Boletín N° 18.804-07

Proyecto de ley, iniciado en Moción de los Honorables Senadores señores Longton, Araya, Bianchi, Flores y Squella, que interpreta el artículo 17 de la ley N° 19.856, en materia de exclusión del beneficio de reducción de condena.

I. ANTECEDENTES

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.[1]

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.[2] 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.

Ese artículo transitorio no se pronunció de manera expresa sobre la aplicación temporal de la nueva letra e). De ese silencio aparente ha surgido una controversia que los tribunales no han logrado cerrar y que hoy compromete la igualdad ante la ley y la certeza jurídica en la ejecución

de las penas. A ello se suma que, entre marzo y septiembre de 2026, la autoridad administrativa concedió por decreto la reducción de condena a 56 personas condenadas por delitos comprendidos en esa causal, invocando uno de los criterios judiciales en disputa. La controversia ha dejado así de ser solo jurisprudencial y alcanza ya a la aplicación administrativa de la ley.

II. UNA JURISPRUDENCIA DIVIDIDA

Frente a las exclusiones acordadas por las Comisiones y a los rechazos de la autoridad administrativa, en muchos casos, las personas condenadas por hechos anteriores a 2022 han deducido numerosas acciones de amparo. Las respuestas judiciales han seguido dos líneas incompatibles entre sí.

La primera, que puede denominarse penal, sostiene que la exclusión modifica la forma de cumplimiento de la pena y queda, por tanto, alcanzada por la prohibición de retroactividad de la ley penal desfavorable que consagran el artículo 19 N° 3, inciso octavo, de la Constitución Política y el artículo 18 del Código Penal. Bajo este criterio, a quien cometió el delito antes del 9 de febrero de 2022 debe aplicársele el estatuto anterior. Es la posición adoptada por la Corte Suprema en diversas causas y por varias Cortes de Apelaciones.

La segunda, de carácter administrativo, entiende que la Ley N° 19.856 integra el derecho de ejecución de las penas, que la reducción de condena es un beneficio cuyo acceso se rige por los requisitos vigentes al momento de calificar, y que su modificación no altera la naturaleza, la extensión ni la forma de cumplimiento de la pena fijada en la sentencia, que se mantiene incólume. La ley, en consecuencia, rige in actum. Esta posición también ha sido acogida por la Corte Suprema y, recientemente, por la Corte de Apelaciones de Concepción, entre otras.

[1] Historia de la Ley N° 21.421, Biblioteca del Congreso Nacional, Mensaje, p. 4.

[2] Artículos 141, inciso final, y 142, inciso final, ambos en relación con la violación; 150 B y 150 E, en relación con los artículos 361, 362 y 365 bis; 361, 362, 363, 365 bis, 366, 366 bis, 366 quáter, 366 quinquies, 367, 367 ter y 374 bis; 411 quáter, en relación con la explotación sexual; y 433, N° 1, en relación con la violación, todos del Código Penal.

La propia Corte Suprema ha transitado de una posición a otra, mediante decisiones adoptadas por mayorías estrechas cuyo sentido depende de la integración de la Sala Penal en cada caso. El resultado es que solicitudes idénticas reciben respuestas opuestas según el tribunal, la sala y la fecha en que se resuelven. Esa situación no se aviene con la igualdad ante la ley que asegura el artículo 19 N° 2 de la Constitución ni con la seguridad jurídica que debe presidir la ejecución de las penas, y justifica que el legislador declare el sentido de la norma que él mismo dictó.

III. LA HISTORIA FIDEDIGNA DE LA LEY N° 21.421

La cuestión que hoy divide a los tribunales no pasó inadvertida al legislador. Fue planteada, discutida y resuelta durante la tramitación del proyecto.

En la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento de la Cámara de Diputados se consultó expresamente si la norma se aplicaría solo a quienes cometieran delitos con posterioridad a su entrada en vigencia o también a quienes ya se encontraban cumpliendo condena con la expectativa de acceder al beneficio. En respuesta, se sostuvo que no se trataba de un problema de irretroactividad de la ley penal, pues lo regulado era un beneficio, y que la norma regiría in actum, conforme al criterio del Tribunal Constitucional en materia de libertad condicional, según el cual los requisitos deben cumplirse al momento de solicitar el beneficio.[3]

En la misma instancia, el Ejecutivo precisó que la norma tendría aplicación inmediata, y no únicamente respecto de quienes fueran condenados desde su publicación, lo que encontraba sustento en el artículo transitorio de la propia Ley N° 19.856. Dejó constancia, además, de que la exclusión se aplicaría a toda postulación efectuada una vez publicada la ley, porque no existe derecho adquirido al beneficio en virtud de una ley anterior: solo se tiene derecho a él si, al momento de postular, se cumple con la ley vigente.[4]

La historia fidedigna no es, por tanto, ambigua. El artículo 19, inciso segundo, del Código Civil autoriza a recurrir a ella para fijar la intención o espíritu de la ley cuando su tenor ha dado lugar a interpretaciones divergentes. Es exactamente lo que hoy ocurre.

IV. FUNDAMENTOS

1. La procedencia de una ley interpretativa

Solo toca al legislador explicar o interpretar la ley de un modo generalmente obligatorio, según dispone el artículo 3° del Código Civil. Las leyes que se limitan a declarar el sentido de otras se entienden incorporadas en éstas, sin afectar los efectos de las sentencias judiciales ejecutoriadas en el tiempo intermedio, conforme al artículo 9°, inciso segundo, del mismo Código.

Una ley interpretativa no es una regla nueva revestida de apariencia antigua. Es legítima cuando concurren dos condiciones: una duda real sobre el sentido de la norma y una respuesta que el propio ordenamiento proporciona. Ambas concurren en este caso. La duda está acreditada por la jurisprudencia contradictoria del máximo tribunal. La respuesta se encuentra en el texto de la Ley N° 19.856, en su artículo transitorio y en la historia fidedigna de la Ley N° 21.421.

2. La causal de exclusión no es pena

La pena se determina en la sentencia condenatoria, y la causal de exclusión no la modifica: no altera su naturaleza, su duración ni su régimen de cumplimiento. Lo que regula la Ley N° 19.856 es un descuento eventual sobre una pena que permanece idéntica.

El texto de la ley confirma esta conclusión. Su artículo 4° dispone que los beneficios "tendrán lugar sólo en el momento en que se diere total cumplimiento a la pena impuesta". Su artículo 14 establece que la reducción se concede por decreto supremo, "una vez acreditado por la respectiva Secretaría Regional Ministerial el cumplimiento de los requisitos objetivos para su concesión". La calificación anual no reduce la pena; solo acumula un descuento que se materializa al final y por un acto administrativo posterior.

[3] Historia de la Ley N° 21.421, pp. 14-16.

[4] Historia de la Ley N° 21.421, p. 19.

Mientras ese acto no se dicta, la persona condenada tiene una expectativa, no una pena menor incorporada a su patrimonio jurídico. Verificar la concurrencia de una causal de exclusión conforme a la ley vigente al calificar o al decretar no impone una pena más grave a un hecho anterior: aplica las condiciones de acceso a un beneficio en el momento en que este se otorga.

3. El argumento sistemático: el artículo transitorio de la Ley N° 19.856

La Ley N° 19.856 enfrentó en 2003 un problema análogo al que hoy se discute. Al entrar en vigencia, había personas cumpliendo condena que quedaban comprendidas en sus causales de exclusión. El legislador lo resolvió con una regla precisa: declaró la ley "íntegramente aplicable a las personas que se encontraren cumpliendo condena por sentencia ejecutoriada al momento de su publicación", con una única salvedad en materia de causales de exclusión: "no regirá para dichas personas la limitación establecida en la letra g) del artículo 17".

Cuando el legislador ha querido eximir a quienes ya cumplían condena de una causal de exclusión, lo ha dicho. La Ley N° 21.421 contiene un régimen de transición, pero lo limitó al artículo 16; no incluyó salvedad alguna para la nueva letra e). Si el propósito hubiera sido diferir la exclusión a los delitos cometidos con posterioridad, ese artículo transitorio era el lugar natural para establecerlo. Donde el legislador, en la misma ley y frente al mismo problema, distinguió expresamente, no corresponde al intérprete crear una excepción que aquél no estableció.

4. El interés superior del niño

La causal de exclusión no es una regla aislada de política penitenciaria. Concreta el deber del Estado de proteger a niñas, niños y adolescentes frente a riesgos para su integridad física y psíquica, en cumplimiento del artículo 3° de la Convención sobre los Derechos del Niño y de la Observación General N° 14 del Comité de los Derechos del Niño, que exigen considerar el interés superior del niño, individual y colectivamente, en toda medida que les concierna.

5. El respeto de las garantías y de las situaciones consolidadas

Este proyecto no declara retroactiva norma penal alguna. Declara el sentido de una causal que no es pena y el momento en que debe verificarse. No afecta las sentencias judiciales ejecutoriadas, conforme al artículo 9° del Código Civil. La misma seguridad jurídica que inspira esta iniciativa obliga a respetar las situaciones ya consolidadas.

V. CONTENIDO DEL PROYECTO

El proyecto consta de dos artículos. El artículo 1° es interpretativo: declara que la causal del artículo 17, letra e), de la Ley N° 19.856 es un requisito de procedencia del beneficio que no modifica la pena impuesta, y que su concurrencia se verifica conforme al texto vigente a la fecha de la calificación o del decreto respectivo, cualquiera sea la fecha de comisión del delito o de la sentencia. El artículo 2° establece un deber de información semestral del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos a las Comisiones de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento de ambas Cámaras sobre las reducciones de condena concedidas a personas afectas a la causal.

Por las consideraciones expuestas, los senadores firmantes venimos en someter a la consideración de esta Honorable Corporación el siguiente:

PROYECTO DE LEY

"Artículo 1°. - Interprétase el artículo 17, letra e), de la ley N° 19.856, que crea un sistema de reinserción social de los condenados sobre la base de la observación de buena conducta, en el texto fijado por el numeral 4 del artículo único de la ley N° 21.421, en el sentido de que:

a) La causal de exclusión que establece constituye un requisito de procedencia del beneficio de reducción de condena, que no modifica la naturaleza, la extensión ni la forma de cumplimiento de la pena impuesta por la sentencia condenatoria.

b) Su concurrencia debe verificarse por la Comisión de beneficio de reducción de condena, al calificar el comportamiento del condenado, y por la autoridad competente, al dictar el decreto que concede el beneficio, conforme al texto legal vigente a la fecha de la respectiva calificación o decreto, cualquiera sea la fecha de comisión del delito o de la sentencia condenatoria.

Artículo 2°.- El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos informará semestralmente, dentro de los treinta días siguientes al término de cada semestre, a las Comisiones de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento de la Cámara de Diputados y del Senado el número de decretos de reducción de condena concedidos respecto de condenados afectos a la causal del artículo 17, letra e), de la ley N° 19.856, con indicación de la persona beneficiada, de la fecha de la condena, de si cada uno se dictó en cumplimiento de una sentencia judicial y, en tal caso,

del tribunal y del rol de la causa, resguardando en todo caso la identidad de las víctimas y toda otra información sensible en relación a ellas.”.”.