



PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DE CHILE

Apuntes Legislativos

Observatorio de Iniciativas Legislativas



CENTRO DE POLÍTICAS PÚBLICAS UC

► Propuestas para descongestionar el Sistema Carcelario

M. Elena Santibañez

Facultad de Derecho

Análisis del proyecto de ley que modifica el régimen de libertad condicional y establece, en caso de multa, la pena alternativa de trabajos comunitarios (Boletín 7534-07) y del proyecto de ley sobre indulto general (Boletín 7533-07)

mayo 2011 > n° 10

Antecedentes

El 10 de marzo pasado el ejecutivo ingresó a trámite en el Congreso Nacional, dos proyectos de ley que se enmarcan en la política general de mejoramiento del sistema carcelario. El primer proyecto que corresponde al Boletín N° 7534-07, modifica el actual régimen de libertad condicional y establece la prestación de servicios en beneficio de la comunidad como pena sustitutiva para los casos de incumplimiento de la pena de multa. Por su parte el segundo proyecto, Boletín N° 7533-07, concede un indulto general conmutativo de las penas cumpliéndose ciertas condiciones.

Ambas iniciativas presidenciales revelan la preocupación existente por mejorar las condiciones en que actualmente cumplen penas las personas privativas de libertad, atendido el alto nivel de hacinamiento que se aprecia en nuestras cárceles, las que registran un promedio aproximado de 60% de sobrepoblación penal.

En el mismo sentido, ambos proyectos enfatizan el deber del estado de garantizar los derechos fundamentales de las personas condenadas a penas de encierro, subrayando al mismo tiempo las motivaciones de seguridad pública que también existen, toda vez que mejores condiciones de habitabilidad, de rehabilitación y de reinserción generarían las condiciones propicias para disminuir los niveles de reincidencia.

La preocupación por la forma en que se cumplen las penas privativas de libertad en nuestro país no es reciente ni tampoco privativa del actual gobierno. En efecto, la construcción progresiva de cárceles concesionadas, aunque en un número claramente insuficiente, es una realidad que venimos observando a lo menos en la última década. Sin embargo, en el último tiempo el problema parece haber quedado en absoluta evidencia haciendo reaccionar a una gran parte de la sociedad chilena producto de los lamentables acontecimientos de los que hemos sido testigos, como el incendio en la cárcel de San Miguel que tuvo lugar a fines del año 2010 y que terminó con 81 reclusos muertos.

Aún cuando no pueden desconocerse las buenas intenciones de avanzar hacia una política carcelaria más respetuosa de los derechos fundamentales, lo cierto es que no es mucho lo que se ha avanzado en estas materias, de hecho actualmente aún puede afirmarse que contamos con un sistema procesal penal del primer mundo y un sistema carcelario más bien cercano al tercero.

Pese al oscuro panorama frente al que nos encontramos, la dirección a la que apuntan ambos proyectos es correcta ya que entrega ciertas vías de salida a la crisis carcelaria en términos más concretos. En este sentido, la solución al problema de hacinamiento y sobrepoblación penitenciaria no se traduce sólo en la construcción de más y mejores cárceles, sino que también en políticas de descongestión del sistema y en la búsqueda de alternativas concretas a la prisión.

En esta línea, el primer proyecto de ley busca por una parte, potenciar la institución de la libertad condicional, permitiendo que se aplique en todos aquellos casos en que técnicamente corresponde su concesión, sin que ello dependa de la decisión de una autoridad político-administrativa. Por otro lado, se establece en el código

punitivo una nueva sanción -prestación de servicios a favor de la comunidad- sustitutiva en caso de incumplimiento de la pena de multa, lo que constituye una respuesta más racional y proporcionada frente al actual sistema de conversión a días de reclusión existente. Por su parte, el segundo proyecto concede un indulto conmutativo general que favorece a tres grupos de condenados, que cumplan con ciertas condiciones.

Toda propuesta que vaya en la dirección de solucionar el problema carcelario debe ser bienvenida, sin embargo, siempre es necesario efectuar un análisis crítico de las bondades e inconvenientes de la misma a fin de delimitar sus beneficios reales y las dificultades que trae consigo su implementación. En este caso, atendidas las interconexiones que tienen ambas iniciativas legales, en cuanto a objetivos y fundamentos, parece necesario su tratamiento conjunto.

Comentarios al proyecto de ley

1. Modificaciones en el régimen de concesión de la libertad condicional

El primer proyecto de ley establece modificaciones al 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 misma. Actualmente el otorgamiento de la libertad condicional supone una decisión más bien técnica que queda en manos de la Comisión de Libertad Condicional, cuya integración se compone, según el lugar, por funcionarios que constituyan la visita de cárceles y jueces de garantía o de tribunales de juicio oral en lo penal, sin embargo, quien decide en definitiva su concesión es el Secretario Regional Ministerial de Justicia. El proyecto de ley, elimina la intervención de la autoridad administrativa, quedando la decisión final acerca del otorgamiento de la libertad condicional en manos de la comisión técnica señalada.

La forma actual en que funciona el sistema introduce un sesgo político a la decisión de conceder o no la libertad condicional y pone en tela de juicio la objetividad del proceso, que muchas veces se ve influenciado por presiones incluso de carácter mediático. En este sentido, la reforma es positiva pues el derecho a la libertad condicional por parte de quienes cumplen con los requisitos técnicos para su otorgamiento, que deberían ser reveladores de indicios ciertos de resocialización y rehabilitación, en muchas ocasiones no se puede materializar por consideraciones que no son de ese carácter.

Mirado desde otro punto de vista, el poder y la responsabilidad que tiene actualmente en sus manos el SEREMI de justicia, no parece apropiado porque además de constituir una instancia de mucha presión para alguien que no es juez, echa por tierra todo el trabajo técnico desarrollado por la Comisión de Libertad Condicional que se supone ha realizado un trabajo serio para conformar las listas de sujetos condenados que están en condiciones de acceder a la libertad condicional.

Necesariamente el cambio que se propone significará algún grado de descongestión del sistema penitenciario, ya que todos quienes aparezcan o hayan estado en las listas de libertad condicional deben acceder a ella. En este sentido la aplicación retroactiva de esta ley más favorable es evidente atendido el carácter sustantivo de la misma. En todo caso, tomando en consideración que la concesión del derecho se regirá exclusivamente por criterios técnicos, debe enfatizarse el mayor rigor con que deben actuar los tribunales de conducta que funcionan al interior de los recintos penales, a efectos de dar por satisfechos los requisitos de ese carácter exigidos por la ley -conducta intachable, adquisición de un oficio, asistencia regular y provechosa a la escuela del establecimiento- antes de enviar las listas a la Comisión de Libertad

Condicional y que no se trate tan sólo de la verificación del transcurso del tiempo del cumplimiento exigido por la ley para solicitar la libertad condicional. Lo anterior supone de todas formas un mejoramiento de infraestructura y personal especializado al interior de los penales, que permitan generar las condiciones para que los reclusos puedan efectivamente adoptar un oficio e ir con provecho y regularidad a la escuela.

2. Nueva pena alternativa a la reclusión para casos de incumplimiento de la pena de multa

El proyecto introduce una nueva pena sustitutiva consistente en la prestación de servicios a favor de la comunidad en caso de incumplimiento de la pena de multa. Asimismo, amplía las facultades jurisdiccionales para eximir, reducir o facilitar el pago de las multas y las hace aplicables al cumplimiento de la nueva pena sustitutiva, cuando concurren motivos calificados para ello.

Actualmente el incumplimiento de la pena pecuniaria acarrea su conversión por vía de sustitución y apremio en días de reclusión, regulándose un día por cada un quinto de unidad tributaria mensual, con un máximo de seis meses. Este sistema de conversión ha sido objeto de permanentes críticas por parte de la doctrina penal, atendida la naturaleza esencialmente distinta de ambos tipos de sanciones y lo criticables que resultan *per se* las penas privativas de libertad de corta duración, ya que si se toman en cuenta la condiciones en que se cumplen no se ajustan a la culpabilidad del condenado y representan un exceso.

La prestación de servicios a favor de la comunidad no es una sanción desconocida -existe en el sistema de responsabilidad penal juvenil- sin embargo aparece por primera vez incrementando el catálogo punitivo contenido en el artículo 21 del Código Penal. La pena 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, quien será el responsable de gestionar su cumplimiento y de mantener informados a las autoridades competentes acerca del mismo.

El proyecto de ley establece amplia libertad para determinar el tipo de trabajos a realizar con la limitación que no deben atentar contra la dignidad del sujeto y su duración no puede exceder de ocho horas diarias, regulándose un quinto de UTM por cada ocho horas de trabajo. Por otra parte, en caso de incumplimiento de la pena, el tribunal puede disponer su ejecución en un lugar distinto, o bien puede revocarse la misma, en cuyo caso se vuelve al régimen original del código estableciéndose por vía de sustitución y apremio la conversión de la multa en reclusión, abonándose el tiempo de trabajos efectivamente realizados.

Sin duda que la nueva pena sustitutiva aparece como una reacción más proporcionada y menos desocializadora que la prisión, constituyéndose además en un beneficio para la comunidad. La aplicación de la misma está sujeta a la decisión del condenado, pero es de suponer que todo condenado preferirá que el no pago de la pena de multa sea sustituido por la realización de estos trabajos que le permiten vivir en el medio libre, antes de tener que sufrir, más bien como forma de apremio que de sustitución, ciertos días de encierro.

Sin embargo, en relación a esta pena, las mayores aprehensiones que surgen se refieren a la forma de controlar su cumplimiento y a la oferta real de prestaciones que puede realizar el condenado toda vez que su aplicación práctica depende de las alianzas que pueda formar Gendarmería con las municipalidades o el sector privado, lo que hasta ahora no ha dado buen resultado en materia de responsabilidad penal juvenil. En este sentido, sería conveniente impulsar acuerdos macro a nivel central con empresas privadas u organismos del Estado que permitan contar con una mayor malla laboral y entregar la administración de la pena a un organismo especializado en el tratamiento en el medio libre.

Finalmente, el proyecto de ley incorpora la facultad del tribunal de exonerar del pago de la multa como de la pena sustitutiva de trabajos en beneficio de la comunidad, previa solicitud fundada del condenado y siempre que de los antecedentes expuestos, apareciere la imposibilidad de cumplir la pena o su cumplimiento fuere en extremo gravoso para el condenado. Esta última reforma, que constituye en el fondo una remisión de condena, se justifica plenamente a la luz de los tratados internacionales que prohíben la prisión por deuda y la ejecución de trabajos forzados, poniendo al día en este sentido nuestro código punitivo.

3. Indulto conmutativo general para ciertos casos

El segundo proyecto de ley analizado, concede un indulto general conmutativo respecto de cierto tipo de condenados, en cuanto hayan cumplido parte significativa de sus condenas y en la medida que su liberación no implique un compromiso para la seguridad pública.

Los condenados que serían beneficiados con el indulto corresponden a mujeres que actualmente se encuentren condenadas y privadas de libertad, a quienes actualmente se encuentran cumpliendo una condena bajo la modalidad del beneficio penitenciario de permiso de salida controlada al medio libre y a los que actualmente se encuentran cumpliendo una condena mediante el beneficio de la reclusión nocturna en establecimientos de Gendarmería de Chile.

En el caso de las mujeres, deben haber cumplido dos tercios de la pena, salvo el caso de aquellas que fueren madres de hijos menores de dos años, en que se reduce por consideraciones humanitarias dicho requisito, bastándoles que resten seis meses para que cumplan los dos tercios de su condena, y además deben haber observado una conducta sobresaliente durante los seis últimos meses.

Por su parte, los condenados que estén gozando de la salida controlada al medio libre pueden acceder al indulto sin necesidad de cumplir algún otro requisito adicional, ya que por el hecho de contar actualmente con el beneficio, supone han dado pruebas de rehabilitación y reinserción, por lo tanto la concesión del indulto no representa incremento de riesgo para la seguridad ciudadana. Lo mismo ocurre con los condenados que cumplen pena mediante el sistema de reclusión nocturna, los que están asociados a la comisión de delitos menores y que permanecen libres durante todo el día.

El indulto que se propone es bastante particular, toda vez que se trata de un indulto general y parcial, de carácter conmutativo, que en el fondo concede un beneficio alternativo al cumplimiento actual de las penas de ciertos condenados, permitiéndoles permanecer en libertad por un período a prueba de cinco años.

En efecto, la persona indultada debe suscribir un compromiso de no volver a delinquir y someterse a un período de control y observación a través de Gendarmería de Chile, por un período de cinco años. Si el indultado comete dentro de ese plazo un nuevo crimen o simple delito deberá cumplir, de manera efectiva, el saldo de pena que le hubiere sido indultada, sin perjuicio de la aplicación de la pena que le corresponda cumplir por el nuevo crimen o simple delito. El efecto que produce la comisión del nuevo crimen o simple delito –son irrelevantes en esta materia las faltas- deja en claro que no se trata, como lo señala el proyecto, de una forma de cumplir en libertad las penas, sino de una especie de beneficio alternativo o suspensión de la condena que obliga al cumplimiento de todo el saldo de pena restante sin descontar el tiempo que la persona ha permanecido en libertad.

El proyecto establece por su parte, que el indulto no se extiende en el caso de los condenados por delito de manejo en estado de ebriedad a las penas accesorias de multas y a la cancelación o suspensión de la licencia para conducir. En el mismo sentido, la iniciativa señala que la institución no será aplicable respecto de los siguientes delitos: secuestro, sustracción de menores, violación, parricidio, homicidio calificado, otros delitos sexuales cometidos contra menores de edad, robo con violencia o intimidación, robo con fuerza en las

cosas en lugar habitado, destinado a la habitación o sus dependencias ni respecto de los delitos contemplados en la ley N° 20.000.

La limitación del beneficio parece justificable tratándose de las penas accesorias de cancelación o suspensión de la licencia de conducir, por las funciones de prevención general positiva que tiene esta pena. También parece conveniente la excepción tratándose de delitos de especial gravedad, sin embargo la extensión a ciertos delitos que representan un porcentaje importante de la población penal y que no suponen el empleo de violencia o intimidación sobre las personas, como lo son el robo con fuerza en las cosas o ciertos delitos de menor lesividad de la ley de tráfico de estupefacientes parece excesiva y sería recomendable su exclusión del catálogo de delitos que no pueden acceder al indulto.

Por su parte, el beneficio exclusivo en el caso de las mujeres por el hecho de ser tal, hace surgir dudas acerca de la constitucionalidad del proyecto, toda vez que se establece una discriminación positiva respecto a los hombres sin otro fundamento que el sexo de las personas indultadas.

Conclusiones y propuestas finales

1. La aprobación de las iniciativas legales implica descongestionar el sistema carcelario, liberando un número importante de personas -se calcula que unas 9000- que actualmente cumplen penas de encierro y que no tienen un alto compromiso delictual, sea por que reúnen las condiciones para obtener técnicamente la libertad condicional, porque han sido condenados únicamente a penas de multa, o bien, por encontrarse actualmente gozando de ciertos beneficios penitenciarios que les permiten cumplir su pena prácticamente extramuros o estar próximos a obtenerlos.
2. La simplificación del sistema de concesión de libertad condicional constituye sin duda una muy buena iniciativa; sin embargo, sería deseable que las condiciones en que se desarrolla la vida al interior de los penales permitieran dar efectivo cumplimiento a los requisitos técnicos que deben reunirse para obtenerla y que no se traduzca en la práctica tan sólo en el transcurso de cierto tiempo de condena o de un porcentaje especial de la misma, según sea el delito del que se trata.
3. En el caso del indulto conmutativo general, la iniciativa puede ser observada desde dos puntos de vistas. En primer lugar puede ser reparado a la luz del principio de igualdad ante la ley, toda vez que respecto de un grupo de beneficiados el criterio de concesión es únicamente ser del sexo femenino. Por otro lado, y respecto de este mismo grupo, su utilidad real no es muy significativa atendido el alto número de reclusas que cumplen penas por delitos de la ley N° 20.000 y que por lo mismo no podrán optar al beneficio.
4. Tratándose en cambio de la creación de la pena sustitutiva de prestación de servicios en favor de la comunidad, la iniciativa debe ser bien recibida desde todo punto de vista, ya que la pena que se propone constituye un ejemplo de reacción penal que cumple fines de prevención especial y general y además representa un beneficio para la comunidad entera, aún cuando queda en manos del condenado la decisión acerca de su imposición.

Con los recursos con que se cuenta, la mayor o menor eficacia de esta pena dependerá de la forma en que sea administrada y controlada por parte de Gendarmería de Chile, para lo cual serán clave las alianzas y convenios que se creen con municipalidades e instituciones, tal como sucede en materia de responsabilidad penal juvenil.

5. No obstante lo anterior, debe observarse respecto de todas las iniciativas legales examinadas que sólo una implementación eficiente de un organismo técnico especializado encargado de administrar y controlar el cumplimiento de los beneficios o las penas extramuros permitiría tener un sistema exitoso de alternativas a las penas de encierro. Una reforma real en este sentido supone no dejar en manos de gendarmería la administración del sistema sino la creación de una institución especial que se preocupe de la real rehabilitación y reinserción de los penados.

Principales contenidos de los proyectos de Ley

Boletín 7534-07

- El proyecto de ley introduce modificaciones al régimen de libertad condicional y establece la pena de prestación de servicios en beneficio de la comunidad como pena alternativa a la prisión, para el caso de incumplimiento de la pena de multa.
- La decisión de conceder o denegar la libertad condicional queda en manos de la Comisión de Libertad Condicional, integrada por miembros del Poder Judicial, eliminando de dicha decisión a la figura del Secretario Ministerial de Justicia.
- Se modifica el Código Penal en materia de conversión de penas para el caso que no se cumpla con la pena de multa, considerando como nuevo mecanismo la Prestación de Servicios en Beneficio de la Comunidad como alternativa punitiva al no pago de la multa.
- Se amplían las facultades jurisdiccionales para que los tribunales puedan eximir, reducir o facilitar el pago de las multas por vía de sustitución por prestación de servicios en beneficio de la comunidad en acuerdo del condenado. En caso de no cumplimiento, el tribunal impondrá la pena de reclusión.

Boletín 7533- 07

- El proyecto de ley otorga un indulto conmutativo general que beneficia a mujeres condenadas y privadas de libertad; a condenados cumpliendo condena bajo la modalidad de permiso de salida controlada al medio libre; y a condenados cumpliendo condena mediante reclusión nocturna en establecimientos de Gendarmería de Chile.
- Podrán acceder al indulto las mujeres condenadas privadas de libertad, que hubieren cumplido dos tercios de la pena, salvo aquellas madres de hijos menores de dos años, en que basta que resten seis meses para que cumplan los dos tercios de su condena; siempre que hayan observado conducta sobresaliente durante los tres últimos bimestres.

- Podrán acceder al indulto los condenados bajo régimen de permiso de salida controlada al medio libre y aquellos que estén cumpliendo pena de reclusión nocturna en establecimientos de Gendarmería de Chile condenados por delitos menores, por el hecho de que han dado pruebas de rehabilitación y reinserción, y ya que no supone riesgo adicional a la seguridad pública.
- En las tres modalidades de indulto, será requisito que los condenados suscriban un compromiso de no volver a delinquir y se sometan a un período de control y observación a través de Gendarmería de Chile de cinco años.
- El indulto no es extensivo a las penas accesorias de multa, cancelación o suspensión de la licencia para conducir. Tampoco se hace extensivo a delitos de secuestro, parricidios, homicidios calificados, delitos sexuales cometidos contra menores, entre otros establecidos en un catálogo de delitos.