

INFORME DE LA COMISIÓN DE HACIENDA RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LA LEY N° 18.216, QUE ESTABLECE MEDIDAS ALTERNATIVAS A LAS PENAS PRIVATIVAS O RESTRICTIVAS DE LIBERTAD.

HONORABLE CÁMARA:

La Comisión de Hacienda informa el proyecto de ley mencionado en el epígrafe, en cumplimiento del inciso segundo del artículo 17 de la ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional y conforme a lo dispuesto en los artículos 220 y siguientes del Reglamento de la Corporación.

CONSTANCIAS REGLAMENTARIAS PREVIAS

1. - Origen y urgencia

La iniciativa tuvo su origen en la Cámara de Diputados por un mensaje de S.E. el Presidente de la República, calificada de “suma” urgencia.

2.- Disposiciones o indicaciones rechazadas

Ninguna.

3.- Disposiciones que no fueron aprobadas por unanimidad

Ninguna.

4.- Se designó Diputado Informante al señor
ORTIZ, don JOSÉ MIGUEL.

* * *

Asistieron a la Comisión durante el estudio del proyecto doña Patricia Pérez, Subsecretaria de Justicia y el señor Dan Muñoz, Jefe de la Oficina de Planificación de Presupuesto del Ministerio de Justicia.

El propósito de la iniciativa consiste en modificar la ley N° 18.216 sobre medidas alternativas a las penas privativas o restrictivas de libertad, con la finalidad de facilitar las políticas de reinserción a la sociedad y alternativas a la prisión que dicha ley contempla .

El **informe financiero elaborado por la Dirección de Presupuestos**, de fecha 18 de agosto de 2010, referido a la indicación sustitutiva al proyecto primitivo, representa un costo en Gendarmería de Chile, que implica un mayor gasto de:

Miles \$ 2010

Gastos de Operación en régimen:

- Gastos en personal	4.560.828
- Bienes y servicios de consumo	751.204
- Arriendos	1.240.672
- Informática (arriendo PC´s)	605.346
- Proyectos de trabajo comunitario	1.484.653
- Sistema de monitoreo a distancia	16.428.300
TOTAL	23.586.350

Gastos por una vez:

- Capacitación inicial	103.200
- Habilitaciones	581.884
- Mobiliario y equipo	446.950
TOTAL	1.132.035

COSTO TOTAL 24.718.385

Con fecha 22 de marzo de 2011, se emitió un **informe financiero-complementario** referido a la indicación que introduce modificaciones a la indicación sustitutiva, en los siguientes términos:

La indicación implica un gasto máximo de \$ 1.503.533 miles para un universo estimado de 6.023 internos que podrían acceder al beneficio de trabajo comunitario, de acuerdo al siguiente detalle:

Miles \$ 2011

Gastos de Operación en régimen:

- Gastos en personal	1.096.034
- Bienes y servicios de consumo	402.121
- Programas informáticos	21.000
TOTAL	1.519.155

Gastos por una vez:

- Vehículos	384.000
- Habilitaciones	405.654
- Informática (plataforma web de control)	10.000
- Mobiliario y equipos	88.400

TOTAL	888.054
-------	---------

Ahorro por salida de internos de las unidades penales	903.676
---	---------

COSTO NETO	1.503.533
-------------------	------------------

El mayor gasto que demande la aplicación del proyecto durante su primer año de vigencia, se financiará con cargo al presupuesto de Gendarmería de Chile y, en lo que faltare, con cargo a la Partida Tesoro Público. En los años sucesivos, se financiará con los recursos que disponga la Ley de Presupuestos del Sector Público.

En el **debate de la Comisión** intervino la Subsecretaria de Justicia, doña Patricia Pérez, dando a conocer las variables financieras del proyecto que incluyen los costos asociados al monitoreo electrónico del cumplimiento de ciertas penas sustitutivas que en él se establecen (informe financiero de agosto de 2010), y los costos asociados al control del sistema de prestación de servicios a la comunidad (informe financiero de marzo de 2011).

Las cifras así consolidadas señalan que la iniciativa en estudio importa un gasto de operación en régimen (M\$2011) de 25 mil 925 millones de pesos, que incluye gastos en personal, bienes y servicios de consumo, arriendos y otros ítems, destacando entre éstos el sistema de monitoreo a distancia, cuyo costo total es de 16 mil 970 millones. A ello se deben sumar los costos de implementación del proyecto, que ascienden a poco más de 2 mil millones de pesos, por una sola vez, todo lo cual equivale a 56 millones de dólares.

El desglose de las mismas cifras indica que el costo global de operación en régimen del sistema de monitoreo -tanto electrónico como a través de delegados y controladores- asciende aproximadamente a \$ 24 mil 406 millones, con un costo de implementación, por una sola vez, de \$ 1.170 millones. En tanto, el gasto de operación en régimen del sistema de control de la sanción de prestación de servicios en beneficio de la comunidad, se eleva a \$ 1.519 millones, con un costo de implementación, por una sola vez, de \$ 888 millones.

Explicó la Subsecretaria de Justicia que las penas sustitutivas de que trata el proyecto se aplicarán a una población estimada de 26 mil personas,

de las cuales 5 mil 100 cumplirían la pena de reclusión parcial; 11 mil 800, la de libertad vigilada simple o intensiva; poco más de 3 mil, la llamada pena mixta (sujeción a pena sustitutiva cuando se haya cumplido un tercio de la pena privativa impuesta y se verifiquen otros requisitos), y algo más de 6 mil, la de prestación de servicios a la comunidad.

Añadió que los condenados a reclusión parcial diurna, nocturna o de fin de semana, serán monitoreados a través de un sistema de radiofrecuencia (2.550 el primer año de vigencia de la ley y 5.100 a partir del segundo año), y una parte de los condenados a libertad vigilada intensiva (por delitos sexuales o en contexto de violencia intrafamiliar), serán monitoreados través del sistema de posicionamiento global, GPS (300 el primer año y un total de 1.535 a contar del segundo). A ellos se agregarán 1.537 condenados a pena mixta a partir del tercer año y 1.253 víctimas de violencia intrafamiliar y delitos sexuales (80% del total) a partir del segundo, con una cobertura inicial en este caso de 245 personas el primer año. De este modo, el sistema de monitoreo electrónico abarcará en régimen a un total de 9.425 usuarios.

Consecuentemente con lo anterior, el costo estimado de la iniciativa (en miles de \$) será de \$ 13.389.560.- el primer año; incrementándose a \$ 20.833.375.- el segundo año, para llegar a los \$ 24.405.747.- a partir del tercero.

Por su parte, el costo unitario del monitoreo por RF es de poco más de 108 mil pesos; el del monitoreo por GPS es de casi 186 mil pesos, y el de monitoreo de víctimas es de 180 mil pesos y fracción. El costo de instalación y desinstalación del dispositivo de monitoreo es de 46 mil 500 pesos por persona al año, excluyéndose en este caso a las víctimas, ya que ellas utilizarían un dispositivo portátil semejante a un teléfono móvil.

En relación con los gastos en personal, que suman \$ 4 mil 752 millones en total, explicó la señora Pérez que hoy en día existen 209 delegados de libertad vigilada, cada uno de los cuales maneja una cartera de 60 penados, lo cual atenta contra la calidad del servicio que prestan. Por ello, el proyecto contempla la incorporación de 287 delegados adicionales, a un costo de \$ 3 mil 262 millones, para llegar a un total de 496. Asimismo, se contempla la reconversión de 18 funcionarios actuales de Gendarmería y la incorporación de 192 nuevos, a un costo aproximado de \$ 1.490 millones, para completar la cantidad de 210 controladores.

Detalló la expositora que los 496 delegados atenderán a una población de 14.879 personas en libertad vigilada simple e intensiva, y sometidas a pena mixta, con un estándar de un delegado por cada 30 reos, mientras que los 210 controladores estarán a cargo del monitoreo telemático de una población de 9.425 personas, con un estándar de un operador por cada 45 reos.

Con respecto al sistema de prestación de servicios en beneficio de la comunidad, destacó que la estimación del ahorro por la salida de internos de las unidades penales alcanza en régimen a los 903 millones de pesos, lo que da un resultado neto de aproximadamente 1.504 millones de recursos

adicionales para el total del informe financiero respectivo y un mayor costo en régimen de 615 millones. Todo ello, sin considerar el valor de los servicios que presten eventualmente las personas sujetas a esta sanción.

En cuanto a los gastos en personal, que en este caso se elevan a \$ 1.096 millones, precisó que el sistema estará estructurado sobre la base de un Coordinador Nacional; 25 Coordinadores Provinciales, encargados de mantener una oferta adecuada de servicios en sus respectivos territorios; 142 Delegados de Prestación de Servicios en Beneficio de la Comunidad, con un estándar de 1 delegado por cada 45 usuarios, que deben monitorear en terreno el cumplimiento de las sanciones impuestas, y 32 Choferes para el traslado de los delegados y coordinadores. Se contempla aquí la reconversión en delegados de 94 funcionarios de Gendarmería que hoy están encargados de emitir informes presentenciales, los cuales desaparecen atendida la nueva lógica del sistema, y la incorporación de 48 delegados nuevos, a un costo aproximado de \$ 549 millones, más los coordinadores y choferes.

Por último, se contemplan aquí \$ 412 millones de gastos de operación permanente, que incluyen arriendo de inmuebles, gasto corriente, capacitación de personal y desarrollo de una web de control; además de \$ 493 millones de gastos de inversión, que incluyen la adquisición de vehículos (32 camionetas a un costo estimado de \$ 12 millones por unidad), equipos informáticos (*netbooks* para los delegados y coordinadores a un precio unitario de \$ 350 mil), y muebles de oficina, entre otros.

Los Diputados señores Macaya, Robles, Jaramillo y Von Mühlenbrock plantearon diversas inquietudes y consultas, relacionadas, entre otras materias, con los criterios utilizados para estimar el ahorro por salida de internos de las cárceles para cumplir penas de reclusión parcial en sus domicilios; el costo excesivo del monitoreo de estas personas en relación con su reclusión efectiva y la conducta que se desea obtener de ellas (suponiendo que se trata en su mayoría de padres que han incumplido su obligación de pagar alimentos); la forma en que se organizará el trabajo comunitario que el proyecto contempla como pena sustitutiva y la posibilidad de generar mayor ahorro fiscal a través de éste; la dependencia jerárquica y las nuevas funciones de los delegados y controladores de libertad vigilada, así como de los coordinadores de prestación de servicios comunitarios, y su distribución a lo largo del país.

Respondiendo a las consultas de los Diputados presentes, la Subsecretaria de Justicia explicó que, para estimar el ahorro por excarcelación de personas que deberán cumplir la pena de prestación de servicios a la comunidad, se calculó el costo de mantener recluidas durante un promedio de cinco días a personas que actualmente cumplen prisión sustitutiva de multas y durante un promedio de seis meses a personas condenadas a penas inferiores a un año.

Agregó que el costo de mantener encarcelada a una persona, aunque sea sólo durante la noche, es bastante elevado, pese a que las condiciones

del encierro tampoco son las más adecuadas y frustran toda posibilidad de rehabilitar y reinsertar socialmente a los reclusos. De ahí la conveniencia de financiar un sistema de monitoreo que permita a estas personas cumplir penas sustitutivas en su propio domicilio. Aclaró, en todo caso, que el universo de personas que contempla el proyecto son aquellas condenadas a reclusión nocturna por delitos menores, tales como amenazas, lesiones, manejo en estado de ebriedad y otras, pero no las reclusas como medida de apremio, que sería el caso de los deudores de pensiones alimenticias.

Agregó que el trabajo comunitario en cuanto pena sustitutiva es ampliamente utilizado en países como Canadá, Estados Unidos o España, y consiste en generar una oferta de variados servicios a través de convenios con organismos públicos y privados por parte de los coordinadores territoriales, para ponerla a disposición de los delegados, quienes deben establecer un plan para cada penado a su cargo de acuerdo a sus características individuales, compatible también con sus actividades laborales si es posible, e informar periódicamente acerca de su cumplimiento al tribunal respectivo.

Con respecto a los delegados de prestación de servicios, puntualizó que la mayoría de ellos se desempeñará en los CRS (centros de rehabilitación social), pero como habrá una mayor dotación, será necesario arrendar otros inmuebles para albergarlos.

En cuanto a los delegados de libertad vigilada, indicó que su función consistirá básicamente en aplicar un modelo de intervención diferenciada a cada penado a su cargo, porque no es lo mismo trabajar con un infractor de delito sexual que con uno de violencia intrafamiliar, ya que requieren distintos tratamientos, como pueden ser asistencia a terapia u otros. Este plan individual se puede ir modificando en función de su cumplimiento por parte del condenado y debe ser reportado periódicamente al juez competente.

Respecto a la distribución territorial de los coordinadores de prestación de servicios, explicó que habría tres coordinadores provinciales en las regiones de Valparaíso, del Bío Bío y Metropolitana de Santiago; dos de ellos en las regiones de Antofagasta, del Maule, de La Araucanía y de Los Lagos, y uno en cada una de las restantes regiones, lo cual responde a la estimación de la población considerada en el proyecto.

Consultado acerca de los recursos asignados a Gendarmería para financiar en parte la iniciativa en comento, el Jefe de Planificación y Presupuestos del Ministerio de Justicia señaló que ellos equivalen al 10% del presupuesto institucional vigente y que, de acuerdo a información proporcionada por el Ministerio de Hacienda, los recursos adicionales requeridos con cargo al Tesoro Público están también provisionados en su totalidad.

La Comisión de Constitución, Legislación y Justicia dispuso en su informe que esta Comisión tomara conocimiento de los artículos 23 quáter y 23 septies, agregados a la ley N° 18.216 por el N° 29 del artículo 1°, y los artículos 9° y 10. Por su parte, la Comisión de Hacienda acordó incorporar a su conocimiento el artículo 23 quinquies, contenido en el artículo 1°, N° 29, de la iniciativa en análisis.

Puestos en votación los artículos antes mencionados, fueron aprobados por la unanimidad de los Diputados presentes señores Auth, Godoy, Jaramillo, Lorenzini, Macaya, Ortiz, Silva y Von Mühlenbrock.

Tratado y acordado en sesión de fecha 20 de abril de 2011, con la asistencia de los Diputados señores Auth, don Pepe; Godoy, don Joaquín (Presidente); Jaramillo, don Enrique; Lorenzini, don Pablo; Macaya, don Javier; Marinovic, don Miodrag; Montes, don Carlos; Ortiz, don José Miguel; Recondo, don Carlos; Robles, don Alberto; Santana, don Alejandro; Silva, don Ernesto, y Von Mühlenbrock, don Gastón, según consta en el acta respectiva.

SALA DE LA COMISIÓN, a 2 de mayo de
2011.

JAVIER ROSSELOT JARAMILLO
Abogado Secretario de la Comisión