Boletín N° 18.881-25

Proyecto de ley, iniciado en Moción de los Honorables Senadores señores Longton, Araya, Bianchi, Flores y Squella, que deroga el sistema de reducción de condenas por buena conducta y establece una circunstancia agravante de responsabilidad penal.

I. ANTECEDENTES

La Ley 19.856, publicada el 4 de febrero de 2003, estableció un sistema de reducción del tiempo de cumplimiento de las penas privativas de libertad, basado en el comportamiento de las personas condenadas. Este mecanismo permite descontar dos meses por cada año de cumplimiento, beneficio que aumenta a tres meses anuales a partir de la mitad de la condena, en los términos previstos por la propia ley. Su otorgamiento requiere la intervención de una Comisión de beneficio de reducción de condena, y se ejecuta vía decreto del Ministerio de Justicia y de Derechos Humanos.

El efecto de este mecanismo va más allá de permitir una salida anticipada del establecimiento penitenciario. De acuerdo con el artículo 4 de la misma ley, una vez aplicados los descuentos correspondientes, la pena se entiende íntegramente cumplida al transcurrir el tiempo fijado en la sentencia, disminuido en la reducción concedida. Esto significa que el condenado no queda sujeto a un período posterior de supervisión asociado al tiempo descontado, puesto que la pena se considera cumplida.

Desde su entrada en vigencia, este sistema ha experimentado modificaciones destinadas a restringir su aplicación. Entre ellas destaca la Ley 21.421, de 2022, que incorporó exclusiones para determinados delitos sexuales cometidos contra niños, niñas y adolescentes, posteriormente modificadas por la Ley 21.522. Estas reformas respondieron a la necesidad de establecer mayores restricciones respecto de conductas especialmente graves, pero no alteraron la estructura general del mecanismo de reducción de condenas.

La aplicación de estas modificaciones ha dado lugar a controversias jurídicas sobre la naturaleza de la reducción, las atribuciones de los órganos que intervienen en su otorgamiento y la posibilidad de aplicar nuevas exclusiones a personas que cometieron delitos antes de su

entrada en vigencia. Estas diferencias han adquirido especial relevancia pública a propósito de solicitudes de reducción formuladas por personas condenadas por delitos sexuales contra menores de edad.

Esta situación plantea la necesidad de revisar el sistema en su conjunto. La discusión no se limita a determinar qué condenados pueden acceder a una reducción, sino que también obliga a examinar si resulta adecuado mantener un mecanismo que permite extinguir de forma anticipada las penas privativas de libertad y cuáles deben ser las condiciones para que una persona condenada pueda abandonar un establecimiento penitenciario antes del término originalmente previsto.

II. FUNDAMENTOS

Fijar la pena privativa de libertad es una atribución expresa de los tribunales de justicia competentes conforme a las reglas establecidas por el legislador, considerando la gravedad del delito, las circunstancias modificatorias de responsabilidad penal y los demás antecedentes que existan en el expediente respectivo y que resulten relevantes.

Sin embargo, la Ley 19.856 contempla un mecanismo que permite reducir de manera posterior el tiempo de cumplimiento de esa condena a partir de una evaluación del comportamiento penitenciario. Aunque el mecanismo está autorizado por el legislador y no modifica la sentencia judicial, permite que la pena se entienda cumplida antes del plazo originalmente establecido por el tribunal.

El ordenamiento jurídico chileno contempla mecanismos que permiten compatibilizar la reinserción social con el cumplimiento efectivo de las condenas y la protección de las víctimas. Entre ellos destaca la libertad condicional, regulada en el Decreto Ley 321, de 1925, cuyo régimen fue reformado sustancialmente por la Ley 21.124, de 2019, y posteriormente fortalecido mediante la Ley 21.627, publicada el 9 de noviembre de 2023. Esta última reforma, estableció mayores exigencias para acceder al beneficio, reforzó la importancia de los informes técnicos de Gendarmería de Chile y reconoció mayores garantías de información y participación a las víctimas durante el procedimiento. Asimismo, el régimen ha sido objeto de modificaciones específicas mediante las leyes 21.577, de 2023, y 21.732, de 2025,

relativas a personas condenadas por delitos de asociación criminal y determinadas conductas terroristas, respectivamente.

En ese sentido, la preocupación no consiste en desconocer la importancia de la reinserción social ni en sostener que toda condena deba ser cumplida de forma exclusiva dentro de un establecimiento penitenciario, más bien, se trata de determinar si resulta adecuado que una pena pueda darse por terminada de forma anticipada mediante un mecanismo que no contempla, como requisito, una evaluación favorable del riesgo de reincidencia ni establece supervisión posterior respecto del tiempo descontado.

De esta manera, uno de los principales aspectos que merece revisión es la relación entre los criterios utilizados para conceder la reducción y la evaluación del riesgo de reincidencia. El artículo 7 de la Ley 19.856 considera elementos como la participación en actividades educativas y laborales, la rehabilitación de dependencias y la conducta mantenida dentro del establecimiento penitenciario. Estos antecedentes si bien son relevantes para conocer la evolución de una persona durante el cumplimiento de su condena, no permiten determinar por sí solos, si ha superado los factores que contribuyeron a la comisión del delito.

En ese aspecto, una persona puede mantener una conducta ejemplar en prisión y, aun así, presentar factores de riesgo que no necesariamente se manifiestan en un entorno controlado. Esta distinción es relevante en materia de delitos sexuales. Hanson y Morton-Bourgon (2005), mediante un metaanálisis de 82 estudios que comprendieron a 29.450 personas condenadas por este tipo de delitos, identificaron determinadas preferencias sexuales desviadas y la orientación antisocial como predictores relevantes de reincidencia sexual[1]. Posteriormente, los mismos autores, al revisar 118 muestras que comprendían a 45.398 personas, encontraron que los instrumentos actuariales desarrollados empíricamente ofrecían mayor precisión predictiva que el juicio profesional no estructurado[2], esto significa que el

[1] Hanson, R. K., & Morton-Bourgon, K. E. (2005). The characteristics of persistent sexual offenders: A meta-analysis of recidivism studies. Journal of Consulting and Clinical Psychology, 73(6), 1154–1163. https://doi.org/10.1037/0022-006X.73.6.1154

[2] Hanson, R. K., & Morton-Bourgon, K. E. (2009). The accuracy of recidivism risk assessments for sexual offenders: A meta-analysis of 118 prediction studies. Psychological Assessment, 21(1), 1–21. https://doi.org/10.1037/a0014421

hecho de que una persona tenga buena conducta dentro de la cárcel no significa necesariamente que haya dejado de representar un riesgo para la sociedad.

Es importante reconocer que la legislación contempla que la Comisión considere informes sociales y psicológicos al evaluar la solicitud. Sin embargo, contar con estos antecedentes no equivale a exigir, de manera expresa, una evaluación integral y favorable del riesgo de reincidencia como condición autónoma para conceder la reducción.

En consecuencia, la buena conducta penitenciaria no debe confundirse con una acreditación suficiente de bajo riesgo de reincidencia. Ambos aspectos pueden influir en la decisión, pero no son necesariamente equivalentes ni cumplen la misma función dentro del procedimiento.

Es necesario hacer presente que el ordenamiento jurídico contempla otros mecanismos que permiten compatibilizar la reinserción social con la protección de la comunidad. Entre ellos destaca la libertad condicional, regulada en el Decreto Ley 321, de 1925, cuyo régimen fue reformado por la Ley 21.124, de 2019, y posteriormente modificado por otras disposiciones legales.

En efecto, conforme al artículo 1 del Decreto Ley 321, de 1925, la libertad condicional constituye una modalidad particular de cumplimiento de la pena privativa de libertad, que no extingue ni modifica su duración. Su otorgamiento corresponde a la respectiva Comisión de Libertad Condicional, previa verificación de los requisitos establecidos en los artículos 2 y siguientes del mismo cuerpo legal, entre ellos, el tiempo mínimo de cumplimiento, la conducta penitenciaria exigida y un informe de postulación psicosocial elaborado por el área técnica de Gendarmería de Chile, destinado a orientar la evaluación de los factores de riesgo de reincidencia y las posibilidades de reinserción social. La Ley 21.627 reforzó este procedimiento al conferir de forma expresa a dicho informe el carácter de antecedente calificado, incorporar mayores exigencias para determinadas categorías de condenados y reconocer mecanismos de información y participación de las víctimas. Una vez concedida la libertad condicional, la persona continúa cumpliendo su pena bajo supervisión de Gendarmería de Chile y con sujeción a las obligaciones establecidas en su plan de intervención individual, cuyo incumplimiento puede dar lugar a la revocación del beneficio en los casos y conforme al procedimiento legalmente previsto.

La reducción de condena por comportamiento y la libertad condicional producen efectos jurídicos distintos. Conforme al artículo 4 de la Ley 19.856, una vez concedida la reducción, la pena se entiende cumplida al transcurrir el tiempo fijado en la sentencia, descontado el período que legalmente corresponda. En cambio, de acuerdo con el artículo 1 del Decreto Ley 321, de 1925, la libertad condicional no extingue ni modifica la duración de la pena, sino que constituye una modalidad particular de cumplimiento en libertad, bajo las condiciones y mecanismos de supervisión establecidos en dicho cuerpo legal. Esta distinción permite reconocer que existen diferentes instrumentos de reinserción social, cuyos efectos sobre la ejecución y el cumplimiento de la condena deben ser examinados separadamente.

Sobre la base de estas consideraciones, la presente iniciativa propone revisar de forma integral el sistema de reducción de condenas por comportamiento, sin desconocer la importancia de la reinserción social ni la existencia de otros mecanismos legales que permiten el cumplimiento progresivo de las penas. La cuestión central consiste en determinar si corresponde mantener un régimen que permite tener por cumplida anticipadamente una condena mediante descuentos fundados principalmente en el comportamiento penitenciario, aun cuando dicho comportamiento no equivale necesariamente a una evaluación favorable del riesgo de reincidencia. En este sentido, la subsistencia de la libertad condicional y de los permisos penitenciarios permite distinguir entre los incentivos a la reinserción y los efectos jurídicos propios de la reducción del tiempo de condena.

A las diferencias entre los mecanismos de ejecución de penas se agregan las controversias jurídicas surgidas en torno a la aplicación de la Ley 19.856. Estas se relacionan, principalmente, con la naturaleza jurídica de la reducción de condena, las atribuciones de los órganos que intervienen en su otorgamiento y la aplicación temporal de las exclusiones incorporadas mediante las leyes 21.421 y 21.522, ambas de 2022. En particular, se ha discutido si las modificaciones que restringen el acceso al beneficio pueden aplicarse a personas condenadas por delitos cometidos antes de su entrada en vigencia, cuestión que exige examinar la relación entre las normas de ejecución penitenciaria y las garantías constitucionales y legales sobre aplicación temporal de la ley penal.

La experiencia derivada de la Ley 21.421 ha puesto de manifiesto las dificultades de introducir nuevas exclusiones sin modificar la estructura general del mecanismo. Las restricciones incorporadas en 2022 han generado controversias sobre su alcance, su aplicación temporal y su relación con las garantías penales, según muestran los antecedentes judiciales examinados en investigaciones recientes.

La ampliación sucesiva del catálogo de delitos excluidos tampoco resuelve la cuestión de fondo, si corresponde mantener un sistema que permite extinguir anticipadamente el tiempo de condena sobre la base de una calificación de comportamiento, sin exigir expresamente una evaluación favorable del riesgo de reincidencia como requisito autónomo.

Desde esta perspectiva, una reforma limitada a incorporar nuevas exclusiones para determinados delitos graves podría resolver situaciones específicas, pero mantendría vigente el mismo mecanismo de reducción de condenas para quienes no se encuentren comprendidos en dichas restricciones. Esta dificultad se advierte en el actual artículo 17 de la Ley 19.856, que establece diversas causales de improcedencia vinculadas al quebrantamiento de condena, la reincidencia y la comisión de determinados delitos, incluidos ciertos delitos sexuales contra menores de edad.

Sin embargo, el catálogo vigente no excluye de manera general otras conductas de especial gravedad, lo que permite que personas condenadas por delitos con penas elevadas puedan acceder a la reducción, siempre que cumplan los requisitos legales. Esta diferencia de tratamiento plantea la necesidad de evaluar si resulta suficiente continuar ampliando las exclusiones o si corresponde abordar el problema de manera integral, mediante la supresión del sistema de reducción de condenas por comportamiento.

Esta diferencia de tratamiento se advierte especialmente en los delitos sexuales. El artículo 17, letra e), de la Ley 19.856 excluye de la reducción de condena determinados delitos cometidos contra víctimas menores de dieciocho años, entre ellos la violación y diversas figuras de abuso sexual. Sin embargo, la exclusión no se extiende de manera general a la violación de personas mayores de edad, sancionada en el artículo 361 del Código Penal. Así, una persona condenada por violar a una víctima de dieciocho años podría acceder a la reducción si cumple los demás requisitos legales, mientras que quien haya cometido un abuso

sexual contra una víctima de diecisiete años, en alguna de las hipótesis expresamente excluidas, no podría obtenerla, salvo que resulte aplicable una excepción legal. Esta diferencia evidencia que la edad de la víctima puede determinar la procedencia del beneficio, incluso cuando el delito no excluido se encuentra sancionado con una pena superior a la correspondiente a determinadas conductas de abuso sexual contra menores de edad.

Esta falta de uniformidad en los criterios de exclusión también se observa en delitos graves de distinta naturaleza, como el robo con violencia o intimidación. Esta conducta afecta tanto el patrimonio como la integridad y seguridad de las víctimas, y se encuentra sancionada con presidio mayor en sus grados mínimo a máximo, esto es, desde cinco años y un día hasta veinte años de privación de libertad, conforme al artículo 436, inciso primero, del Código Penal. Pese a la gravedad de las penas contempladas, este delito no se encuentra excluido de manera general del sistema de reducción de condenas. La situación es distinta cuando, con motivo u ocasión del robo, se comete además homicidio o violación, supuesto sancionado con presidio mayor en su grado máximo a presidio perpetuo calificado, conforme al artículo 433, numeral 1, del Código Penal, y que puede quedar comprendido en las exclusiones legales.

Una situación similar se presenta respecto del tráfico ilícito de drogas y de los delitos vinculados al crimen organizado, que tampoco se encuentran excluidos de manera general de este mecanismo. En consecuencia, las personas condenadas por estas conductas pueden acceder a una reducción del tiempo de cumplimiento de sus penas, siempre que reúnan los requisitos exigidos por la ley y no concurra alguna causal específica de improcedencia.

Los ejemplos aquí expuestos ponen de manifiesto que el régimen vigente contempla exclusiones para determinados delitos, pero no establece un criterio uniforme basado en su gravedad para determinar quiénes pueden acceder a la reducción de condena. Esto permite que personas condenadas por delitos especialmente graves puedan obtener una disminución del tiempo de cumplimiento de sus penas, mientras que otras quedan excluidas por circunstancias específicas previstas en la ley. Estas diferencias de tratamiento plantean legitimas y fundadas dudas sobre la coherencia del sistema y la suficiencia de sus criterios de exclusión, especialmente si se considera que el beneficio no constituye una simple

modalidad de cumplimiento penitenciario, sino que permite tener por cumplida de forma anticipada la condena.

La derogación elimina un incentivo específico, consistente en descontar tiempo de condena por buena conducta, pero mantiene otros mecanismos destinados a favorecer el cumplimiento progresivo de la pena. Entre ellos se encuentran los permisos de salida establecidos en el Reglamento de Establecimientos Penitenciarios, particularmente las salidas esporádicas, dominicales, de fin de semana y controladas al medio libre, así como la libertad condicional regulada por el Decreto Ley 321.

De esta manera, la derogación no supone abandonar la reinserción social como finalidad del sistema penitenciario. La cuestión consiste en promoverla mediante instrumentos que permitan reconocer los avances individuales del condenado, resguardando al mismo tiempo la seguridad pública y los derechos de las víctimas.

III. IDEA MATRIZ

El presente proyecto de ley tiene por objeto derogar íntegramente la Ley 19.856 y, con ello, eliminar el sistema de reducción del tiempo de condena por comportamiento.

La iniciativa se fundamenta en la necesidad de revisar un mecanismo que permite tener por cumplida de forma anticipada una pena privativa de libertad sobre la base de criterios de comportamiento penitenciario que, aun siendo relevantes para la reinserción, no equivalen necesariamente a una evaluación integral del riesgo de reincidencia[3].

IV. CONTENIDO

La propuesta distingue entre la reducción definitiva del tiempo de condena y las modalidades legales que permiten continuar su cumplimiento fuera de establecimientos penitenciarios. En consecuencia, la derogación no elimina la libertad condicional ni los permisos de salida

[3] Hanson, R. K., & Morton-Bourgon, K. E. (2009). The accuracy of recidivism risk assessments for sexual offenders: A meta-analysis of 118 prediction studies. Psychological Assessment, 21(1), 1–21. https://doi.org/10.1037/a0014421

regulados en otras disposiciones, que continuarán sujetos a sus respectivas reglas de otorgamiento, supervisión y revocación.

Además, esta situación evidencia la necesidad de avanzar hacia un sistema integral de ejecución penal, que contemple una regulación especial y sistemática de los beneficios penitenciarios, mecanismos de control jurisdiccional mediante tribunales especializados en ejecución penal y un sistema de reinserción social que articule adecuadamente el cumplimiento efectivo de las condenas, la rehabilitación de las personas privadas de libertad y la protección de las víctimas.

En base a todas las consideraciones recién expuestas, la presente iniciativa propone eliminar la posibilidad general de extinguir de forma anticipada las penas por buena conducta por la subsistencia de mecanismos de reinserción y cumplimiento progresivo sujetos a sus propias condiciones y controles. Su finalidad es fortalecer la coherencia del sistema de ejecución penal, la previsibilidad de las condenas y la protección de las víctimas, manteniendo la reinserción social como uno de los objetivos fundamentales de la actividad penitenciaria.

Por estas consideraciones, y de conformidad con el artículo 65 de la Constitución Política de la República de Chile, sometemos a la consideración de este Honorable Congreso Nacional el siguiente:

P R O Y E C T O D E L E Y

“Artículo 1°.- Derógase la ley N° 19.856, que crea un sistema de reinserción social de los condenados sobre la base de la observación de buena conducta.

Artículo 2°.- La derogación dispuesta en el artículo anterior no modifica la duración de las penas impuestas por sentencia judicial condenatoria ni afecta la procedencia de la libertad condicional, regulada en el decreto ley N° 321, de 1925, ni de los demás permisos de salida y mecanismos de cumplimiento penitenciario establecidos en otras disposiciones legales y reglamentarias, los que continuarán rigiéndose por sus respectivas normas.

Artículo 3°.- Las referencias contenidas en otras disposiciones legales o reglamentarias a la ley N° 19.856 o al sistema de reducción de condenas establecido en ella no habilitarán el otorgamiento de nuevas reducciones.

Artículo 4°.- Constituirá circunstancia agravante de responsabilidad penal cometer un nuevo delito durante el período condonado en virtud de una reducción de condena concedida conforme a la ley N° 19.856 con anterioridad a la entrada en vigencia de la presente ley.

Para estos efectos, se entenderá por período de condena descontado aquel comprendido entre la fecha en que la pena se hubiere tenido por cumplida como consecuencia de la reducción concedida y la fecha en que habría concluido su cumplimiento de no haberse aplicado dicha reducción.

Esta circunstancia agravante solo será aplicable a los delitos cometidos a contar de la entrada en vigencia de la presente ley, de conformidad con las reglas generales sobre determinación de la pena y circunstancias modificatorias de responsabilidad penal establecidas en el Código Penal.”.