Boletín N° 18.805-07

Proyecto de ley iniciado en Moción del Honorable Senador señor Walker, que modifica la ley N° 19.856, con el objeto de precisar los requisitos y las condiciones para acceder al beneficio de reducción de condena.

FUNDAMENTOS.

Los delitos sexuales cometidos contra niños, niñas y adolescentes constituyen una de las formas más graves de agresión contra la dignidad, la integridad física y psíquica y la indemnidad sexual de las personas. Sus efectos suelen prolongarse durante años y alcanzar todas las dimensiones del desarrollo de la víctima. Atendida esa especial gravedad, el legislador dictó la ley N° 21.421, publicada el 9 de febrero de 2022, que modificó el literal e) del artículo 17 de la ley N° 19.856 para excluir del beneficio de reducción de condena a quienes hubieren cometido delitos de carácter sexual en contra de personas menores de edad.

La aplicación de esa exclusión, sin embargo, ha quedado entregada a criterios judiciales contradictorios. Respecto de personas condenadas por hechos anteriores a la vigencia de la ley N° 21.421, una parte de la jurisprudencia ha sostenido que negar la reducción importa aplicar retroactivamente una ley penal desfavorable, en contravención del artículo 19 N° 3, inciso octavo, de la Constitución Política de la República y del artículo 18 del Código Penal. Así lo resolvió la Excelentísima Corte Suprema en la causa Rol N° 75-2025, de enero de 2026, ordenando al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos dictar de inmediato el decreto que concedía la reducción a un condenado por violación reiterada de una menor de catorce años. En el mismo sentido se han pronunciado las Cortes de Apelaciones de Arica, Valdivia y Valparaíso, entre otras.

Otra línea jurisprudencial, en cambio, ha entendido que la reducción de condena es un beneficio y no un derecho, que solo genera una mera expectativa sujeta a la legislación vigente al tiempo de su concesión, y que la ley N° 21.421 integra el régimen administrativo de ejecución de las penas, por lo que rige in actum. Así lo resolvió la Iltma. Corte de Apelaciones de Santiago en la causa Rol N° 1712-2025, y la propia Excma. Corte Suprema, en marzo de 2026, revocó una sentencia de

amparo favorable a un condenado por delitos sexuales cometidos contra menores entre los años 2008 y 2010, validando la aplicación de la exclusión.

Esta divergencia tiene consecuencias concretas. Personas condenadas por delitos de idéntica naturaleza obtienen o no la reducción de su condena según la Corte que conozca de su amparo, lo que compromete la igualdad ante la ley y la seguridad jurídica. Según información publicada el 21 de octubre de 2026, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos otorgó 56 rebajas de condena a personas condenadas por delitos sexuales contra niños, niñas y adolescentes entre el 11 de marzo y el 13 de septiembre de 2026. La voluntad expresada por el legislador en la ley N° 21.421 se ve así debilitada por una cuestión que la propia ley N° 19.856 no resuelve: los requisitos y límites a los que está sujeta la concesión del beneficio y el momento en que deben verificarse.

El origen del problema es normativo. La ley N° 19.856 no define el carácter del beneficio ni del procedimiento para obtenerlo, y su artículo 2° señala que el condenado que hubiere demostrado comportamiento sobresaliente "tendrá derecho" a la reducción, expresión que el artículo 15 emplea respecto del beneficio a que alude el artículo 8° del decreto ley N° 321, de 1925. Esa redacción ha servido de base para asimilar la reducción a la pena misma y extenderle las garantías propias de esta. La presente iniciativa busca corregir esa indefinición precisando que el derecho a la reducción se ejerce con sujeción a los requisitos y límites que la propia ley establece, y que su concesión exige verificar, al momento de dictarse el decreto, que no concurra ninguna de las prohibiciones del artículo 17.

La pena y la reducción de condena responden a hechos generadores distintos. La pena es la consecuencia jurídica del delito: tiene como presupuesto la conducta típica, antijurídica y culpable, y se determina por el juez conforme a la gravedad del hecho y las circunstancias modificatorias de responsabilidad. La reducción de condena, en cambio, es la consecuencia jurídica del comportamiento del condenado durante el cumplimiento. Su presupuesto no es el delito sino la conducta posterior, evaluada conforme a los factores del artículo 7° de la ley N° 19.856 (estudio, trabajo, rehabilitación y conducta), y su finalidad, según el artículo 1°, es la reinserción social y no la retribución.

De esa distinción se sigue que aplicar la ley vigente a los períodos de calificación transcurridos bajo su imperio no constituye aplicación retroactiva. Cada período anual de calificación, conforme

al artículo 12, es un hecho nuevo y distinto, que se rige por la ley vigente durante su transcurso. La propia ley N° 19.856 adoptó este criterio desde su origen: su artículo transitorio la hizo aplicable a las personas que ya se encontraban cumpliendo condena, pero dispuso que no se aplicaría respecto del comportamiento anterior de dichos condenados, el cual no podría ser considerado por la Comisión. El legislador de 2003 entendió, por tanto, que el beneficio se vincula con la conducta en prisión y no con la fecha del delito. De esa distinción se sigue que verificar, al dictarse el decreto, las prohibiciones vigentes del artículo 17 no importa aplicar retroactivamente una ley penal, pues no altera la pena fijada en la sentencia ni su extensión, sino los requisitos de un beneficio posterior.

La ley N° 19.856 configura además la reducción como una expectativa y no como un derecho adquirido. Su artículo 4° dispone que los beneficios "tendrán lugar sólo" al momento en que se diere total cumplimiento a la pena; su artículo 8° establece la caducidad de las reducciones acumuladas cuando cesa el comportamiento sobresaliente y entrega a la Comisión la facultad de autorizar la subsistencia de hasta un 80% de ellas; y su artículo 14 exige acreditar el cumplimiento de los requisitos objetivos al momento de dictarse el decreto. El artículo 18, por su parte, se refiere al "período condonado", expresión propia de una remisión de gracia y no del reconocimiento de un derecho preexistente. Conforme al artículo 7° de la Ley sobre el Efecto Retroactivo de las Leyes, las meras expectativas no forman derecho.

La naturaleza administrativa del procedimiento también se desprende de los órganos que intervienen y de los actos que dictan. La Comisión de beneficio de reducción de condena califica el comportamiento y deja constancia de las circunstancias del artículo 17 que concurran, sin perjuicio de la verificación que corresponde al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos al dictar el decreto; la solicitud se eleva para ante el Presidente de la República, a través del Ministro de Justicia y Derechos Humanos, y la reducción se concede por decreto supremo dictado bajo la fórmula "Por orden del Presidente de la República". No hay contienda ni sentencia. La presencia de jueces en la Comisión no altera esa naturaleza, pues el carácter de un órgano se define por la función que ejerce y no por el cargo de origen de sus integrantes. Tampoco la altera la incorporación de un abogado nombrado por el Ministerio Público, que integra el órgano calificador y no actúa como parte, pues no existe contienda que resolver.

Por la misma razón, el procedimiento no forma parte de la facultad de hacer ejecutar lo juzgado que el artículo 76 de la Constitución radica en los tribunales. Ejecutar lo juzgado consiste en

asegurar que la sentencia se cumpla tal como fue dictada; la reducción, en cambio, permite apartarse por gracia del término fijado en ella. Su estructura es análoga a la del indulto particular (artículo 32 N° 14 de la Constitución y ley N° 18.050), que también se solicita al Presidente de la República, se tramita ante el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y se concede por decreto supremo, sin que se haya sostenido que forme parte de la pena. La propia Constitución admite excluir estas gracias atendida la naturaleza del delito: el inciso final de su artículo 9° prohíbe el indulto particular respecto de los delitos terroristas.

La garantía del artículo 19 N° 3, inciso octavo, de la Constitución dispone que ningún delito se castigará con otra pena que la que señale una ley promulgada con anterioridad a su perpetración. Esa garantía no resulta comprometida, porque al condenado se le aplica exactamente la pena establecida por la ley vigente al tiempo del delito, en la extensión fijada por la sentencia, que permanece intacta. El artículo 4°, inciso segundo, de la ley N° 19.856 no reduce la pena: establece que se entenderá cumplida una vez transcurrido el tiempo fijado en la condena menos el descuento que corresponda. No obtener un beneficio de gracia posterior no equivale a ser castigado con una pena distinta.

Tampoco se afecta la libertad personal asegurada en el artículo 19 N° 7 de la Constitución. El título que justifica la privación de libertad es la sentencia condenatoria ejecutoriada, dictada conforme a la ley vigente al tiempo del delito. Quien permanece privado de libertad dentro del plazo fijado por esa sentencia no lo está en forma ilegal ni arbitraria. El artículo 80 del Código Penal confirma esta lectura: junto con prohibir que la pena se ejecute en forma distinta a la prescrita por la ley, remite expresamente a los reglamentos de los establecimientos penales la regulación del régimen de cumplimiento, situando esa materia en la esfera administrativa.

El ordenamiento ya ha recurrido a esta técnica de situar en la esfera administrativa los beneficios relativos a la ejecución de la pena. La ley N° 21.124, de 2019, definió la libertad condicional como un beneficio que no extingue ni modifica la duración de la pena, sino un modo particular de hacerla cumplir. Del mismo modo, el Reglamento de Establecimientos Penitenciarios, contenido en el decreto supremo N° 518, de 1998, del Ministerio de Justicia, califica los permisos de salida como beneficios que forman parte de las actividades de reinserción social. La jurisprudencia, por su parte, ha resuelto que la irretroactividad de la ley penal no se extiende a los requisitos de los beneficios intrapenitenciarios. En el derecho comparado, el Tribunal Europeo de Derechos

Humanos distingue entre la pena y las medidas relativas a su ejecución, y excluye a estas últimas de la garantía de irretroactividad (casos Uttley c. Reino Unido, de 2005, y Kafkaris c. Chipre, de 2008).

Una regla legal expresa permite, además, dar pleno cumplimiento a los artículos 6° y 7° de la Constitución. Los órganos del Estado deben someter su acción a la Constitución y a las normas dictadas conforme a ella, y actúan válidamente dentro de su competencia y en la forma que prescriba la ley. Cuando la ley determina con claridad que la concesión exige verificar el artículo 17 al dictarse el decreto, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos no interpreta ni extiende sus atribuciones: se limita a cumplir un mandato legal expreso. Ello otorga certeza a la Administración y a los propios condenados, y evita que la suerte del beneficio dependa del tribunal que conozca de cada caso.

La iniciativa no impide a los condenados presentar solicitudes ante la autoridad, derecho asegurado por el artículo 19 N° 14 de la Constitución, sino que regula los requisitos para la concesión del beneficio. Tampoco establece una diferencia arbitraria en los términos del artículo 19 N° 2. La distinción se funda en la especial gravedad y lesividad de los delitos sexuales cometidos contra menores de edad, el mismo fundamento que tuvo presente el legislador al aprobar la ley N° 21.421. Al tratarse de un derecho de configuración legal, sujeto a los requisitos y límites que la ley establece, tampoco se afecta derecho alguno en su esencia ni se impide su libre ejercicio en los términos del artículo 19 N° 26.

En cuanto al contenido del proyecto, se precisa en los artículos 2° y 15 que la reducción de condena se otorga con sujeción a los requisitos y límites que la ley establece, y en el artículo 6° que el goce del beneficio se entiende sin perjuicio de las prohibiciones del artículo 17. El nuevo inciso final del artículo 7° distingue, además, las dos etapas del procedimiento: la calificación del comportamiento, que corresponde a la Comisión y evalúa la conducta del período respectivo, y la concesión, que exige verificar los requisitos legales, incluidas las prohibiciones del artículo 17, conforme a la ley vigente al momento de dictarse el decreto a que se refiere el artículo 14.

Para asegurar esa verificación, el proyecto establece en el artículo 14 que el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos debe comprobar, antes de dictar el decreto, que no concurra alguna de las circunstancias del artículo 17, y denegar el beneficio mediante resolución fundada si concurre. En

el artículo 13, por su parte, dispone que la Comisión deje constancia, respecto de cada condenado que califique, de si concurre alguna de esas circunstancias, sin perjuicio de la verificación que corresponde al Ministerio. Se establece así un doble control, de modo que una exclusión legal no se omita por una falla en alguna de las etapas.

Finalmente, el proyecto introduce dos ajustes en la Comisión. En el artículo 7° incorpora, como criterio de calificación, el riesgo de reincidencia, tomado de los informes psicológicos y sociales a que se refiere el artículo 13, de modo que la evaluación atienda a la finalidad de reinserción social que el artículo 1° asigna al beneficio. En el artículo 10, reduce de tres a dos los jueces del literal b) e incorpora a un abogado nombrado por el Ministerio Público, a través de la respectiva fiscalía regional, para que el órgano calificador cuente con la perspectiva de la persecución penal al revisar los antecedentes de la sentencia condenatoria.

La verificación de las prohibiciones del artículo 17 antes de dictar el decreto encuentra fundamento, además, en los deberes de protección que la Constitución impone al Estado. El artículo 1°, inciso cuarto, le asigna el deber de dar protección a la población y a la familia, y el artículo 19 N° 1 asegura a todas las personas el derecho a la integridad física y psíquica, lo que incluye a la víctima. A su vez, el artículo 5°, inciso segundo, obliga a los órganos del Estado a respetar y promover los derechos garantizados por los tratados internacionales ratificados por Chile, entre ellos la Convención sobre los Derechos del Niño, cuyos artículos 3°, 19 y 39 exigen considerar el interés superior del niño, protegerlo contra toda forma de abuso sexual y promover su recuperación. La ley N° 21.430, sobre garantías y protección integral de los derechos de la niñez y adolescencia, recoge esos mismos deberes. Dar cumplimiento a la exclusión que el legislador estableció en la ley N° 21.421 es, así, una forma de dar efecto a esa protección.

Por ello, se propone condicionar, en los artículos 2° y 15, la expresión “derecho” a los requisitos y límites que la ley establece; remitir al artículo 17 en el artículo 6°; incorporar el riesgo de reincidencia como criterio de calificación y precisar en el artículo 7° que la concesión exige verificar los requisitos legales, incluidas las prohibiciones del artículo 17, conforme a la ley vigente al dictarse el decreto; modificar la integración de la Comisión en el artículo 10; disponer en el artículo 13 que la Comisión deje constancia de las circunstancias del artículo 17 que concurran; y establecer en el artículo 14 que el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos verifique esas

circunstancias antes de dictar el decreto y deniegue el beneficio mediante resolución fundada si concurre alguna.

IDEA MATRIZ.

Precisar los requisitos y límites para la concesión del beneficio de reducción de condena regulado en la ley N°19.856 y reforzar su verificación por la Administración, distinguiendo la calificación del comportamiento del control de procedencia legal del beneficio; incorporar el riesgo de reincidencia como criterio de evaluación; modificar la integración de la Comisión de beneficio de reducción de condena; y establecer la constancia y verificación de las circunstancias de exclusión del artículo 17, conforme a la ley vigente al momento de dictarse el decreto de concesión, con obligación de denegar fundadamente el beneficio cuando concurra alguna de ellas.

PROYECTO DE LEY

"ARTÍCULO ÚNICO. - INTRODÚCENSE LAS SIGUIENTES MODIFICACIONES EN LA LEY N° 19.856, QUE CREA UN SISTEMA DE REINSERCIÓN SOCIAL DE LOS CONDENADOS SOBRE LA BASE DE LA OBSERVACIÓN DE BUENA CONDUCTA:

1. **Intércalase, en el artículo 2°**, a continuación de la expresión "tendrá derecho", la frase ", con sujeción a los requisitos y límites que esta ley establece,". [1]

2. **Reemplázase, en el artículo 6°,** la expresión "en el artículo 8º" por "en los artículos 8º y 17" [2].

[1] El Artículo 2º quedaría: "Contenido del beneficio. La persona que durante el cumplimiento efectivo de una condena privativa de libertad, hubiere demostrado un comportamiento sobresaliente, tendrá derecho, **con sujeción a los requisitos y límites que esta ley establece,** a una reducción del tiempo de su condena equivalente a dos meses por cada año de cumplimiento.

[2] El Artículo 6º quedaría: "Gozará de los beneficios de reducción de condena establecidos en este título, el condenado que presentare una calificación correspondiente al grado de 'sobresaliente' en cada período de evaluación, sin perjuicio de lo establecido en los artículos 8º **y 17**."

3. Al artículo 7°:

a) Agrégase, en el inciso segundo, la siguiente letra e):

"e) Riesgo de reincidencia: la evaluación del riesgo de reincidencia contenida en los informes psicológicos y sociales a que se refiere el artículo 13.

b) Agrégase el siguiente inciso final, nuevo:

"La calificación del comportamiento corresponde a la Comisión y tiene por objeto evaluar la conducta de la persona condenada durante el período respectivo. No obstante, la concesión de la reducción de condena requerirá la verificación del cumplimiento de los requisitos legales para su otorgamiento, incluidas las prohibiciones establecidas en el artículo 17, las que impedirán conceder el beneficio cuando resulten aplicables. Para estos efectos, se estará a la ley vigente al momento de dictarse el decreto a que se refiere el artículo 14."

4. Reemplázase el artículo 10 en el siguiente sentido:

a) Reemplázase el literal b) la palabra "tres" por "dos".

b) Agrégase la siguiente letra e), nueva:

"c) Un abogado nombrado por el Ministerio Público, a través de la respectiva fiscalía regional.".

5. Intercálese, en el inciso final del artículo 13, entre las frases "deberá tener en consideración" e "informes sociales y psicológicos", la frase ", en cada calificación,".

6. Agrégase, en el artículo 13, el siguiente inciso final, nuevo:

"La Comisión podrá dejar constancia, respecto de cada condenado que califique, de si concurre o no alguna de las circunstancias previstas en el artículo 17, con indicación de ella, sobre la base de la sentencia condenatoria y de los demás antecedentes que tuviere a la vista. Esta constancia no obsta a la verificación que corresponde al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos conforme al artículo 14."

7. Agrégase, en el artículo 14, el siguiente inciso tercero, nuevo, pasando los actuales incisos tercero, cuarto y quinto propuestos a ser cuarto, quinto y sexto:

"Antes de dictar el decreto supremo que concede la reducción de condena, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos podrá verificar el cumplimiento de los requisitos legales para su otorgamiento, incluidas las circunstancias que, conforme al artículo 17, impidan acceder al beneficio. Si concurriere alguna de ellas, el beneficio deberá denegarse mediante resolución fundada."

8.Reemplázase, en el inciso primero del artículo 15, la expresión "tendrán siempre derecho al" por "tendrán derecho, con sujeción a esta ley, al".".[3]

[3] El Artículo 15º quedaría: "… tendrán ~~siempre~~ derecho, **con sujeción a esta ley,** al beneficio a que alude el artículo 8º del decreto ley Nº 321, de 1925, …".