

**MENSAJE DE S.E. EL PRESIDENTE DE
LA REPÚBLICA CON EL QUE INICIA UN
PROYECTO DE LEY PARA EXIMIR DE
TRÁMITES Y REDUCIR PLAZOS PARA LA
AMPLIACIÓN Y CONSTRUCCIÓN DE
ESTABLECIMIENTOS PENITENCIARIOS.**

Santiago, 17 de diciembre de 2024

M E N S A J E N° 289-372/

**A S.E. LA
PRESIDENTA
DE LA H.
CÁMARA
DE DIPUTADOS
Y
DIPUTADAS**

Honorable Cámara de Diputadas y
Diputados:

En uso de mis facultades constitucionales, tengo el honor de someter a vuestra consideración el siguiente proyecto de ley para eximir de trámites y reducir plazos para la ampliación y construcción de nuevos establecimientos penitenciarios.

I. ANTECEDENTES

La seguridad pública ha sido uno de los principales focos del trabajo de esta Administración; prueba de ello son las numerosas iniciativas legislativas sobre la materia que se han ingresado a tramitación al Congreso Nacional.

Uno de los aspectos que genera mayor preocupación, y que constituye una fuente de riesgo real que debe ser abordada, es la situación carcelaria en nuestro país. La sobrepoblación que existe al interior de algunos recintos penitenciarios del país, el deterioro de su infraestructura o falta de esta y las nuevas formas de criminalidad, son materias que convergen para crear riesgos tanto al interior como al exterior de estos recintos.

De acuerdo con la clasificación que efectúa Gendarmería, un establecimiento penitenciario tiene sobrepoblación cuando su capacidad de uso es mayor al 100% y menor al 200%, y se encuentra en hacinamiento cuando es igual o superior al 200%. Actualmente, la mayoría de las cárceles del país presentan sobrepoblación y varias de ellas se encuentran en situación de hacinamiento. Según las estadísticas generales publicadas por Gendarmería de Chile, el uso de la capacidad de plazas alcanza un 140,5%, con una población total de más de 59.000 internos. El desglose por regiones muestra que, mientras las regiones de Atacama y del Maule se encuentran con hacinamiento, con una ocupación del 238,9% y 219,5%, respectivamente, las regiones de Arica y Parinacota, de Antofagasta, de Coquimbo, de Valparaíso, Metropolitana, de O'Higgins, de Ñuble, del Biobío, de la Araucanía, de Los Lagos, de Aysén y de Magallanes, tienen sobrepoblación, en tanto el porcentaje de ocupación en las regiones de Tarapacá y los Ríos, pasa del 89% (90,8% y 89,8%, respectivamente)¹.

Esta situación no es nueva. Es así como ya el año 2012, el Instituto Latinoamericano de Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente (ILANUD), planteaba que *"en cooperación con los países ha venido dando seguimiento al fenómeno de la sobrepoblación desde 1980 procurando reducir su incidencia. Estudios periódicos de la situación regional sobre este grave problema y sobre las diversas respuestas, tanto estructurales como de emergencia que se han venido tomando en la región pueden verse en numerosas publicaciones. El fenómeno de la sobrepoblación penitenciaria*

¹ Información de Gendarmería de Chile obtenida de https://www.gendarmeria.gob.cl/uso_capacidad.html

*no es exclusivo de América Latina y el Caribe. Es un fenómeno mundial propio de la globalización que se manifiesta en la mayoría de los países, tanto en los de bajos y medianos ingresos, como en los de altos ingresos, pero es en las dos primeras categorías en las que se manifiesta con mayor gravedad."*².

Por su parte, el investigador del Centro de Estudios Públicos (CEP) Mauricio Salgado O., ha señalado que, "El desborde físico del sistema penitenciario es un reflejo de cómo el país ha enfrentado el crimen y la justicia. Ello también se refleja en la tasa de encarcelamiento, es decir, el número de personas privadas de libertad por cada 100.000 habitantes. Este indicador permite comparar la severidad y naturaleza de las políticas penales. Una tasa elevada sugiere una legislación penal estricta y punitiva, mientras que una baja indica un enfoque más rehabilitador y preventivo.

De acuerdo con la información del World Prison Brie, la tasa de encarcelamiento de Chile es comparativamente alta. Ella llega a 297 personas por cada 100.000 habitantes, siendo la cuarta mayor entre los países de la OCDE. Nos supera Estados Unidos (531), Turquía (392) y Costa Rica (343)."³.

Esta realidad genera riesgos para la seguridad de las personas tanto al interior como al exterior de los recintos, dado que, no solo se afectan las condiciones de vida

² Elías Carranza en "Situación penitenciaria en América Latina y el Caribe ¿Qué hacer?", publicado en Anuario de Derechos Humanos 2012, disponible en <https://anuariodh.uchile.cl/index.php/ADH/article/view/20551/21723>

³ Mauricio Salgado O., "Sobrepoblación penal y encarcelamiento en Chile", disponible en <https://www.cepchile.cl/sobrepoblacion-penal-y-encarcelamiento-en-chile/>

de las personas privadas de libertad y las posibilidades de reinserción de estas y con ello los fines de la pena, entre ellos, dar una oportunidad a los encarcelados de rehabilitarse adecuadamente, sino que también la sobrepoblación perjudica la labor de control y custodia de Gendarmería. A modo de ejemplo, la evidencia demuestra que la capacitación laboral y la mejora de competencias laborales son medidas indispensables para la reducción de la reincidencia y favorecen la posibilidad de una reintegración exitosa en la sociedad; el solo paso del tiempo en condiciones de encarcelamiento no garantiza que las personas privadas de libertad experimenten cambios prosociales.

Es por lo anterior que el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos ha elaborado y comenzado a implementar un plan de trabajo orientado a generar las condiciones necesarias para que el sistema penitenciario cumpla con los estándares que se requieren, tanto desde el punto de vista de la protección de derechos de quienes ingresan al sistema y la ejecución de medidas efectivas tendientes a su reinserción social, como desde la óptica de la seguridad pública. Así, en el ámbito legislativo se han tomado una serie de medidas para reforzar las competencias de Gendarmería de Chile y ampliar sus facultades con el fin de facilitar la colaboración con otras instituciones en el combate contra el crimen, reconociendo la relevancia que dicha institución reviste en la mantención de la seguridad de nuestro país. Por ejemplo, el 6 de abril de 2023 se promulgó la ley N° 21.555, que Refuerza las competencias de Gendarmería de Chile y crea un delito general de extorsión, y el 28 de noviembre del mismo año se promulgó la ley N° 21.636, que Establece reglas especiales tratándose de la construcción, alteración, ampliación o reparación de establecimientos

penitenciarios y modifica otros cuerpos legales.

Por otro lado, en febrero del presente año, se constituyó el Gabinete Pro Seguridad, instancia de coordinación intersectorial compuesta por diversos miembros del gabinete ministerial y subsecretarios de las carteras cuyas atribuciones se relacionan con la tarea de prevenir y enfrentar la delincuencia.

Una de las medidas propuestas por dicha instancia, que fuera anunciada e ingresada a tramitación en el Congreso Nacional, bajo el boletín N° 16.985-06, es aquella que establece la obligación para todo el personal de Gendarmería de Chile de efectuar declaraciones de intereses y patrimonio, en conformidad a lo dispuesto en la ley N° 20.880, sobre Probidad en la Función Pública y Prevención de los Conflictos de Intereses, la que dice relación con el fortalecimiento de la integridad en Gendarmería de Chile y, también, con la lucha contra el crimen organizado, puesto que es sabido que "[u]na de las estrategias más gravosas de las organizaciones criminales en contra de la gobernanza estatal, sus instituciones y órganos, radica principalmente, además del aumento y control patrimonial, hegemonía del poder y dinamismo de centros de negocios ilícitos, en obtener mayor capacidad de corrupción de las instituciones y agentes públicos mediante el soborno o la intimidación, y la penetración y socavamiento de sus principios, por lo que refrendar la doctrina y principios fundamentales de tales instituciones, resulta trascendental para enfrentar dicho flagelo"⁴.

⁴ Compendio de acciones fundamentales para la gestión penitenciaria. Gestión 2018-2022, Gendarmería de Chile, 2022, p. 171.

Además, con la finalidad de reforzar la seguridad perimetral de los establecimientos penitenciarios, se ingresó un proyecto de ley que ampliará la penalización dispuesta en el artículo 304 bis del Código Penal a todos los supuestos en que se ingrese, favorezca el ingreso o se intente el ingreso de objetos que pudiesen representar un riesgo para las personas o condiciones de seguridad al interior de estos recintos (Boletín N° 16.984-25).

Por otra parte, también se ingresó a tramitación el pasado 30 de julio, un proyecto de ley que tiene por objeto crear el Departamento de Seguridad Especial de Gendarmería de Chile, el que estará conformado por personal especializado, a fin de dotar a la institución de las herramientas adecuadas para mantener el orden y la seguridad al interior de los establecimientos y secciones penitenciarias en las que se encuentren las personas bajo el régimen especial de seguridad, así como resguardar la vida e integridad de las personas privadas de libertad, de quienes trabajan al interior de estos recintos y de quienes concurren a ellos (Boletín N°17.007-07).

Por último, también se debe destacar que actualmente se encuentra en tramitación otra importante reforma vinculada al sistema penitenciario, cual es, el proyecto de ley que modifica diversos textos legales en materia de ejecución de sanciones penales (Boletín N°12.213-07). La iniciativa, que tiene su origen en moción parlamentaria y ha sido apoyada por esta Administración, actualmente se encuentra en segundo trámite constitucional y pretende hacerse cargo de una de las demandas de mayor importancia en la regulación del vínculo entre el Estado y las personas condenadas, estableciendo un control jurisdiccional en la fase de ejecución de

penas y medidas de seguridad, para lo cual se crean tribunales de ejecución de penas. Con ello se propone supervigilar tanto las penas privativas de libertad como el cumplimiento de las penas sustitutivas y las solicitudes de libertad condicional. Además, el proyecto busca entregar un espacio de participación a las víctimas en las decisiones que importen la salida al medio libre de los condenados.

En dicho contexto, y con el objeto ahora de mejorar las condiciones de infraestructura de los recintos penitenciarios de nuestro país, el Gabinete Pro Seguridad, recogiendo el trabajo iniciado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, en el marco del Plan de Infraestructura Penitenciaria, ha acordado la presentación de este proyecto de ley con miras a dar celeridad a los procesos de alteración, ampliación o reparación de establecimientos penitenciarios, en particular, del Complejo Penitenciario (C.P.) Alto Hospicio, del Centro de Cumplimiento Penitenciario (C.C.P.) Antofagasta, del Complejo Penitenciario (C.P.) La Serena, del Complejo Penitenciario (C.P.) Rancagua, del Centro de Detención Preventiva (C.D.P) Santiago 1, y del Complejo Penitenciario (C.P.) Puerto Montt, así como a la construcción de establecimientos penitenciarios en las comunas de Calama y Copiapó.

II. FUNDAMENTOS

Considerando, por una parte, la prioridad y urgencia que reviste la materialización de los proyectos de infraestructura referidos y, por otra, que la ejecución de las referidas obras supone el inicio previo de procedimientos sectoriales de diversa índole y la obtención de permisos de lata tramitación, se ha estimado necesaria la presentación de este proyecto de ley con el objeto de

establecer reglas que permitan conseguir una tramitación acorde a la urgencia para dar respuesta oportuna a las necesidades de seguridad previamente referidas.

Las medidas que se proponen permitirán, en la práctica, la ampliación oportuna que se requiere de plazas regulares, la creación de Centros Penitenciarios Femeninos y de módulos de máxima seguridad.

Es importante recordar que estas materias constituyen una preocupación transversal a nivel político, que trasciende la duración de un periodo presidencial; ejemplo de ello, lo constituye el artículo primero transitorio de la ley N° 20.931, denominada "Agenda corta", publicada durante el segundo gobierno de la expresidenta Michelle Bachelet, en virtud del cual se estableció un régimen excepcional, de carácter transitorio, con el objeto de superar las importantes dificultades que la construcción de nuevos centros de reclusión conlleva, a través de un mecanismo específico de ampliación de los establecimientos penitenciarios existentes, específicamente en las regiones de Valparaíso, del Biobío y Metropolitana.

Como puede apreciarse, las obras proyectadas constituyen no solo mejoras concretas en materia de seguridad pública y de prevención de la delincuencia al interior y exterior de los recintos penitenciarios, sino que igualmente obedecen a la necesidad de implementar medidas de protección que permitan el adecuado desarrollo de las funciones que la ley encomienda al personal de Gendarmería de Chile; de garantizar la protección de los derechos de las personas privadas de libertad y de permitir la implementación de programas de capacitación con miras a la reinserción social, en dependencias que

cuenten con las condiciones de control y seguridad necesarias en cada caso.

Teniendo presente lo expuesto, y la necesidad de disponer prontamente de instalaciones adecuadas en los términos ya señalados, se hace indispensable que los procesos y trámites asociados a la mejora de la infraestructura penitenciaria del país se reduzcan al máximo, de modo tal de poder iniciar las obras conducentes a este objetivo a la brevedad.

III. CONTENIDO DEL PROYECTO

El presente proyecto de ley contiene seis artículos permanentes.

El primero establece el ámbito de aplicación de la ley, especificando los proyectos penitenciarios a los que será aplicable, entre los que se contemplan Centros Penitenciarios Femeninos, módulos de máxima seguridad y ampliación de plazas regulares:

- La alteración, ampliación o reparación de los complejos penitenciarios de Alto Hospicio, La Serena, Rancagua y Puerto Montt; del Centro de Cumplimiento Penitenciario (C.C.P.) de Antofagasta y del Centro de Detención Preventiva (C.D.P) Santiago 1.
- La construcción de los nuevos establecimientos penitenciarios en las comunas de Calama y Copiapó.

Los artículos 2º, 3º, 4º, 5º y 6º establecen las siguientes reglas para asegurar la ejecución expedita de estos proyectos penitenciarios:

- Se dispone que el Ministerio de Obras Públicas priorizará el cumplimiento de los trámites para los contratos de

concesión. Además, la adjudicación de este contrato se realizará mediante decreto supremo fundado de dicha Cartera, dictado bajo la fórmula "por orden del Presidente de la República", el que deberá llevar, además, la firma del Ministro de Hacienda.

- Asimismo, se contempla que esa Secretaría, en el marco de los programas que desarrolle o ejecute y conforme a la disponibilidad presupuestaria, determinará las medidas de mitigación y compensación aplicables en la zona del establecimiento penitenciario, fuera del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.
- Para asegurar una tramitación expedita y con la debida celeridad que la ejecución de estos proyectos requiere, se dispone que el Ministerio de Desarrollo Social y Familia deberá dar prioridad a la elaboración del informe sobre evaluación técnica y económica que analiza la rentabilidad social, al que se refiere el artículo 2° de la Ley de Concesiones de Obras Públicas.
- El trámite de toma de razón de los actos administrativos que requieran estos proyectos deberá evacuarse también con urgencia, esto es en un plazo de 5 días.
- Se exime a los proyectos de alteración, ampliación o reparación de establecimientos penitenciarios existentes, de la aplicación del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental. Por su parte, tratándose de los proyectos relativos a los nuevos recintos penales de Calama y Copiapó, se dispone que estos deberán someterse al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental contemplado en la ley N°19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente, reduciéndose a la mitad los plazos establecidos en dicha

ley, transcurridos los cuales se prescindirá la resolución de calificación ambiental, entendiéndose aprobado el proyecto en los términos propuestos en la respectiva declaración o estudio de impacto ambiental.

- Por último, se establece la reducción a la mitad de todos los plazos máximos para la tramitación de permisos sectoriales que sean necesarios y que se otorgan fuera del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.

En consecuencia, tengo el honor de someter a vuestra consideración, el siguiente

PROYECTO DE LEY:

Artículo 1º.- La presente ley es aplicable a los proyectos relativos a la alteración, ampliación o reparación de los siguientes establecimientos penitenciarios:

- a) Complejo Penitenciario (C.P.) Alto Hospicio.
- b) Centro de Cumplimiento Penitenciario (C.C.P.) Antofagasta.
- c) Complejo Penitenciario (C.P.) La Serena.
- d) Complejo Penitenciario (C.P.) Rancagua.
- e) Centro de Detención Preventiva (C.D.P) Santiago 1.
- f) Complejo Penitenciario (C.P.) Puerto Montt.

Asimismo, es aplicable a la construcción de nuevos establecimientos penitenciarios en las comunas de Calama y Copiapó.

Artículo 2º.- Los proyectos a que se refiere el artículo 1º, se llevarán a cabo sujetándose a las reglas que a continuación se indican:

- 1) El Ministerio de Obras Públicas priorizará el cumplimiento de los trámites cuya ejecución le corresponda en virtud de lo dispuesto en el decreto supremo N° 900, de 1996, del Ministerio de Obras Públicas, que fija el texto refundido,

coordinado y sistematizado del decreto con fuerza de ley N° 164, de 1991, del Ministerio de Obras Públicas, Ley de Concesiones de Obras Públicas. Además, la adjudicación del contrato de concesión se realizará mediante decreto supremo fundado de dicha Cartera, dictado bajo la fórmula "por orden del Presidente de la República", el que deberá llevar, además, la firma del Ministro de Hacienda.

2) El Ministerio de Obras Públicas, en el marco de los programas que desarrolle o ejecute y conforme a la disponibilidad presupuestaria, determinará las medidas de mitigación y compensación aplicables en la zona del establecimiento penitenciario, fuera del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental. Todo ello sin perjuicio de los demás programas dependientes de otros Ministerios que pudiesen ser pertinentes.

Artículo 3°.- Para una tramitación expedita de los proyectos señalados en el artículo 1°, el Ministerio de Desarrollo Social y Familia deberá dar prioridad al procedimiento de emisión del informe al que se refiere el inciso final del artículo 2° del decreto supremo N° 900, del Ministerio de Obras Públicas, de 1996, que Fija el texto refundido, coordinado y sistematizado del decreto con fuerza de ley N° 164, de 1991, del Ministerio de Obras Públicas.

Artículo 4°.- Para la toma de razón de los actos administrativos relativos a los proyectos referidos en el artículo 1°, se aplicará el plazo contemplado en el inciso tercero del artículo 111 del decreto con fuerza de ley N° 850, de 1997, del Ministerio de Obras Públicas, que Fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N° 15.840, de 1964, y del decreto con fuerza de ley N° 206, de 1960.

Artículo 5°.- Los proyectos referidos en el inciso primero del artículo 1° estarán exentos de la aplicación de la normativa correspondiente al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, contemplado en la ley N° 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente.

Por su parte, en los proyectos a que alude el inciso segundo del referido artículo 1°, que deban someterse al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental contemplado en la ley N°19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente, se reducirán a la mitad los plazos establecidos en dicha ley. Transcurridos dichos plazos legales, se prescindirá de la resolución de calificación ambiental, entendiéndose aprobado el

proyecto en los términos propuestos en la declaración o estudio de impacto ambiental y sus respectivas adendas, si existieren.

Además, en los proyectos a que se refiere el inciso precedente, el plazo máximo que podrá fijarse para la suspensión, será de noventa días sin posibilidad de solicitar su renovación.

Artículo 6°.- Decláranse de interés público los proyectos singularizados en el artículo 1° y redúzcanse a la mitad los plazos establecidos para la tramitación de todo permiso, autorización o pronunciamiento de competencia de órganos de la Administración del Estado que se requiera para su ejecución, emitidos fuera del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, ordenándose todos los trámites del procedimiento proporcionalmente a los nuevos plazos.

Los órganos sectoriales se pronunciarán sobre las solicitudes de permisos o autorizaciones mediante resolución fundada expedida dentro del plazo resultante de la aplicación del inciso primero, término que se computará desde el ingreso de cada solicitud hasta la notificación del acto administrativo que ponga fin al procedimiento respectivo.".

Dios guarde a V.E.,

GABRIEL BORIC FONT
Presidente de la República

CAROLINA TOHÁ MORALES
Ministra del Interior
y Seguridad Pública

JAIME GAJARDO FALCÓN
Ministro de Justicia
y Derechos Humanos