediante resolución fundada del Ministerio de Vivienda y Urbanismo. **No se podrá aprobar la propuesta de modificación de un plan regulador intercomunal, comunal o plan seccional, según corresponda, para la construcción de un recinto penitenciario nuevo si los informes a que hace referencia el inciso anterior no aprobaren su construcción**. Sobre la base de la propuesta aprobada, las modificaciones referidas serán elaboradas por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, y aprobadas mediante decreto supremo de este ministerio, el que se publicará en el Diario Oficial. Una copia del decreto aprobatorio, de la memoria explicativa y de los planos respectivos deberá archivar en la o las

municipalidades correspondientes, en el Conservador de Bienes Raíces competente, en la División de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda y Urbanismo y en la respectiva Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo. Adicionalmente, estos documentos deberán estar disponibles en el sitio electrónico del Ministerio de Vivienda y Urbanismo y del municipio correspondiente, conforme a lo dispuesto en el artículo 7 del artículo primero de la ley N° 20.285, sobre Acceso a la Información Pública.

Lo dispuesto en este artículo prevalecerá sobre cualquiera otra norma que verse sobre las mismas materias.

Artículo 2.- Los proyectos de inversión relativos a la alteración, ampliación, reparación o reconstrucción de establecimientos penitenciarios que se lleven a cabo de conformidad con las disposiciones de la presente ley, deberán diseñarse y ejecutarse procurando considerar la adecuada protección de los derechos de todas las personas, con especial atención de la situación de las mujeres privadas de libertad, en particular de las mujeres embarazadas, mujeres en periodo de lactancia y de sus hijos e hijas menores de 2 años.

Artículo 3.- Agrégase en el artículo 62 del decreto con fuerza de ley N° 458, de 1975, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, que Aprueba la Nueva Ley General de Urbanismo y Construcciones, el siguiente inciso segundo, nuevo, pasando el actual inciso segundo a ser tercero:

“No estarán afectos al congelamiento a que se refiere el inciso anterior, los aumentos de superficie edificada de establecimientos penitenciarios, de hasta el 50%, que resulten imprescindibles para mejorar su funcionamiento y asegurar el cumplimiento de sus fines, previa calificación fundada de su necesidad por parte del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, con informe favorable de Gendarmería de Chile. En este caso, la calificación de obra imprescindible deberá ser informada por ese ministerio a la dirección de obras municipales del municipio correspondiente dentro del plazo de diez días hábiles contado desde la dictación del respectivo acto administrativo. A estas obras les resultarán plenamente aplicables las disposiciones para obras de carácter penitenciario contempladas en el artículo 116.”.

Artículo 4.- Agrégase en el inciso segundo del artículo 8° A del decreto ley N° 2859, de 1979, que fija Ley Orgánica de Gendarmería de Chile, el siguiente literal c):

“c) Asesorar, controlar y coordinar las acciones relativas a la persecución y prevención del surgimiento y operación de asociaciones delictivas o criminales.”.

Disposiciones transitorias

Artículo primero.- El artículo 1 tendrá una vigencia de cuarenta y ocho meses, contados desde su publicación en el Diario Oficial.

Artículo segundo.- Las obras relativas a la alteración, ampliación, reparación o reconstrucción del establecimiento penitenciario existente a que den lugar las modificaciones a los instrumentos de planificación territorial que sean aprobadas de conformidad al artículo 1 y, asimismo, la construcción de recintos penitenciarios nuevos, deberán iniciarse dentro del plazo de seis años, contado desde la publicación en el Diario Oficial del respectivo decreto supremo del Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

Las obras a que se refiere el inciso anterior quedarán sujetas a las disposiciones vigentes a la fecha de publicación del mencionado acto administrativo, no obstante que el instrumento de planificación territorial correspondiente sea modificado en el transcurso de dichos seis años.

Para estos efectos, se entenderá que la obra se encuentra iniciada una vez realizados los trazados y comenzadas las excavaciones o alguna partida de obra gruesa contempladas en los planos del proyecto. Si de acuerdo con sus planos y especificaciones técnicas, se trata de un proyecto que admite la construcción por partes que pueden habilitarse independientemente, bastará el comienzo de solo una de ellas para determinar que se han iniciado las obras de todo el proyecto.

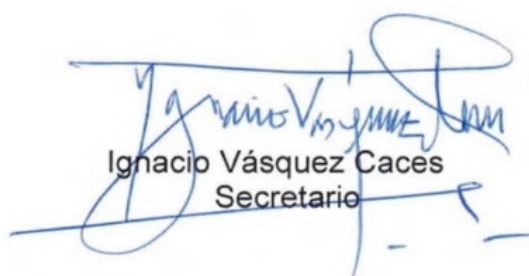
Artículo tercero.- El mayor gasto fiscal que signifique la aplicación del artículo 4 en su primer año presupuestario de vigencia se financiará con cargo al presupuesto vigente de Gendarmería de Chile. No obstante lo anterior, el Ministerio de Hacienda, con cargo a la partida presupuestaria Tesoro Público, podrá suplementar dicho presupuesto en la parte del gasto que no se pudiere financiar con tales recursos. Para los años posteriores, el gasto se financiará con cargo a los recursos que se contemplen en las respectivas leyes de presupuestos del sector público.”.

- - -

ACORDADO

Acordado en sesión celebrada el día 6 de noviembre de 2023, con asistencia de los Honorables Senadores señora Luz Ebersperger Orrego (Presidenta) y señores Luciano Cruz-Coke Carvallo, Alfonso De Urresti Longton y Rodrigo Galilea Vial.

Sala de la Comisión, a 6 de noviembre de 2023.



Ignacio Vásquez Caces
Secretario

RESUMEN EJECUTIVO

SEGUNDO INFORME DE LA DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN, LEGISLACIÓN, JUSTICIA Y REGLAMENTO recaído en el proyecto de ley que establece reglas especiales tratándose de la alteración, ampliación, reparación o reconstrucción de establecimientos penitenciarios y modifica otros cuerpos legales (Boletín N° 16.037-07).

- I. **OBJETIVO DEL PROYECTO PROPUESTO POR LA COMISIÓN:** En síntesis, establecer reglas especiales en materia de urbanismo y construcción que faciliten la alteración, ampliación, reparación, o reconstrucción de establecimientos penitenciarios existentes, o la construcción de nuevos.

- II. **ACUERDOS:** Según se señala:
Indicación N° 1.- Aprobada por mayoría 3x1 abstención.
Indicación N° 2.- Aprobada con enmiendas por unanimidad 4x0.
Indicación N° 3.- Retirada.

- III. **ESTRUCTURA DEL PROYECTO APROBADO POR LA COMISIÓN:** Consta de cuatro artículos permanentes y tres disposiciones transitorias.

- IV. **NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL:** No hay.

- V. **URGENCIA:** Suma.

- VI. **ORIGEN INICIATIVA:** Mensaje de S.E. el Presidente de la República

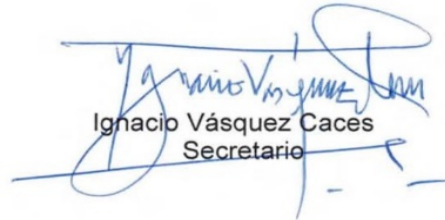
- VII. **TRÁMITE CONSTITUCIONAL:** Segundo.

- VIII. **INICIO TRAMITACIÓN EN EL SENADO:** 29 de agosto de 2023.

- IX. **TRÁMITE REGLAMENTARIO:** Segundo informe. Discusión en particular. Pasa a Hacienda.

- X. **LEYES QUE SE MODIFICAN O QUE SE RELACIONAN CON LA MATERIA:**

- Decreto con fuerza de ley N° 458, de 1975, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, que Aprueba la Nueva Ley General de Urbanismo y Construcciones.
- Decreto ley N° 2.859, de 1979, que fija la Ley Orgánica de Gendarmería de Chile.



Ignacio Vásquez Caces
Secretario

Valparaíso, 6 de noviembre de 2023.