Boletín N° 18.882-25

Proyecto de ley, iniciado en Moción de los Honorables Senadores señores Moreira, Sanhueza y Van Rysselberghe, que deroga la ley N°19.856 y establece un régimen transitorio para las solicitudes de reducción de condena en tramitación.

FUNDAMENTOS

La reinserción social constituye un objetivo legítimo y necesario de la política penitenciaria. Sin embargo, no debe confundirse con la reducción automática o anticipada del tiempo de cumplimiento de las penas impuestas por los tribunales. Es posible —y necesario— incentivar la buena conducta, la educación y el trabajo penitenciario sin que ello implique necesariamente extinguir una parte de la sanción.

La Ley N° 19.856, publicada el 4 de febrero de 2003, creó un sistema de reinserción social que permite a las personas privadas de libertad reducir el tiempo de su condena sobre la base de un comportamiento sobresaliente. El beneficio consiste en una rebaja de dos meses por cada año de cumplimiento, que se eleva a tres meses a partir de la mitad de la condena. Su otorgamiento se sujeta a un procedimiento de dos fases: una Comisión de beneficio de reducción de condena califica anualmente el comportamiento del interno y, llegado el momento, la reducción se concede por decreto supremo, previa acreditación del cumplimiento de los requisitos objetivos que la ley exige.

"Desde su origen, la ley previó supuestos en que el beneficio no procede. Su artículo 17 dispone que los beneficios "no tendrán lugar en caso alguno" cuando concurra alguna de las circunstancias que enumera, entre ellas la condena por un delito al que la ley asigna como pena máxima el presidio perpetuo. Como ningún delito sexual cometido contra niños, niñas o adolescentes tenía asignada esa pena, sus autores accedían al beneficio en las mismas condiciones que cualquier otro condenado.

Para corregir esa situación, la Ley N° 21.421, publicada el 9 de febrero de 2022, sustituyó la letra e) del artículo 17 e incorporó como causal de exclusión la condena por un amplio catálogo de delitos de carácter sexual perpetrados contra víctimas menores de edad, salvo que en la sentencia se hubiere aplicado la atenuante del artículo 73 del Código Penal. La misma ley derogó el artículo 16, relativo a los condenados en reclusión nocturna, y mediante un artículo transitorio mantuvo su vigencia para quienes hubiesen sido presentados a calificación con anterioridad a su publicación." (Fundamentos boletín 18.804-07)

Sin embargo, la modificación introducida por la Ley N.° 21.421 no ha resuelto el problema de fondo. Su aplicación dio lugar a controversias ante los tribunales, principalmente sobre la naturaleza jurídica del beneficio y la posibilidad de aplicar las nuevas exclusiones a hechos anteriores a la reforma. Una línea jurisprudencial ha entendido que tas restricciones inciden en la libertad personal y que, por tratarse de una modificación desfavorable, no corresponde aplicarlas retroactivamente. Otra línea ha sostenido que las normas de la Ley N.° 19.856 pertenecen al ámbito del derecho penitenciario o administrativo y regulan el acceso a un beneficio de ejecución, por lo que las nuevas causales rigen “in actum" respecto de quienes aún no habían consolidado los requisitos para obtenerlo. En tal sentido se ha manifestado el ex Ministro de Justicia Hernán Larraín, citando la historia fidedigna de la mencionada ley. Por ejemplo, la Corte de Apelaciones de Concepción, en sentencia Rol N.° 7642026, de 19 de octubre de 2026, rechazó un recurso de amparo y sostuvo que las causales de exclusión incorporadas por la Ley N.° 21.421 eran aplicables al momento de la calificación, pues el condenado no había sido presentado a evaluación bajo la normativa anterior.

También se han discutido las atribuciones del Ministerio de Justicia una vez que las comisiones de reducción de condena emiten sus informes. Una investigación de CIPER, publicada el 4 de noviembre de 2026, revisó quince recursos de amparo relativos a solicitudes aprobadas por comisiones regionales y pendientes de pronunciamiento ministerial. Según esa revisión, en trece casos las Cortes de Apelaciones de Santiago y Valparaíso ordenaron al Ministerio emitir el pronunciamiento correspondiente; algunos fallos precisaron que la autoridad podía reconocer o rechazar el beneficio y que los tribunales no debían sustituirla en esa atribución. La discusión revela incertidumbre sobre el alcance de la intervención administrativa y el efecto de los informes de las comisiones. La conclusión prudente no es que las Cortes hayan establecido una interpretación única, sino que la aplicación del régimen ha generado litigios y criterios divergentes en cuestiones que inciden directamente en la libertad personal. Ello llama a revisar la conveniencia de revisar integralmente el diseño legal.

Pero más allá de los problemas evidentes de aplicación de la ley N° 19.856 y de la modificación incorporada por la Ley N° 21.421, subsisten aspectos de fondo que hacen aconsejable abordar el problema desde otro ángulo y por lo mismo, derogar en su totalidad la ley N° 19.856. En primer lugar, la pena privativa de libertad es una sanción impuesta por un tribunal luego de ponderar la gravedad del delito, la participación del condenado, las circunstancias modificatorias de responsabilidad penal y los demás antecedentes jurídicamente relevantes. El legislador tiene atribuciones para regular la ejecución de las

penas y establecer beneficios; por ello, la discusión no es si toda reducción por sí es jurídicamente ilegítima, sino que la objeción parte de una conversación sobre política legislativa: cabe preguntarse si la conducta intrapenitenciaria, por sí sola y bajo los criterios actualmente previstos, debe producir una disminución relevante del tiempo efectivo de una sanción judicial. La derogación permitiría privilegiar la correspondencia entre la pena impuesta y su cumplimiento, sin desconocer que el régimen de ejecución penal puede contemplar otras herramientas de progresividad y reinserción.

En segundo lugar, el comportamiento adecuado dentro de un establecimiento penitenciario es valioso y debe ser promovido, pero no constituye, por sí solo, prueba concluyente de rehabilitación ni permite asegurar que la persona esté preparada para reintegrarse a la sociedad sin riesgo de reincidencia. La capacidad de respetar las reglas de convivencia carcelaria y la capacidad de desenvolverse lícitamente en libertad son dimensiones relacionadas, pero distintas. La ley considera antecedentes de conducta y participación en actividades laborales, educacionales y de rehabilitación; con todo, puede sostenerse que esos elementos no sustituyen una evaluación integral, individualizada y técnicamente fundada del riesgo de reincidencia y de las necesidades de intervención. Esta prevención cobra especial importancia respecto de delitos violentos y delitos sexuales, en particular cuando las víctimas son niños, niñas o adolescentes. No se puede afirmar, entonces, que toda persona beneficiada reincidirá, ni que la reducción provoque necesariamente un aumento delictivo; pero sí es legítimo exigir que una decisión que adelanta su salida de los recintos penitenciarios se apoye en criterios suficientemente robustos de seguridad y reinserción, los que se encuentran severamente cuestionados a la luz de la legislación actual.

En tercer lugar, el ordenamiento chileno contempla mecanismos de cumplimiento de la pena fuera del establecimiento penitenciario, entre ellos la libertad condicional, que se rige por requisitos y condiciones propios. No son instituciones idénticas: la reducción de condena de la Ley N.° 19.856 opera como descuento del tiempo de condena y se hace efectiva al determinarse su cumplimiento; la libertad condicional supone una forma de cumplimiento en libertad, sujeta a condiciones y a reglas de control y eventual revocación. La existencia de dos mecanismos lleva a una pregunta fundamental: si el Estado dispone de mecanismos de egreso anticipado sometidos a condiciones y supervisión, ¿es conveniente mantener, además, un beneficio que puede adelantar el término de la condena sin un período equivalente de supervisión posterior? La solución pasa por ordenar de mejor manera la libertad condicional, no por mantener una ley que se ha prestado a un desorden legislativo, administrativo y judicial donde solo se ha favorecido la incertidumbre y

beneficios para personas condenadas por delitos graves.

En cuarto lugar, la política criminal no puede concentrarse exclusivamente en los derechos y oportunidades de reinserción de las personas condenadas, dejando en segundo plano a quienes han sufrido las consecuencias del delito. La protección de las víctimas exige considerar la gravedad del daño, sus consecuencias y las legítimas expectativas de seguridad y justicia de las personas afectadas. La reducción de condenas genera una percepción de insuficiencia de la respuesta penal, especialmente frente a delitos que ocasionan daños graves o irreparables. Este argumento no supone atribuir a las víctimas un poder de veto sobre las decisiones de ejecución penal, sino que busca reconocer que sus derechos, su seguridad y la confianza pública deben formar parte de la evaluación legislativa de cualquier mecanismo que adelante el término de una condena y que hoy en la Ley Nº 19.856 no se encuentra presente. Relacionado con lo anterior, la legitimidad del sistema penal depende, en parte, de que la ciudadanía perciba que las sanciones judiciales tienen consecuencias reales y guardan relación con la gravedad de los delitos. Cuando el tiempo efectivo de cumplimiento se reduce de manera significativa, se abre una brecha entre la pena fijada en la sentencia y la sanción que finalmente se ejecuta. En un contexto de preocupación por la delincuencia y la violencia, esa brecha puede afectar la confianza en las instituciones. Sin embargo, la prudencia indica que no se puede afirmar que el beneficio incrementa la criminalidad o la reincidencia, pues ello requiere evidencia empírica específica. No obstante, es evidente que la confianza pública exige reglas claras, transparentes y suficientemente exigentes para cualquier mecanismo que adelante la libertad de una persona condenada.

Nada de lo anteriormente planteado, puede interpretarse como un rechazo a la rehabilitación ni a la reinserción social, sino que permite, más bien, distinguir dos objetivos que no tienen por qué estar unidos: incentivar el buen comportamiento en prisión y reducir la duración de la condena. El Estado tiene la obligación de promover educación, capacitación laboral, tratamiento de adicciones, atención psicológica, intervención especializada y preparación para el egreso, porque son herramientas relevantes para disminuir la reincidencia y favorecer la integración social. Esas políticas pueden reconocerse mediante certificaciones, acceso progresivo a programas, beneficios penitenciarios no extintivos y mejores condiciones de preparación para la vida en libertad. La reinserción debe ser una responsabilidad institucional permanente y una oportunidad para el condenado, pero no necesariamente una razón para extinguir anticipadamente parte de la pena.

Un último punto tiene que ver con la evolución que ha tenido la delincuencia en nuestro

país. La Ley N° 19.856 nace en un contexto histórico completamente distinto. En el Chile del 2026, el número de los delitos y la gravedad ha aumentado de manera drástica, incrementando la sensación de desvalía que siente la ciudadanía antes este nuevo fenómeno criminal. La rebaja de penas, solo con el cumplimiento de algunos requisitos formales, al amparo de una interpretación garantista, sin discriminación respecto del objeto jurídico protegido es una política desfasada con la realidad criminal actual y debe ser, por lo tanto, derogada, mientras se buscan mecanismos más acordes a la nueva realidad de Chile.

Por lo anterior, vengo en formular el siguiente proyecto de ley:

PROYECTO DE LEY

“ARTICULO ÚNICO: "Derogase íntegramente la Ley N° 19.856 y sus modificaciones posteriores."

ARTÍCULOS TRANSITORIOS:

1) "La presente derogación comenzará a regir a los tres meses de publicación en el Diario oficial".
2) "En el intertanto, seguirá vigente la ley, solo para los efectos de revisión de los casos ingresados a tramitación antes del ingreso del presente proyecto y aquellos que se encuentren judicializados"
3) "No obstante la derogación, subsistirá el artículo 18 de la Ley N° 19.856 para efectos de aplicarse a quienes hubieren obtenido el beneficio con anterioridad.".”.