

Ley de Ejecución de Penas: prevención y control del delito desde la cárcel, con miras a la reinserción social

1 | Objetivo

Promulgar y publicar una Ley de Ejecución de Penas, con el objetivo de regular las condiciones al interior de las cárceles bajo estándares de prevención del delito y reinserción social.

2 | Metas

- Para el año 2026, la ley se encontrará promulgada y publicada. Para el año 2028, esta se encontrará plenamente implementada en los recintos carcelarios de todo el país.
- Para el año 2030, la ley permitirá reducir los índices de violencia al interior de las cárceles y permitirá diseñar programas de reinserción social al interior de estas, que sean sostenibles en el tiempo.

3 | Métricas

- Definir los cuerpos normativos y reglamentarios que abordan la ejecución de penas en Chile, para ser integrados en la Ley de Ejecución. Asimismo, reconocer los tratados internacionales al efecto que deben informar el diseño de la ley propuesta.
- Determinar etapas de implementación progresiva de la ley, una vez publicada.

4 | Contexto

Hay un consenso generalizado entre expertos y autoridades sobre la situación de crisis que se vive en las cárceles de Chile. Ello se manifiesta en múltiples aristas: problemas graves de infraestructura, hacinamiento, riñas entre reclusos, homicidios, violencia de parte de Gendarmería de Chile, entre muchos otros. Mientras ello ocurre, la población penal no deja de aumentar, lo que no hace sino agravar las problemáticas mencionadas. Solo en el año 2023, la población penal aumentó un 9,64% respecto del promedio atendido en el año anterior, según registros de Gendarmería (La Tercera, 2024).

La situación actual en materia de seguridad pública, caracterizada por la llegada al país de bandas criminales internacionales relacionadas al crimen organizado y al narcotráfico, ha implicado un recrudecimiento de la violencia al interior de las cárceles, así como intentos de obtener el control de los recintos por medio de extorsiones, tortura a internos, entre otros métodos (Ministerio Público, 2024). Todo lo anterior agudiza un diagnóstico extendido hace años: las cárceles se han convertido en centros de coordinación de actividad delictiva, que impacta dentro y fuera de ellas.

Si bien este es un problema de larga data, este no ha sido abordado de forma integral. Las soluciones que se han planteado al respecto corresponden a medidas enfocadas fundamentalmente en el aumento de las plazas al interior de las cárceles y la construcción de nuevos recintos carcelarios, ninguna de las cuales se verá materializada en el corto plazo. Más aún, ninguna de ellas se hace cargo de abordar el contexto interno de la vida en

la cárcel, cuyas deficiencias encuentran su raíz en un problema de fondo: no existe en el país una regulación legal integral sobre el cumplimiento de las penas.

Actualmente, la regulación legal de la ejecución de penas es completamente inorgánica. Esta se encuentra desperdigada en múltiples cuerpos legales y reglamentarios: la Ley N°18.216, modificada por la Ley N°20.603; la Ley N°20.084; el Decreto Ley N°409; el Decreto Ley N°321; el Decreto Supremo N°518, y la lista suma y sigue. Ello, sin mencionar artículos de la Constitución Política de la República relacionados con la materia y tratados internacionales suscritos por Chile al efecto. La dispersión descrita resulta problemática, puesto que abre espacios para la discrecionalidad de la autoridad en el control del cumplimiento de las penas, abusos en el trato a los internos y, en definitiva, favorece el agravamiento de la violencia al interior de las cárceles, reforzando el que estas sean hoy núcleos de organización y comisión de delitos.

Los intentos por elaborar y promulgar una Ley de Ejecución de Penas han sido múltiples a lo largo de los años. Si bien, se han hecho esfuerzos relevantes en la materia, como los recientes avances en la tramitación del proyecto de ley que crea los Tribunales de Ejecución de Penas –entre otras modificaciones legales, contenido en el boletín N°12.213-07– este requiere ser complementado con una nueva legislación sistematizada y coherente, que permita controlar la ejecución de las penas en las cárceles y facilite mejorar la situación actual de violencia en ellas, que impacta también al exterior.

5 | Intervención

Con el fin de abordar la problemática descrita, se propone la creación de una Ley de Ejecución de Penas, que integre toda la normativa legal y reglamentaria vigente en nuestro país al respecto. Sin perjuicio de la libertad que debe otorgarse al legislador para la dictación de dicha ley, se sugieren las siguientes directrices para dicha tarea.

En primer lugar, en el ámbito de la experiencia comparada, se sugiere tomar en consideración normativa internacional como la existente en España (Ley Orgánica General Penitenciaria N°1 de 1979) y Argentina (Ley de Ejecución de la Pena Privativa de Libertad N°24.660). Esto, por las cercanías de dichos países con la sociedad chilena y en el caso de España, por constituir su ordenamiento jurídico un referente paradigmático para Chile a la hora de legislar. Además, ambos cuerpos legales ponen en el centro de su estructura a un principio clave, que se sugiere oriente la concreción del presente instrumento de transformación: la reinserción del individuo como fin fundamental de la pena.

En segundo lugar, no debe perderse de vista a la normativa internacional en torno a cumplimiento de penas, ratificada por Chile. Entre los ejemplos destacados, se encuentran las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, de los años 1957 y 1977, y la Convención contra la Tortura y Otros Tratos Crueles, Inhumanos y Degradantes, del año 1984.

Finalmente, en cuanto a las experiencias nacionales en pos de la dictación de una Ley de Ejecución de Penas, se sugiere tener a la vista la experiencia desarrollada en el año 2018, correspondiente al Diálogo Participativo en el marco del Anteproyecto de Ley de Ejecución de Penas. En dicho espacio se buscó recoger la experiencia y conocimiento de organizaciones civiles vinculadas al trabajo con personas privadas de libertad. Las conclusiones de dicho encuentro, así como nuevas orientaciones que puedan brindar

personas expertas en la materia, deben ser rescatadas en el proceso de diseño del presente instrumento de transformación.

En cuanto al contenido de la ley, se propone contemple los siguientes elementos básicos:

- Objetivo de la ejecución de la pena y principios orientadores.
- Descripción en detalle del régimen penitenciario, considerando elementos como el ingreso, higiene y salubridad, trabajo, salidas, entre otros.
- Detalle de las sanciones disciplinarias a aplicar en contexto de régimen penitenciario, considerando causales, descripción de cada una y medidas de responsabilidad en caso de infringir dichas disposiciones.

6 | Resultados e impacto esperado

Se proyecta la publicación de la presente ley en un plazo aproximado de un año y medio. A su vez, se espera la dictación del reglamento correspondiente en el plazo aproximado de 7 a 8 meses desde la fecha de publicación. Previo al ingreso del proyecto de ley correspondiente, se deberá considerar una etapa de diálogos con autoridades, organizaciones expertas en la materia, los futuros Tribunales de Ejecución de Penas, el Instituto Nacional de Derechos Humanos y representantes de la población privada de libertad, con especial énfasis en grupos vulnerables como madres, disidencias sexo genéricas, pueblos indígenas, entre otros.

Con la implementación de la iniciativa, se busca promover un cambio drástico en el modo de llevar adelante la ejecución de las penas a nivel país. A corto plazo, se busca incidir en el control de las situaciones de violencia al interior de la cárcel, estandarizando los procesos disciplinarios y el monitoreo de estos. Con ello, se busca por un lado proteger los derechos humanos de las personas privadas de libertad, reduciendo la posibilidad de abusos por mera discrecionalidad de los funcionarios a cargo de su control; y por otro lado, se busca apoyar el trabajo de Gendarmería, definiendo los márgenes de su actuar y estableciendo sanciones en caso de recibir ataques. Al mismo tiempo, se busca instaurar controles efectivos y eficientes a la labor de la institución mencionada.

A largo plazo, se busca incidir en la instalación de un proceso penitenciario enfocado en la reinserción de las personas privadas de libertad. Por medio del aseguramiento en la ley de su carácter de fin de la pena, así como principios en torno a la misma y obligaciones para las instituciones pertinentes en torno a su resguardo, se busca favorecer la resocialización de las personas privadas de libertad desde el primer día de cumplimiento de su condena, apoyando su reintegración a la sociedad efectiva y definitiva.

7 | Desafíos

El principal desafío que enfrenta el presente instrumento de transformación, para su implementación, corresponde a la percepción de la población del país sobre el castigo a quienes cometen delitos, lo que condiciona la legislación existente al respecto y las medidas tomadas por las autoridades en torno a persecución y control del delito.

Si bien parte importante de la población chilena¹ considera que la reinserción es una necesidad urgente, así como un medio para prevenir la reincidencia delictiva, la llamada “crisis de seguridad” actual ha motivado políticas públicas enfocadas en endurecimiento de penas, desplazando a la reinserción a un lugar no prioritario dentro de la agenda pública. Mientras la tolerancia en el otro ha tendido a disminuir, y el apoyo a medidas como la pena de muerte ha aumentado (56% de los encuestados en la Encuesta Bicentenario 2023), el reintegro a la sociedad de quienes delinquen ha dejado de ser un objetivo importante dentro de las políticas públicas de seguridad.

Al respecto, la creación de una Ley de Ejecución de Penas representa una oportunidad de acercar a las instituciones a la ciudadanía, aumentar su confianza en ellas y disminuir progresivamente el temor de la población a ser víctima de delitos. Se debe dar muestras de trabajo interinstitucional proactivo en pos de mejorar el funcionamiento interno de las cárceles, bajo la premisa de que el proceso de reinserción de quienes delinquen debe comenzar desde el primer día de ingreso a dichos recintos. Con ello, debe explicitarse que un mejor control de los procedimientos al interior de las cárceles permite frenar el avance de organizaciones criminales y la coordinación de delitos hacia el exterior, incidiendo directamente en la disminución de los índices de comisión de delitos.

En suma, el abordaje expuesto permite avanzar hacia un reforzamiento del vínculo entre el Estado y la ciudadanía, dando espacio a la reinserción social como una prioridad en cuanto a seguridad pública.

8 | Proyecciones

La actual situación de seguridad pública invita a pensar estrategias de prevención y control desde distintos frentes de acción. Entre ellos, la reinserción de personas privadas de libertad ha demostrado ser una forma efectiva de prevención del delito, al evitar la reincidencia de quienes cumplieron condenas de privación de libertad.

Lamentablemente, la manera en que hoy se ejecutan las penas de privación de libertad dificulta de sobremanera pensar en reinserción. Por un lado, la crisis del sistema carcelario ha representado un caldo de cultivo para hechos de violencia, coordinación de actividad delictiva al exterior de la cárcel y mayores índices de delincuencia e inseguridad de la ciudadanía. Por otro lado, la falta de una regulación legal sistemática de los procesos de ejecución de penas impide el control de las mismas en la cárcel, dando espacio a más violencia aún. Ello motiva la presentación del presente instrumento de transformación, correspondiente a una Ley de Ejecución de Penas, haciendo eco de los múltiples intentos de concreción de una norma de dichas características a lo largo de la historia nacional.

Dicha ley enfrenta para su publicación la premisa actual respecto a la urgencia de endurecer castigos y ampliar las cárceles, en lugar de hacer frente a los problemas de funcionamiento de estas. Ello debe abordarse dando muestras de trabajo coordinado entre instituciones, guiado por la convicción de que una persona reinsertada en la sociedad es un delincuente menos y una cárcel con procedimientos de funcionamiento y control claros y unificados permite frenar a organizaciones criminales y delitos coordinados hacia el exterior. Es necesario y urgente atender al llamado de la doctrina al respecto y concretar la Ley de

¹ El 92,3% de los encuestados en proceso participativo “Hablemos de Reinserción”, realizado en el año 2023 por la Red “Juntos por la Reinserción”.

Ejecución de Penas propuesta, con el fin de avanzar hacia mayor reinserción social, menores índices de delitos y una sociedad integrada, tranquila y en paz.

9 | Bibliografía

Chile. Ministerio Público, Unidad Especializada en Crimen Organizado y Drogas. (2024). Informe Crimen Organizado en Chile. Disponible en: <https://insightcrime.org/wp-content/uploads/2024/12/Informe-Fiscalia-de-Chile-Crimen-Organizado-En-Chile-Noviembre-2024.pdf>

Juntos por la Reinserción, Corporación 3xi. (2024). Informe del proceso participativo Hablemos de Reinserción. Disponible en: https://www.juntosporlareinsercion.cl/_files/ugd/5c7175_68ef23c5a66d4af6bd13d29ca499c867.pdf

Pareja, P. (2024, 27 de mayo): Gendarmería da cuenta que población penal en 2023 creció casi 10% respecto al 2022. La Tercera. Disponible en: <https://www.latercera.com/nacional/noticia/gendarmeria-informa-un-crecimiento-exponencial-de-la-poblacion-penal-en-2023-hubo-un-1758-mas-de-personas-privadas-de-libertad-que-en-2022/P6DU6MOZRFERZNNBPBYKBILH4M/#>

10 | Normativa consultada

Boletín N°12.213-07. (2018). Modifica diversos textos legales en materia de ejecución de sanciones penales.