

MINUTA PROYECTO LEY QUE EXIME DE TRÁMITES Y REDUCE PLAZOS PARA LA AMPLIACIÓN Y CONSTRUCCIÓN DE NUEVOS ESTABLECIMIENTOS PENITENCIARIOS

El proyecto de ley contenido en el Boletín 17312-07, una iniciativa ingresada por el Ejecutivo a fines de 2024 con el propósito de enfrentar la grave crisis penitenciaria que afecta a Chile. El objetivo principal de este proyecto es agilizar la construcción de nuevos recintos y la ampliación de los existentes, estableciendo mecanismos de excepción que permitan reducir la burocracia asociada a los trámites ambientales y sectoriales, todo ello con la finalidad de disponer en plazos razonables de infraestructura adecuada para contener el hacinamiento carcelario, mejorar la seguridad de los internos y funcionarios y responder a las exigencias de orden público y de derechos humanos que hoy están en juego.

En términos generales, si bien la iniciativa ha tenido una recepción favorable por parte del Senado, lo que refleja una voluntad transversal de reconocer la urgencia del problema, la discusión se encuentra en un punto intermedio: Existe un consenso amplio en torno a la necesidad de avanzar, pero persisten diferencias sobre el alcance de las facultades que se entregarán al Ejecutivo, sobre los mecanismos de control ambiental y sobre el equilibrio entre celeridad y garantías institucionales.

El contenido del proyecto ha girado en torno a cinco ejes fundamentales. Primero, se establece la exclusión de las obras de ampliación, alteración y reparación de recintos penitenciarios del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), lo que implica que tales proyectos no deberán someterse a evaluaciones que en promedio duran entre 12 y 18 meses. Segundo, se dispone que en el caso de nuevos establecimientos penitenciarios que deban igualmente ingresar al SEIA, los plazos de tramitación serán reducidos a la mitad, al igual que todos los permisos sectoriales que requiera la ejecución de las obras. Tercero, se reconoce un mecanismo de priorización institucional, asignando al Ministerio de Obras Públicas y a los organismos competentes la obligación de tratar con preferencia las solicitudes de permisos y autorizaciones. Cuarto, se habilita al Presidente de la República, mediante decreto supremo fundado, para determinar a qué proyectos se aplican estas excepciones y beneficios, con la firma adicional del Ministro de Hacienda. Finalmente, se establece que la ley será aplicable de manera general a cualquier proyecto penitenciario que cumpla con las condiciones definidas, ampliando así lo que en su origen estaba restringido a cárceles específicas como Santiago I, Alto Hospicio, Antofagasta, La Serena, Rancagua, Puerto Montt, y los nuevos recintos de Calama y Copiapó.

Los argumentos que han motivado esta propuesta han sido reiterados en las comisiones y en la Sala. El Ejecutivo ha insistido en que el sistema penitenciario chileno enfrenta un nivel de hacinamiento crítico, con recintos que superan con creces su capacidad original. Se han mencionado casos emblemáticos como Santiago I, que llegó a albergar más de seis mil internos cuando fue diseñado para poco más de tres mil, o el penal de Alto Hospicio, que registra sobrepoblación cercana al 190%. También se han puesto sobre la mesa los motines, fugas y episodios de violencia registrados en los últimos meses, que han puesto en riesgo tanto a internos como a funcionarios de Gendarmería. A ello se suman las observaciones de la Corte Suprema, que ha señalado en fallos recientes que las condiciones de hacinamiento vulneran derechos fundamentales, así como informes del Instituto Nacional de Derechos Humanos que califican como indignas las condiciones de varios recintos. En paralelo, el Gobierno ha recordado el plan de construcción de ocho nuevos establecimientos penitenciarios y ampliaciones en curso, cuya ejecución no puede esperar los actuales plazos de tramitación ambiental y sectorial que se extienden por casi una década.

Con este trasfondo, el debate se ha tensionado en torno a diversas aristas. La primera, y quizás la más sensible, ha sido la exclusión del SEIA para las ampliaciones. Algunos senadores de oposición y de sectores ambientalistas han advertido que eliminar esta etapa significa correr el riesgo de pasar por alto impactos ambientales que, aun cuando las obras se realicen dentro de recintos existentes, podrían tener efectos relevantes en materia de aguas, residuos, suelos o en la relación con comunidades colindantes. Desde el oficialismo y sectores de centro se ha respondido que se trata de trabajos circunscritos a instalaciones penitenciarias ya emplazadas y que, por tanto, los impactos adicionales son mínimos frente a la urgencia de aumentar capacidad. Desde la perspectiva de quienes respaldan la iniciativa, no se trata de sacrificar estándares, sino de reconocer que la excesiva burocracia ambiental no está pensada para responder a una crisis penitenciaria que pone en riesgo la seguridad pública.

La segunda arista dice relación con la reducción de plazos en nuevos establecimientos. El proyecto propone que tanto los estudios ambientales como los permisos sectoriales reduzcan sus plazos máximos a la mitad. Aquí el debate ha girado en torno a la calidad de las evaluaciones: Algunos parlamentarios han planteado que recortar los plazos puede significar estudios mal hechos, observaciones insuficientes o deficiencias que luego deriven en judicialización. Los partidarios del proyecto replican que la demora actual no responde a la complejidad técnica, sino a la falta de eficiencia de los organismos públicos. Se ha argumentado que con planificación y con la obligación de priorizar, los servicios pueden cumplir

en plazos menores sin perder calidad, siempre que exista voluntad política. En este punto, se ha recalcado que lo fundamental es que la infraestructura esté disponible a tiempo para enfrentar la crisis, pues la seguridad ciudadana no puede esperar diez años mientras se discuten informes y observaciones.

Un tercer foco de controversia ha sido la concentración de facultades en el Ejecutivo. Al establecer que el Presidente, por decreto supremo fundado y con firma del Ministro de Hacienda, decida qué proyectos se acogen a las excepciones, algunos Senadores han advertido que se otorga una discrecionalidad excesiva al Gobierno de turno. Se teme que el Congreso pierda injerencia y que el Ejecutivo pueda usar esta herramienta con fines políticos. Frente a ello, los defensores del proyecto recuerdan que el decreto debe ser fundado, que se trata de una medida excepcional y que, además, los proyectos están acotados a la infraestructura penitenciaria, por lo que no hay margen para abusos. Aquí, lo relevante es que el Estado disponga de instrumentos ágiles para responder a una crisis de seguridad pública, sin caer en parálisis por controles excesivos. La prioridad debe estar en la gobernabilidad y la seguridad, más aún cuando el propio Congreso ya se pronunció favorablemente en general.

Otro aspecto que ha generado debate ha sido la participación ciudadana. El hecho de que al excluir obras del SEIA o al reducir plazos de evaluación se recorten también las instancias de consulta a comunidades locales ha generado inquietud. Diversos Senadores advirtieron que los vecinos de recintos penitenciarios deben tener voz, sobre todo cuando se trata de ampliaciones significativas o de la instalación de nuevas cárceles. El argumento en contra es que estos procesos suelen demorar años y que, en ocasiones, se transforman en mecanismos de bloqueo más que en instancias de diálogo. En el Senado se ha planteado la idea de incorporar mecanismos alternativos de participación, más expeditos y directos, sin perder de vista que lo que está en juego es la seguridad de todo el país. Si bien la participación ciudadana es valiosa, no puede transformarse en un obstáculo que perpetúe el hacinamiento y la inseguridad en las calles.

La discusión también se ha extendido a la posibilidad de que este proyecto sienta un precedente regulatorio. Desde algunos sectores se ha advertido que abrir una excepción al SEIA en el ámbito penitenciario puede derivar en que otros sectores — como la minería, la energía o la infraestructura vial— exijan un trato similar, debilitando la institucionalidad ambiental en general. Los defensores del proyecto han sido categóricos en señalar que se trata de una ley especial, excepcional y transitoria, enfocada en una crisis de seguridad pública, y que no debe extrapolarse automáticamente a otros ámbitos. Se ha insistido en que los equilibrios

institucionales se mantienen, y que la situación penitenciaria no admite comparaciones con proyectos productivos de carácter privado. En este sentido, la postura que ha prevalecido en la Comisión es que se trata de una medida acotada y que cualquier intento de extenderla a otros sectores deberá discutirse en su mérito.

Finalmente, la tensión de fondo ha sido el equilibrio entre seguridad pública y derechos humanos. El Gobierno y los senadores que respaldan la iniciativa sostienen que la crisis carcelaria constituye hoy una amenaza directa a la seguridad de la población, que se expresa en fugas, motines y violencia intracarcelaria, pero que también es un problema de derechos humanos al mantener a internos en condiciones de hacinamiento inaceptables. La urgencia de construir nuevas cárceles y ampliar las existentes es, por tanto, un imperativo doble: Proteger a la sociedad y cumplir con estándares básicos de dignidad. Los críticos del proyecto, en cambio, han señalado que los derechos humanos también implican garantizar procesos ambientales y de participación adecuados, de modo que no se afecten comunidades vecinas ni se debilite la institucionalidad democrática. Este contrapunto ha marcado la discusión en Sala, aunque con un tono en que todos los sectores reconocen la urgencia de actuar, diferenciándose en los medios.

En lo que respecta a las indicaciones, se discuten propuestas que buscan matizar algunos de los puntos controvertidos. Entre ellas, se plantea que las ampliaciones que superen cierto umbral de metros cuadrados o que impliquen afectación directa a comunidades colindantes sí deban someterse a una evaluación simplificada. También se han ingresado indicaciones para que el decreto supremo que determina la aplicabilidad de las excepciones deba ser informado al Congreso, de manera que exista un control político básico. En materia de participación, algunos senadores han propuesto mecanismos de consultas breves o instancias de información vecinal obligatoria. En general, sin embargo, no se advierte que estas indicaciones alteren la esencia del proyecto, y existe un ánimo transversal de avanzar hacia su aprobación en particular.

Desde la perspectiva política, el oficialismo ha cerrado filas en torno al proyecto, destacando que es una iniciativa del Ejecutivo que responde a una de las principales preocupaciones ciudadanas: La seguridad. En la oposición, aunque se han expresado críticas puntuales, la mayoría de los comités ha manifestado disposición a apoyar la idea central, reservándose el derecho a mejorar aspectos específicos en la discusión particular. Algunos senadores ambientalistas han sido más críticos, anunciando que votarán en contra de la exclusión del SEIA, pero reconociendo la necesidad de aumentar infraestructura penitenciaria. En este escenario, se anticipa que la votación en particular pueda tener apoyos amplios en artículos centrales, con

eventuales rechazos en materias vinculadas a los alcances del SEIA o a las facultades del Ejecutivo.

En conclusión, el Senado se encuentra en un momento decisivo respecto de una de las iniciativas más relevantes de la agenda de seguridad de este año. El Boletín 17312-07 representa un esfuerzo concreto por dotar al Estado de herramientas excepcionales para enfrentar una crisis penitenciaria que amenaza la seguridad pública y vulnera derechos humanos básicos. Aunque persisten debates en torno al rol del SEIA, a la participación ciudadana y a la concentración de facultades, la mayoría de los Senadores coincide en que no actuar hoy sería equivalente a avalar la perpetuación de un sistema carcelario colapsado. Esta discusión refleja la importancia de mantener una línea clara y coherente con lo que ha sido promover el fast track legislativo en materia de seguridad, simplificando procedimientos cuando el orden público está en riesgo, y garantizar que el Estado pueda responder con eficacia a las necesidades más urgentes de la ciudadanía.

MINUTA PROYECTO LEY QUE REGULA Y PROHIBE EL USO DE CELULARES EN LOS ESTABLECIMIENTOS EDUCACIONALES

La iniciativa de ley que regula y prohíbe el uso de teléfonos celulares en los establecimientos educacionales, que surge a partir de la refundición de siete mociones parlamentarias, ha llegado a esta Cámara con el respaldo de un amplio sector de la opinión pública, tras ser aprobada en la Cámara de Diputadas y Diputados durante 2024. Hoy, en la Comisión de Educación y en la propia Sala, se ha instalado un debate de fondo que combina la evidencia científica, la experiencia comparada y las preocupaciones de las comunidades educativas, con las tensiones políticas habituales que se producen al intentar regular fenómenos que impactan la vida cotidiana de millones de familias chilenas.

El proyecto establece un marco regulatorio claro. En educación parvularia se prohíbe absolutamente el uso de celulares en los ambientes de aprendizaje, en educación básica se impide su utilización durante las horas lectivas y, desde séptimo básico en adelante, se establece un esquema de uso regulado y condicionado a fines pedagógicos definidos por los docentes, con excepciones explícitas para situaciones de salud, discapacidad o emergencia. Asimismo, la iniciativa incorpora en la Ley General de Educación un nuevo principio de democratización de la tecnología y uso responsable, con el objetivo de dejar claro que esta normativa no busca negar el acceso a lo digital, sino encauzarlo en beneficio del aprendizaje y la convivencia.

Se han presentado indicaciones destinadas a precisar el alcance de la prohibición en los recreos y en actividades extracurriculares, a definir con mayor claridad el rol de los reglamentos internos de los establecimientos, y a reforzar los mecanismos de excepción para el uso pedagógico. La idea central, sin embargo, mantiene consenso: El país debe avanzar en una prohibición estricta en los niveles iniciales y en una regulación acotada en la enseñanza media, con respaldo legal suficiente para que directores y profesores puedan recuperar el control de las salas de clase.

El debate se ha tensionado en torno a varias aristas. La primera y más discutida ha sido el grado de prohibición versus regulación. Algunos Senadores han defendido una prohibición total y absoluta durante toda la jornada escolar, argumentando que solo así se evita la distracción y el mal uso del celular. Otros, en cambio, han defendido un modelo gradual que respete la autonomía progresiva de los adolescentes, permitiendo un uso regulado en la educación media, especialmente cuando el teléfono puede servir como herramienta de apoyo pedagógico. En este punto, la evidencia científica ha sido crucial: Estudios de la OCDE y de la UNESCO han demostrado que la presencia del celular en la sala de clases afecta negativamente la

concentración y el rendimiento académico, además de alterar la dinámica social entre los estudiantes. Expertos como el profesor Manuel Sepúlveda, de la Universidad Católica del Maule, han señalado en audiencias de Comisión que “la investigación empírica es clara: El uso irrestricto de pantallas en el aula deteriora la capacidad de atención y merma las habilidades sociales, por lo que es urgente una regulación nacional que no deje espacio a interpretaciones ambiguas”.

Un segundo eje de controversia ha sido el rol de los establecimientos en la aplicación de esta normativa. Hay quienes defienden que el marco legal debe ser uniforme y obligatorio, sin dejar resquicios a reglamentos internos que podrían flexibilizar la aplicación, mientras que otros sectores sostienen que los colegios deberían tener un mayor margen de decisión para adaptar la norma a sus realidades locales. La experiencia de los últimos años, con orientaciones entregadas por el Ministerio de Educación en 2024 que quedaron en la práctica como sugerencias voluntarias, mostró que la falta de un marco legal uniforme terminó generando un escenario desigual: Algunos colegios aplicaron reglas claras, mientras que otros dejaron pasar el problema. En este sentido, la posición que ha primado en el Senado es que se requiere un estándar nacional que sea vinculante y que garantice equidad, aunque complementado con la capacidad de los establecimientos para profundizar las medidas en sus reglamentos internos.

La tercera dimensión discutida ha sido el impacto pedagógico y tecnológico de la medida. Algunos críticos del proyecto han advertido que prohibir o restringir demasiado el celular podría limitar el desarrollo de habilidades digitales en los estudiantes, lo que sería contradictorio con el mandato de preparar a los niños y jóvenes para un mundo tecnológico. Sin embargo, la mayoría de los expertos invitados ha aclarado que alfabetización digital no significa acceso libre al celular en la sala de clases, sino más bien enseñar a usar de manera crítica y adecuada las tecnologías. La académica Alejandra Mizala, de la Universidad de Chile, planteó en la comisión que “la evidencia muestra que el celular no es una herramienta pedagógica por defecto, sino un distractor que requiere mediación. La verdadera alfabetización digital pasa por laboratorios de computación, plataformas educativas y recursos diseñados para enseñar, no por el uso irrestricto del teléfono personal en el aula”. En la misma línea, centros de estudios como Acción Educar y Educación 2020 han coincidido en que la medida no solo es viable, sino necesaria, siempre que se acompañe de un fortalecimiento paralelo de los recursos digitales pedagógicos que el Estado pone a disposición de los colegios.

La cuarta arista que ha concentrado atención es el enfoque en salud mental y convivencia escolar. El aumento de episodios de violencia escolar tras la pandemia,

muchas veces grabados y difundidos por celulares, ha sido un detonante social y político que no puede ignorarse. Senadores de diversas bancadas han mencionado casos de ciberacoso, difusión de peleas y situaciones de hostigamiento amplificadas por la presencia del celular en los recreos. Se ha enfatizado que esta realidad no puede ser tratada con indiferencia: O nos hacemos cargo ahora, con medidas concretas, o terminaremos lamentando una generación cada vez más vulnerable al abuso y a la distracción digital. Expertos en salud mental, como la doctora Soledad Larraín, del Colegio Médico, reforzaron esta perspectiva en audiencia al afirmar que “el exceso de exposición a pantallas, especialmente en la infancia, aumenta los niveles de ansiedad y deteriora el sueño, con efectos que ya se reflejan en consultas psiquiátricas infantiles”.

El proyecto también se ha nutrido de antecedentes internacionales que han marcado la pauta. Se han citado en el debate los casos de Francia, que en 2018 prohibió el uso de celulares en las escuelas hasta los 15 años, de Reino Unido, donde el Gobierno emitió lineamientos estrictos en la misma línea, y de países como Australia y Nueva Zelanda, que han avanzado en medidas similares. Esta evidencia comparada ha servido de argumento para quienes defienden la necesidad de que Chile se sume a esta tendencia global, entendiendo que no se trata de un capricho local, sino de una respuesta consistente a un problema educativo común.

En cuanto a las indicaciones que se discuten en particular, varias apuntan a precisar el alcance temporal y espacial de la prohibición. Algunos Senadores han planteado que debería extenderse no solo a las horas de clase, sino también a los recreos, para evitar que los alumnos pasen esos espacios inmersos en las pantallas en lugar de socializar. Otros han propuesto matizar esa regla, señalando que los recreos son un espacio de libertad que también cumple una función formativa. También existen indicaciones para que la excepción por fines pedagógicos no dependa solo de la decisión unilateral de un profesor, sino que se integre en los planes de estudio y proyectos educativos de cada establecimiento, a fin de garantizar coherencia institucional. Finalmente, hay propuestas que buscan reforzar los mecanismos de comunicación entre apoderados y alumnos en casos de emergencia, asegurando que la prohibición no signifique incomunicación total.

Desde el punto de vista político, el proyecto ha concitado un apoyo transversal en su idea matriz, pero con matices en la regulación detallada. El oficialismo lo respalda como una medida de bienestar y de fortalecimiento de la calidad educativa, mientras que en la oposición existe coincidencia en la necesidad de actuar, aunque con más preocupación por los efectos sobre la autonomía de los colegios y sobre el uso pedagógico de la tecnología. En el extremo, algunos Senadores ambientalistas y

libertarios han cuestionado si corresponde al Estado regular a este nivel la vida escolar, aunque no han logrado articular una oposición coherente.

La mirada de actores relevantes del mundo de la educación ha sido determinante para legitimar el proyecto. Universidades, centros de investigación y fundaciones han coincidido en que la medida es un paso necesario. El Centro de Estudios de Políticas y Prácticas en Educación (CEPPE-UC) sostuvo en un informe entregado a la Comisión de Educación que “la prohibición parcial del uso de celulares contribuye a mejorar los niveles de atención, reduce las conductas disruptivas y entrega a los docentes un respaldo normativo indispensable para mantener la disciplina en la sala”. Por su parte, la Universidad de Santiago, a través de su Departamento de Educación, advirtió que los aprendizajes significativos requieren entornos libres de distracciones y que la evidencia chilena en pruebas estandarizadas ya muestra correlación entre distracción digital y bajos rendimientos.

En lo social, el respaldo también proviene de apoderados y comunidades educativas. Durante las audiencias, representantes de centros de padres narraron experiencias de colegios donde la prohibición voluntaria del celular se tradujo en mejoras visibles en la convivencia y en el rendimiento académico. Testimonios de docentes reforzaron esta percepción, señalando que cuando los celulares salen del aula, el tiempo efectivo de enseñanza aumenta y las interacciones entre los alumnos se tornan más fluidas y menos conflictivas. Estos relatos han tenido un peso político importante, porque muestran que la medida no es una imposición teórica, sino una respuesta a experiencias concretas que ya funcionan en establecimientos que se atrevieron a regular por su cuenta.

La discusión también se ha visto atravesada por la presión social derivada de los episodios de violencia escolar post-pandemia. En varias regiones del país circularon videos de peleas entre alumnos, grabados y viralizados por celulares, lo que generó indignación en la opinión pública y un clamor por recuperar la autoridad dentro de los colegios. Así, el proyecto resulta una oportunidad para enviar una señal política clara: La escuela debe ser un espacio de aprendizaje y convivencia, no de distracción ni de espectáculo digital.

En este contexto, la defensa del proyecto se enmarca en una narrativa mayor: Se trata de una herramienta real para devolver a los directores y profesores el control de las salas de clase, otorgándoles respaldo legal frente a la presión de alumnos y apoderados que muchas veces cuestionan las decisiones internas de los colegios. Al aprobar esta normativa, se fortalece el entorno educativo, se aumenta la capacidad de enfrentar problemas emergentes y se protege a los estudiantes frente a nuevas

formas de distracción y riesgos digitales. Este proyecto no se trata de un gesto simbólico ni de un debate ideológico, sino de una medida práctica y urgente, basada en evidencia científica y en experiencias comparadas, que busca salvaguardar el futuro de los niños y adolescentes de nuestro país.