

**PROPUESTA PARA LA REFORMA AL  
SISTEMA DE MEDIDAS ALTERNATIVAS  
A LA PRIVACIÓN DE LIBERTAD**

**Documento de Trabajo**

**Ministerio de Justicia y Fundación Paz Ciudadana**

**Febrero de 2001**

# ÍNDICE

<b>I</b>	<b>Introducción.....</b>	<b>3</b>
<b>II</b>	<b>Objetivos y justificación del sistema de medidas alternativas a la reclusión.....</b>	<b>5</b>
	A. Justificación de la reforma.....	6
	B. Objetivos y finalidades de las medidas alternativas y su reforma.....	10
<b>III</b>	<b>Anexo.....</b>	<b>14</b>

**I.**  
**INTRODUCCIÓN**

El año 1983 se promulgó en Chile la Ley 18.216 que introdujo las siguientes medidas alternativas a la privación de libertad: remisión condicional de la pena, reclusión nocturna y libertad vigilada. Desde ese año, éstas han ido ganando terreno como castigo alternativo a la cárcel frente a la comisión de delitos de menor gravedad llegando a representar la pena que está cumpliendo cerca del 68% de los condenados de nuestro país al año 1999<sup>1</sup>. Sin embargo, su aplicación por cerca de 20 años da cuenta de algunas falencias del sistema que deberán ser superadas en el marco de una modernización integral de nuestro sistema de justicia.

Por ello, desde hace algunos años, el Ministerio de Justicia y la Fundación Paz Ciudadana han trabajado conjuntamente el tema a fin de proponer un nuevo sistema de medidas alternativas a la privación de libertad.

El primer módulo de trabajo del año 2000 se centró en el análisis de los motivos por los que se justificaría una reforma al sistema de medidas alternativas de esta envergadura y al planteamiento de los objetivos de ella, lo que se expone en el presente documento.

---

<sup>1</sup> Fuente: *Compendio Estadístico de la Población Atendida por Gendarmería de Chile*; Gendarmería de Chile, Subdirección Administrativa, Unidad de Estadística y Control Penitenciario; 1999.

## **II.**

# **OBJETIVOS Y JUSTIFICACIÓN DEL SISTEMA DE MEDIDAS ALTERNATIVAS A LA RECLUSIÓN**

## **A. JUSTIFICACIÓN**

Nuestro sistema de justicia criminal requiere de una reforma integral, que se traduzca en el reemplazo de las actuales instituciones -vigentes desde hace más de un siglo en su gran mayoría- por otras que consideren los avances experimentados por las ciencias que se han ocupado de los sistemas de administración de justicia criminal, las exigencias de la realidad actual a inicios del siglo XXI y las particularidades y necesidades propias de nuestra sociedad. Para ello, se ha iniciado este proceso a través de la reforma de nuestro actual sistema de enjuiciamiento criminal (procedimiento penal), considerando que es, en esta etapa, donde se hacen sentir con mayor fuerza los defectos y debilidades del sistema.

De esta forma, y siguiendo el mismo criterio de priorización, se hace indispensable continuar este proceso de reforma abocándose al tratamiento del sistema de penas actualmente vigente y las modalidades propias de su ejecución. Ello se traduce en la necesidad de ampliar el catálogo de penas actualmente existente, modificar las modalidades de su determinación frente a cada caso concreto, establecer una orgánica institucional que permita implementar su ejecución efectiva y, finalmente, generar un órgano jurisdiccional que permita garantizar la legalidad de su aplicación. Con todo, una tarea de esta magnitud presenta varios problemas teóricos, prácticos y políticos que la hacen muy difícil de ser abordada en un solo proyecto de reforma. Por ello, el camino más adecuado y factible para esta etapa de reformulación del sistema de justicia criminal, parece ser la instauración de un catálogo de sanciones que operen como sustitutivos de la pena privativa de libertad. Por su parte, el Ministerio de Justicia y la Fundación Paz Ciudadana iniciarán a partir de este año otro proyecto orientado a realizar una revisión completa del sistema de penas en Chile excluyendo la situación de las medidas alternativas que será abordado en este trabajo.

En Chile el sistema de medidas alternativas (regulado fundamentalmente en la Ley 18.216) contempla tres medidas; la remisión condicional de la pena, la libertad vigilada, y la reclusión nocturna, todas ellas de aplicación prácticamente forzosa en caso de concurrencia

de sus requisitos objetivos (penalidad inferior a 3 o 5 años, según el caso, y ausencia de condenas criminales en el beneficiado<sup>2</sup>). Su aplicación por cerca de 20 años da cuenta de severas falencias en su funcionamiento. Así, existen dificultades en su aplicación práctica que se traducen en quebrantamientos que no se denuncian, en la ausencia de un órgano jurisdiccional que controle su aplicación y de un órgano de carácter independiente y especializado encargado de su ejecución. Estas dificultades pueden haber desacreditado la forma en que se ejecutan estas sanciones. Ello ha contribuido a que la opinión pública las considere no como verdaderas formas alternativas de sanción, sino que como simples beneficios o prerrogativas a favor de los “delincuentes”. De otra parte, el sistema tiene muy poca capacidad de discriminar y contar con respuestas más adecuadas para cada caso específico. El sistema alterna entre privación de libertad y la aplicación de una medida alternativa, elección que, por lo general, depende exclusivamente de requisitos objetivos ya mencionados lo que no permite que el sistema cuente con verdaderas alternativa de reacción para dar una mejor respuesta a cada caso, de modo tal de poder dar cumplimiento con ello a las finalidades que se le atribuye al sistema penal, sean estas definidas en términos preventivos o represivos. En este sentido, un sistema penal moderno requiere contar con una respuesta más diversificada frente a delitos y personas muy diversas.

Junto con lo anterior, en el último tiempo se ha ido acrecentando la necesidad de contar con más medidas alternativas a la cárcel, realidad que ha venido siendo reconocida por todos los sectores incluyendo a parte de nuestros legisladores, quienes en múltiples leyes especiales han introducido nuevos tipos penales, creando sanciones distintas que permiten la adecuación más fina entre el tipo y la gravedad de la conducta incriminada y las características personales del infractor. (Ley de alcoholes, Ley de violencia intrafamiliar y maltrato de infantil, Ley sobre tráfico ilícito de estupefacientes).

Considerando las falencias y limitaciones antes señaladas, la reforma proyectada se inserta dentro de una tendencia de carácter mundial que aboga por el perfeccionamiento de los sustitutivos penales y la creación de efectivas penas alternativas a la privación de libertad. Se trata de establecer un sistema amplio, diversificado y flexible de reacciones penales que se

---

<sup>2</sup> La reclusión nocturna acepta reincidentes condenados a una o más penas privativas o restrictivas de libertad que no excedan los dos años.

adecue tanto al carácter de la criminalidad de que se trate como a las características y necesidades de los autores, superando la solución de la cárcel como única o preponderante respuesta del sistema penal al complejo fenómeno social de la delincuencia.

Así, la cárcel debiera ser mantenida para los casos en que sea necesaria, reemplazándola en los otros supuestos en la que puede ser substituida por otro tipo de sanciones de modo de individualizar la reacción penal, hasta donde ello sea posible, permitiendo así el cumplimiento de los fines de la pena en forma más racional.

En este contexto, sanciones o medidas alternativas surgen como un intento de superar las limitaciones de la cárcel, especialmente en lo que se refiere a las penas privativas de libertad de corto tiempo.

Las críticas a la cárcel -en el contexto aludido, que no plantea su abolición sino que su mantención para la criminalidad grave y su substitución por otras medidas sólo en los supuestos de criminalidad menos grave y siempre que se cumplan los requisitos legales- son de variada naturaleza, debiendo tenerse presentes todas y cada una de ellas al tratar los objetivos y justificación de las medidas o penas alternativas a la prisión.

Ello, por cuanto normalmente sólo se enfatiza un tipo de cuestionamientos, correspondientes a aquellos que apuntan a su carácter desocializador y criminógeno. Se trata de una visión parcial que conduce a la equivocada conclusión de que las medidas alternativas tienen por único fin contribuir a la resocialización del condenado. Esto no es así. Pueden aplicarse medidas alternativas a personas integradas socialmente, tanto con propósitos punitivos y preventivos generales como para evitar el peligro de desocialización y contagio que la cárcel normalmente conlleva. De hecho muchas de las alternativas penales no tienen una finalidad resocializadora. Así ocurre, por ejemplo, con la multa y las reclusiones parciales, como el arresto domiciliario y el de fin de semana, entre otras. Incluso, podemos afirmar que la misma libertad vigilada -no obstante su objetivo resocializador- tiene también un propósito punitivo, que se expresa en el control y vigilancia a que es sometido el condenado.

Por ello, no sólo debe destacarse las medidas alternativas que tienen por fundamento la prevención general y la resocialización de los condenados, sino que también las que se fundan



en consideraciones de justicia. En efecto, no todos los delitos ‘se merecen’ la privación de la libertad, aunque ésta sea limitada temporalmente. Incluso en una concepción únicamente retributiva, no todas las violaciones a la ley penal deben ‘pagarse’ con la libertad. Allí aparecen hipótesis en que la medida alternativa constituye la reacción adecuada para el delito cometido por esa persona específica.

No obstante el avance que ha significado la introducción de medidas alternativas introducidas por la Ley 18.216 de 1983, y sus resultados positivos en los índices de reincidencia<sup>3</sup>, pareciera que ellas no han sido suficientes para dar solución a los problemas derivados del extendido uso de la pena privativa de libertad en nuestro país<sup>4</sup>.

Por último, como ya se anunció, en términos prácticos el sistema de ejecución actual de las medidas alternativas contiene falencias en orden a no proporcionar los suficientes niveles de control sobre los individuos sometidos a este tipo de penas, lo cual se traduce en algunos casos en medidas que no tienen la eficacia esperada. En definitiva, la principal deficiencia que han mostrado es una escasa operatoria práctica, puesto que no se adjudica responsabilidad en su ejecución a una organización estatal especializada, que cuente con la estructura y medios suficientes para ello.

Lo anterior hace necesario repensar las funciones y la estructura organizacional del ente administrativo encargado de la ejecución de las medidas alternativas.

---

<sup>3</sup> Si bien es cierto que los niveles de reincidencia son significativamente más bajos en los egresados de medidas alternativas que de penas carcelarias, de ello no es posible desprender que las medidas alternativas sean más efectivas en términos de reinserción de los sujetos por cuanto las poblaciones sujetas a cada tipo de sanción no son comparables difiriendo en su compromiso delictual.

<sup>4</sup> El crecimiento que ha experimentado la población carcelaria en Chile da cuenta de este fenómeno ya que su incremento no es correlativo con el crecimiento de la población del país como se puede apreciar en la tabla y cuadro del Anexo N°1.

## **B. OBJETIVOS Y FINALIDADES DE LAS MEDIDAS ALTERNATIVAS Y SU REFORMA**

Urge, pues, ampliar y perfeccionar el sistema de medidas alternativas en nuestro país, en términos de superar las limitaciones y falencias que actualmente presenta y que han sido mencionadas precedentemente.

En primer lugar, es preciso incorporar al catálogo actual otras medidas alternativas. En segundo término, deben flexibilizarse los requisitos para su otorgamiento.

Se trata, con las medidas alternativas, de proveer a los jueces de un catálogo amplio, diversificado y flexible de reacciones penales distintas de la prisión que les permita, de acuerdo con criterios individualizadores, aplicar la que mejor se adecue tanto a la naturaleza y circunstancias del hecho como a las características y necesidades del autor.

De este gran objetivo central se desprenden otros objetivos más específicos, de variada naturaleza, vinculados con los diversos fines que se atribuyen a la pena que veremos en más específicamente en lo que sigue. Es esta heterogeneidad de objetivos que persiguen las medidas lo que justifica un catálogo amplio, de modo que el juez pueda aplicar la que resulte más recomendable políticocriminalmente en el caso concreto.

Examinaremos brevemente los objetivos específicos de las medidas alternativas y su reforma en nuestro sistema penal.

a) Un primer objetivo de las medidas alternativas es claramente de **carácter punitivo**: castigar al infractor por razones vinculadas a la retribución o, más modernamente, a la prevención general positiva, teoría de la pena esta última que hace consistir la finalidad de la sanción criminal en la necesidad de afianzar en la conciencia colectiva la importancia del valor de los bienes jurídicos afectados por el delito.

Sin perjuicio que las medidas alternativas tiendan a evitar la desocialización y los riesgos criminógenos que presentan las penas privativas de libertad, ellas, ante todo,

constituyen auténticas penas, puesto que consisten en la privación o restricción de derechos de los que son titulares los condenados.

Tanto por razones de tipo retributivo y de prevención general positiva -en especial no debilitar en la percepción pública general la relevancia de los bienes jurídicos más fundamentales- como de proporcionalidad, el ámbito natural de estas medidas alternativas de carácter punitivo que se aplican en lugar de la cárcel dice relación, por lo general, con la criminalidad leve y menos grave.

- b) Un segundo objetivo de las medidas alternativas es de **carácter resocializador**. Curiosamente es el que por lo general aparece más asociado a ellas, a pesar que él es más propio en particular de una de las medidas alternativas: algunos sistemas de probation o sometimiento a prueba (nuestra libertad vigilada), la que se intenta cumplir con el control, asistencia y, en su caso, tratamiento de los condenados, los que se imponen como condiciones de la prueba. Se trata, en estos casos, de penados que ostentan diversas formas y grados de déficits de socialización y que requieren, por tanto, de asistencia para superarlos, potenciándose así su integración social.

Sin embargo, es manifiesto que éste no es el único fin de las medidas alternativas a la prisión, por la sencilla razón que no todos los condenados requieren de resocialización. Imponerles en estos casos distintos tipos de controles y obligarlos a recibir una asistencia que no necesitan no tendría sentido alguno y representaría un abuso del poder penal del estado. En tales casos, si resulta aconsejable prescindir de la cárcel, lo que procede, según la gravedad y características del hecho de que se trate, es o bien la suspensión condicional de la pena o bien la aplicación de otra medida de carácter punitivo, como -dependiendo de las circunstancias del hecho- la multa, el trabajo comunitario o restricciones a la libertad (arrestos de fin de semana, reclusión nocturna o, arresto domiciliario).

- c) Un tercer objetivo de las medidas alternativas es **evitar la desocialización** que produce la cárcel y su carácter criminógeno en los casos en que las necesidades de la justicia y la prevención general positiva lo permitan, esto es, cuando se trata de criminalidad menos grave.

El objetivo examinado es diferente del anterior. No se trata ya de resocializar sino que simplemente de no exponer al condenado -en los supuestos antes mencionados- a los riesgos del contagio criminal que conlleva la cárcel y a la consiguiente desocialización. Al evitar los efectos nocivos de la prisión se permite a la persona la mantención y mejoramiento de sus vínculos societarios, que es uno de los factores que al parecer tiene mayor incidencia en el hecho de no volver a delinquir.

Este objetivo se aplica en especial a quienes no ostentan déficits de socialización y no requieren por tanto de controles intensos, asistencia o tratamientos con el fin de favorecer su integración social. Así, medidas alternativas como la multa, el trabajo comunitario y restricciones a la libertad -además de su sentido punitivo asociado a la retribución y a la prevención general positiva- lo que procuran evitar es precisamente la desocialización. La misma finalidad persigue la suspensión condicional de la pena.

- d) En cuarto lugar, las medidas alternativas tienen la posibilidad de **potenciar la eficacia de la cárcel** para los casos en que ésta sea la sanción adecuada. La sobrepoblación carcelaria y el hacinamiento -que imposibilitan tratamientos penitenciarios adecuados- se debe en alguna medida precisamente al uso extendido de la solución carcelaria.

En efecto, incorporar un catálogo más amplio de penas alternativas a la reclusión permite un uso racional de la solución carcelaria, lo que puede potenciar el cumplimiento del fin resocializador de ésta, en la medida en que la existencia de un universo menor de presos permitiría un empleo más eficiente de los siempre limitados recursos del sistema penitenciario, posibilitando la implementación de tratamientos penitenciarios más individualizados, que son los únicos capaces de tener éxito.

- e) Las medidas alternativas a la prisión también tienen la **posibilidad de contribuir con las políticas para generar una disminución de la delincuencia**. Como se señaló, las cifras comparadas demuestran que incluso aplicándose estas medidas para una franja de criminalidad más severa que la actual en nuestro país es posible esperar una disminución, aunque leve, de los índices de reincidencia de los beneficiarios de las mismas en relación a los condenados que cumplen sus penas en la cárcel.

La disminución de los porcentajes de reincidencia de quienes han sido objeto de una condena penal, aún cuando sea en porcentajes relativamente bajos, constituye un objetivo importantísimo dentro del marco del desarrollo e implementación de una política orientada a disminuir el fenómeno de la criminalidad en nuestro país.

- f) Finalmente, también es necesario destacar los **efectos positivos que tendrá una modificación a las medidas alternativas en relación a los costos que significa el sistema carcelario**. Si bien es cierto el sistema de medidas alternativas que se propondrá significa aumentar los costos del actual, de todas maneras éste resulta ser significativamente más barato que la cárcel, según lo demuestran los estudios de costos que fundamentan a este proyecto. De esta forma, si las medidas alternativas se constituyen en auténticos sustitutos de la cárcel para los casos en que ellas procedan es posible esperar una reducción de los costos que le importaría al Estado invertir por concepto de la ejecución de las penas en el sistema carcelario tradicional.

Un beneficio de esta naturaleza resulta relevante ya que le permite al Estado focalizar los recursos que se liberarían por este concepto en la ejecución de otras políticas sociales más apremiantes.

**III.**  
**ANEXO**

**ANEXO N°1**

**Indicadores de Variación de la Población Recluida Nacional y Población Total del País**

<b>AÑO</b>	<b>Población total recluida</b>	<b>Índice de crecimiento nominal</b>	<b>Var. Anual</b>	<b>Totales población nacional</b>	<b>Índice de crec. Nominal</b>
1980	15270	100		11.147.000	100
1981	14712	96.3	-3.7		
1982	16597	108.7	12.3	11.329.736	101.6
1983	18530	121.3	12.7		
1984	19220	125.9	4.5		
1985	20242	132.6	6.6	12.121.700	108.7
1986	21348	139.8	7.2	12.327.000	110.6
1987	23376	153	13.3	12.536.400	112.5
1988	24968	163.5	10.4	12.748200	114.4
1989	25198	165	1.5	12961000	116.3
1990	23227	152.1	-12.9	13.099513	117.5
1991	21561	141.2	-10.9	13.319.726	119.5
1992	20991	137.5	-3.7	13.544.964	121.5
1993	21300	139.5	2	13.771187	123.5
1994	21699	142.1	2.6	13.994.355	125.5
1995	22931	150.2	8.1	14.210.429	127.5
1996	24564	160.9	10.7	14.418.864	129.4
1997	26329	172.4	11.5	14.622.364	131.2
1998	27555	180.5	8.1	14.821.714	133

**Evolución de la Curva de la Población Recluida durante el Período 1980-1998**

