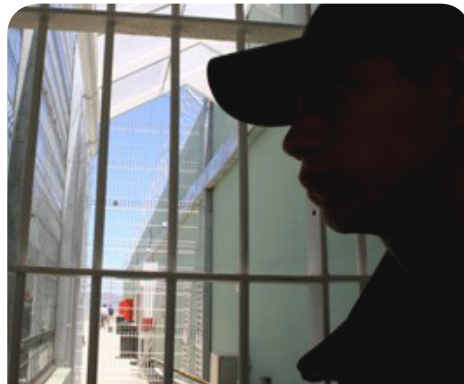


CONCEPTOS

Edición N° 32, junio de 2015.



Avances, debilidades y desafíos en seguridad pública, control de delito y justicia

Análisis del Plan de Seguridad 2014-2018

**Catalina Mertz Kaiser,
Ana María Morales Peillard y
Ulda Omar Figueroa Ossa**

FUNDACIÓN

PAZ CIUDADANA

Políticas públicas en seguridad y justicia

Revista Conceptos N°1, junio 2015.

Autores:

Catalina Mertz Kaiser.
Ana María Morales Peillard.
Ulda Omar Figueroa Ossa.

Registros estadísticos:

Martha Sepúlveda Scarpa.

Diseño y diagramación:

Roxanna Morales Parra.

Edición:

Unidad de Comunicaciones.

La revista Conceptos es una publicación de la Fundación Paz Ciudadana y está disponible en su versión electrónica en www.pazciudadana.cl

Todos los derechos reservados ®.

Avances, debilidades y desafíos en seguridad pública, control de delito y justicia

Análisis del Plan de Seguridad 2014-2018

Catalina Mertz Kaiser¹
Ana María Morales Peillard²
Ulda Omar Figueroa Ossa³

» 1. INTRODUCCIÓN

En enero de 2015, el Ministerio del Interior y Seguridad Pública y el Ministerio de Justicia presentaron el “Plan de Seguridad”, que contiene las siguientes siete medidas o grupos de medidas: (1) aumento de dotación de policías e impulso a una nueva Ley de Control de Armas (2) un proyecto de fortalecimiento del Ministerio Público, (3) un plan piloto de atención de víctimas, (4) un proyecto de Ley Antidelincuencia, (5) el fortalecimiento de Gendarmería de Chile, (6) el fortalecimiento del Servicio Médico Legal y del Servicio de Registro Civil e Identificación, (7) y la creación del Servicio Nacional de Reinserción Social y ampliación de los Tribunales de Tratamiento de Drogas.

El presente documento analiza los principales contenidos de este “Plan de Seguridad”, en el contexto de los avances que Chile ha logrado en materia de prácticas de planificación de la política de seguridad pública global (ver recuadro N°1) y el estado actual de sus diversos componentes.

En la primera sección se discuten algunas de sus cualidades generales, en relación a otros esfuerzos de planificación ya realizados⁴, mientras que en el segundo, se presenta un breve análisis de las principales medidas que lo componen. Por último, en la tercera sección, se

1- Catalina Mertz, directora ejecutiva de la Fundación Paz Ciudadana, es economista de la Pontificia Universidad Católica de Chile y *MSc en Economía y Filosofía de London School of Economics and Political Science*.

2- Ana María Morales, directora del área de Justicia y Reinserción en la Fundación Paz Ciudadana, es abogada de la Universidad de Chile y *MSc in Criminal Justice Policy de London School of Economics and Political Science*.

3- Ulda Omar Figueroa, investigador del área de Justicia y Reinserción en la Fundación Paz Ciudadana, es abogado de la Pontificia Universidad Católica de Chile, Diplomado en Criminología de la misma casa de estudios y Magister en Derecho Penal en la Universidad de Sevilla, España.

4- Para un marco analítico sobre las características del proceso de formulación de políticas públicas, ver Stein, E., coord., et al. (2006). *La política de las políticas públicas: progreso económico y social en América Latina*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, *David Rockefeller Center for Latin American Studies*, Editorial Planeta.

plantean algunas conclusiones y propuestas sobre cómo mejorar el proceso de formulación de políticas públicas en este ámbito de gestión, en que se gasta actualmente alrededor del 6% del presupuesto en de la Nación, y que es sistemáticamente situado como una de las tres principales preocupaciones de los chilenos; pero que a la vez, es el peor evaluado por parte de la ciudadanía⁵, independientemente del gobierno de turno.

Recuadro N°1:

Breve Historia de las estrategias o planes nacionales de seguridad en Chile.

A partir del consenso técnico logrado por la Comisión de Expertos en Seguridad Ciudadana convocada por el Ministerio del Interior en 2003, el país ha contado con una serie de instrumentos de planificación en el área, creados voluntariamente por las respectivas administraciones de gobierno.

Sucesivamente desde ese año se constituyeron: la Política Nacional de Seguridad Pública de 2004, la Estrategia Nacional de Seguridad Pública 2006-2010 y sus actualizaciones, y el Plan Nacional de Seguridad Pública Chile Seguro 2010-2014.

Con la entrada en vigencia en 2011 de la Ley N° 20.502, la generación de una estrategia de seguridad pública que desarrollará la administración durante los cuatro años de mandato presidencial (la ley la denomina Plan Nacional de Seguridad Pública Interior) es obligatoria, y es función del ahora Ministerio del Interior y Seguridad Pública. En agosto de 2014, este mandato fue cumplido al presentar el Plan Nacional de Seguridad Pública y Prevención de la Violencia y el Delito, Seguridad para Todos (en adelante Plan de Seguridad para Todos).

» 2. ANÁLISIS GENERAL DEL PLAN

Esta propuesta constituye, de acuerdo a las citadas carteras, un plan integral, toda vez que recogería iniciativas desde el ámbito de la prevención, del control y de la reinserción social. A lo anterior, se suman propuestas legislativas e inyecciones presupuestarias en las distintas áreas.

Cabe plantear, primero, que se trata de un conjunto de iniciativas heterogéneas en cuanto a naturaleza y alcance, algunas de las cuales formaron parte del Programa de Gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet y del Plan Seguridad para Todos (2014-2018), o que ya se encontraban tramitadas o prácticamente terminadas legislativamente, como son los aumentos de las dotaciones policiales y las modificaciones a la Ley de Control de Armas.

5- Las series de opinión pública del Centro de Estudios Públicos sitúan en prácticamente todas las mediciones desde mediados de los noventa a la seguridad ciudadana como una de las tres principales preocupaciones de la población, por una parte, y las encuestas de GfK Adimark como el área de gestión de gobierno peor evaluada, por otra.

En segundo lugar, y en relación a la integralidad, el Plan de Seguridad no considera medidas de prevención social temprana, es decir, programas especializados y focalizados en jóvenes con mayores prevalencias de factores de riesgo a la actividad delictiva, ámbito presente en los planes nacionales anteriores. Llama la atención que no se mencione, tampoco, en materia de rehabilitación, la oferta que será diseñada para jóvenes infractores con la separación del Servicio Nacional de Menores (Sename) y la creación de un nuevo Servicio Nacional de Responsabilidad Penal Adolescente, uno de los compromisos de la presente administración.

Sin duda, los planes y estrategias anteriores a éste, tenían defectos como instrumentos de planificación de políticas públicas, y el Plan de Seguridad en comento se lanzó en un momento y contexto político institucional específico. Sin embargo, éste se diferencia de las estrategias anteriores, “Plan Chile Seguro 2010-2014” de agosto de 2010 y “Plan Seguridad para Todos 2014-2018” de agosto de 2014, en cuanto a los ámbitos que considera, y la novedad de sus propuestas.

En relación a lo primero, en parte se superpone con los contenidos del Plan de Seguridad para Todos, por ejemplo en lo relativo al aumento de dotaciones policiales, pero a la vez no es exhaustivo al no contemplar las reformas al Sename. Y, en relación a lo segundo, innova con una propuesta legislativa no considerada hasta ahora por el gobierno, por una parte, e incluye medidas que ya han sido implementadas, por otra.

» 3. ANÁLISIS EN PARTICULAR DE LAS PRINCIPALES MEDIDAS DEL PLAN

A continuación se presenta un breve análisis de los principales contenidos del Plan, dado a conocer a la ciudadanía en formato Power Point.

3.1. Aumento de dotación de policías y modificaciones a la Ley de Control de Armas:

Los aumentos de dotación de las policías —1.200 efectivos de la Policía de Investigaciones y 6.000 nuevos carabineros en cuatro años— estaban contemplados en el Programa de Gobierno y en el Plan Seguridad para Todos, y la tramitación de los aumentos de planta ya fueron aprobados en las leyes N° 20.801 y N° 20.758, respectivamente.

Cabe destacar que Chile ha aumentado sus presupuestos y dotaciones policiales continuamente en los últimos dos gobiernos, y cuenta con una tasa global de policías comparadamente alta, similar a la de países como Canadá. Actualmente, el 60% del presupuesto destinado a la seguridad pública, sin contar al Poder Judicial, es entregado a las policías, que con la vigencia de la Ley N° 20.502 volvieron a depender del Ministerio del Interior y Seguridad Pública.

Al respecto, si bien estudios econométricos han planteado que más policías se correlacionan con menos delitos, la utilidad de esta metodología —que supone una ‘caja negra’ invariable o

carente de importancia entre *inputs* y delitos que ocurren—, y por lo tanto sus conclusiones, están fuertemente cuestionados. Hoy, las conclusiones sobre las evaluaciones de planes y estrategias policiales operativas, tales como el hallazgo de que el patrullaje preventivo homogéneo no tiene impacto (Sherman 2013), dan cuenta de que más que la cantidad de policías, importa qué acciones realizan éstos, día a día, en el territorio, para prevenir delitos, por una parte, y mejorar las probabilidades de responsabilizar a los hechos una vez que ocurren, por otra.

En este contexto, los aumentos de dotación deberían enmarcarse dentro de planes estratégicos institucionales de mediano y largo plazo, que fundamenten con datos empíricos los problemas que se deben resolver y la necesidad de mayor dotación por sobre otras posibles vías de solución, al igual que las demás iniciativas que se desplegarán para que los contingentes puedan efectivamente rendir todo su potencial.

En cuanto a la modificación de la Ley de Control de Armas, ésta se planteó en un acuerdo político legislativo en materia de seguridad pública el año 2007, culminando su tramitación legislativa el 6 de febrero de 2015 cuando se publicó la Ley N° 20.813. En lo medular incluye: (i) nuevos requisitos y obligaciones a quienes deseen autorización para usar elementos sujetos a control; (ii) agrega como elementos, cuyo uso debe ser autorizado, dispositivos de armas de fuego y material de uso bélico, artefactos explosivos de uso legítimo, *electroshocks* y otros similares; (iii) incluye las armas transformadas para disparar, armas con número de serie adulterado o inexistente, y bombas, artefactos explosivos o incendiarios, como elementos cuya posesión, tenencia y porte están prohibidos para civiles; (iv) unifica en una sola norma los delitos de porte ilegal con los de posesión y tenencia; (v) establece el delito de colocación, activación, detonación de bombas y disparo injustificado de armas, antes perseguidas bajo reglas de la llamada Ley Antiterrorista; (v) y, endurece las sanciones haciendo acumulativas las penas entre los demás delitos tipificados en la norma y aquellos cometidos con las armas, y restringe la sustitución de penas de reclusión por sanciones en libertad.

Al respecto, se trata de un perfeccionamiento de la legislación vigente, que incorpora fenómenos como la colocación de artefactos explosivos y la fabricación de armas hechas, e incrementa la sanción para quienes cometen un delito usando armas de fuego, lo que antes no tenía efecto sobre la pena. Sin embargo, teniendo costos de implementación y al restringir libertades individuales a personas que cumplen la norma, existe escasa evidencia sobre la utilidad que tendrá la restricción a portadores legales de armas y las reales limitaciones que la actual legislación imponía a la persecución penal. Los efectos reales de la modificación dependerán críticamente del uso que de ella hagan los organismos de persecución penal.

Sobre lo primero, las cifras resumidas en el recuadro dan cuenta de que en términos generales no hay antecedentes para sostener que las armas legales en manos de particulares esté aumentando⁶, y que falta información para identificar el flujo que hay entre armas legales e ilegales, y su posterior uso en delitos, y de la internación o producción nacional ilegal de armas

de fuego. Si bien, estas últimas son difíciles de estimar por tratarse justamente de actividades ilegales, no hay estadísticas públicas sobre qué proporción de las armas incautadas por las policías fueron alguna vez legales, o no, aspecto clave para diseñar políticas de persecución focalizadas en los que infringen el marco legal actual.

En relación a lo segundo, sancionar a quienes disparen armas injustificadamente, tales como las llamadas ‘balas locas’, impone importantes desafíos probatorios debido al contexto en que suelen darse —especialmente en barrios afectados por el tráfico de drogas—, y a que no están en uso en Chile sistemas de detección de puntos de disparo, sí usados por fuerzas policiales en países desarrollados.

Recuadro N°2: Datos sobre armas de fuego legales e ilegales en Chile.

La inscripción legal de armas en manos de civiles ha caído sostenidamente en la última década, pasando de 20.000 en 2005 a alrededor de 6.500 al año a partir de 2009, según cifras de la Dirección General de Movilización General (DGMN). Esto ha implicado que el *stock* actual de armas de fuego legalmente inscritas sea de poco menos de 760.000, cantidad que implica una tasa de aproximada de 4,5 armas cada 100 chilenos, proporción baja en comparación con las 90 de EE.UU., 45 de Finlandia, y 7 de Israel (*Geneva Graduate Institute of International Studies*, 2007) .

Las armas legales pueden pasar a ser ilegales toda vez que no se regularice su herencia o regalo, se presten, se arriendan o vendan ilegalmente, y, por último, se pierdan o sean robadas. Sobre estas situaciones, sólo hay estadísticas de las que son declaradas pérdidas o robadas, que ascienden a alrededor de 2 mil cada año, considerando las cifras del año 1990 en adelante.

Por otra parte, una cantidad similar de armas —eso sí pudiendo ser legales o ilegales— son entregadas cada año a Carabineros de Chile, como parte de las campañas de entrega voluntaria; y alrededor de 4.500 son incautadas por las policías. Finalmente, son destruidas cada año un total de 6.500 armas, tanto legales e ilegales, sobre las cuales las autoridades señalan que la mitad serían irregulares, sin precisar en qué sentido (si estuvieron alguna vez inscritas o no).

6- La Encuesta Nacional de Seguridad Ciudadana (ENUSC), arroja una disminución en la proporción de hogares que posee un arma de fuego, entre el año 2013 y 2014 de 4,9% a 4,5%.

En relación al uso de armas de fuego en ilícitos contra las personas, la proporción de homicidios cometidos con un arma de fuego asciende a sólo alrededor del 30% en Chile (BID, 2013), cifra que no ha variado significativamente en los últimos años. Según datos de Carabineros, en sólo el 1% del total de hechos policiales —excluyendo tránsito—, el arma usada o encontrada en el lugar del hecho era un arma de fuego. En tanto, sólo en el 20% de los hechos en que hubo alguna intimidación con arma, se ocupó un arma de fuego⁷.

3.2. Proyecto de Fortalecimiento del Ministerio Público:

Desde su creación, la cantidad de causas ingresadas al Ministerio Público ha crecido sostenidamente, en gran parte por las más de 15 leyes que han creado 33 nuevos delitos y que representan alrededor de 500 mil causas adicionales al año⁸, razón por la cual las estimaciones originales de carga de trabajo no se condicen con esta realidad.

En este contexto, ante una dotación prácticamente inalterada⁹, el Ministerio Público desarrolló un **Proyecto de Fortalecimiento** el año 2008, que contenía (1) la creación de una fiscalía supra territorial de criminalidad altamente compleja, (2) un nuevo modelo de atención para víctimas y testigos, (3) una plataforma *call-contact center*, (4) normas de control de la suspensión condicional del procedimiento, y (5) ajustes de sus unidades operativas para la criminalidad compleja y menos compleja¹⁰. Este proyecto, que costaba alrededor de \$30 mil millones al principio y \$25 mil millones anuales de manera permanente, fue sometido por el gobierno de turno a un análisis del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), siendo modificado, ingresando en abril de 2012 a su tramitación legislativa ante el Congreso Nacional (Boletín 8265-07).

El proyecto ingresado a la Cámara de Diputados contemplaba (1) la creación de una Fiscalía Especial de Alta Complejidad; (2) el reforzamiento de la tramitación compleja y menos compleja, sumándole la creación de unidades de análisis criminal y focos investigativos como plan piloto durante tres años; (3) el fortalecimiento de las unidades de víctimas y testigos, (4) la continuidad de los fiscales adjuntos, y (5) el establecimiento de las bases para una carrera funcionaria. Cabe

7- Información proporcionada por el Centro Estratégico de Análisis del Delito de la Subsecretaría de Prevención del Delito en 2013.

8- Los tipos penales que mayormente inciden en ingreso de delitos son los creados por las leyes 19.217 (incesto y abuso sexual), 19.950 (hurto falta), 20.009 (uso fraudulento de tarjeta bancaria), 20.066 (maltrato habitual en VIF) y, sobre todo, la 20.084 (Ley de Responsabilidad Penal Adolescente), que rebajó la edad de imputabilidad de 16 a 14 años.

9- Desde su creación, la dotación del Ministerio Público ascendía a 3.617 personas, y ha aumentado marginalmente solo dos veces, en los años 2007 y 2008, cuando en el primer caso se aumentó en 22 el número de fiscales y 7 los funcionarios administrativos, y, en el segundo caso, la cifra de fiscales se elevó en dos, de 664 a 666, y los administrativos en 44, de 2.982 a 3.062.

10- Proyecto de Fortalecimiento del Ministerio Público 2010-2013, Fiscalía Nacional, 6 de julio de 2009, disponible en http://fiscaliadechile.cl/planfortalecimiento/documentos/Plan_fortalecimiento.doc

señalar que la creación de una Fiscalía de Alta Complejidad especializada y supra territorial requiere de una reforma a la Constitución Política de la República (Boletín 8274-07, ingresado en mayo de 2012), pues el fiscal a cargo tendrá rango de fiscal regional.

En relación al punto 5, en octubre de 2013 el gobierno ingresó una indicación que reglaba el sistema de ascensos, imponiendo ciertos requisitos, y en diciembre de 2013 la iniciativa es aprobada en general y en particular por la Cámara de Diputados, pasando a segundo trámite legislativo en el Senado.

En el Plan Seguridad para Todos, de agosto de 2014, se incorpora la modernización del Ministerio Público, planteando que el Ministerio de Justicia estaba analizando el Plan de Fortalecimiento, y proponiendo que se reformularan los mecanismos de control interno de la Fiscalía, buscando con ello un balance de gestión integral que permitirá mejorar los criterios para medir el desempeño funcionario, tomando en cuenta aspectos como la gestión en la tramitación de causas de menor y mediana complejidad, el tiempo de tramitación, y la pronta respuesta a la solicitud de diligencias e información efectuadas por las víctimas.

Posteriormente, a fines de diciembre de 2014, el gobierno actual introduce una indicación sustitutiva al proyecto, creando el Sistema de Análisis Criminal y Focos Investigativos, reconociendo el rol del abogado asistente de fiscal —eliminando la necesidad de una resolución fundada por parte del fiscal regional respectivo que establezca subrogancias—, y estableciendo una carrera funcionara para fiscales y funcionarios —con esquemas de evaluación para ir aumentando de grado para todos los estamentos—, y un aumento de grado en sus artículos transitorios.

El proyecto establece además que el Fiscal Nacional podrá autorizar la realización de concursos internos de funcionarios, bajando del 100% al 30% los concursos con carácter público. Por otra parte, establece que anualmente el Ministerio Público deberá publicar un Plan Institucional Anual con objetivos estratégicos e indicadores de desempeño o demás elementos que posibiliten la medición del grado de cumplimiento en sus distintas líneas de acción por región, entre otras materias, y que el Sistema de Análisis Criminal y Focos será evaluado por licitación de organismo externos cada 3 años.

A continuación se sintetizan la dotación y composición contempladas en el plan de fortalecimiento original, el proyecto de ley ingresado en 2012, y la indicación sustitutiva de diciembre de 2014. Cabe destacar que si bien en el proyecto de 2009 y el proyecto de ley de 2012, los funcionarios de la Fiscalía de Alta Complejidad estaban contemplados en los cuadros de dotación, el Plan de Seguridad indica que a los 577 funcionarios adicionales del Ministerio Público, se le sumarían 80 funcionarios adicionales para dicha fiscalía.

Cuadro N°1: Evolución de dotación y su composición del Proyecto de Fortalecimiento del Ministerio Público¹¹.

	Proyecto fortalecimiento 2009 (1)		Proyecto de ley 2012 (2)		Indicación sustitutiva 2014 (3)	
	Total	%	Total	%	Total	%
Fiscales	151	16%	69	19%	122*	21%
Abogados asistentes	138	14%	0	0%	0	0%
Profesionales	135	14%	53	14%	203	35%
Técnicos	328	34%	174	47%	82	14%
Administrativos	204	21%	70	19%	170	29%
Auxiliares	3	0%	3	1%	0	0%
TOTAL	959	100%	369	100%	577	100%

*No considera 80 fiscales de la Fiscalía de Alta Complejidad.
Fuentes (todas consultadas en línea).

Sin duda, la voluntad expresada en el Plan de Seguridad de avanzar en el proyecto de fortalecimiento, representa avances en cuanto a la creación de la Fiscalía de Alta Complejidad, supra territorial y con competencia en materias de difícil investigación con el esquema actual — drogas, corrupción, lavado de activos, trata de personas, tráfico de migrantes, terrorismo, control de armas, y delitos de personas jurídicas—. Asimismo, si bien su redacción es todavía confusa y de terminología inusual para organismos del Estado, es positiva la creación de un Sistema de Análisis Criminal y Focos Investigativos, para instalar el análisis criminal y la persecución penal estratégica en la institución.

Es probable que el aumento de profesionales del proyecto actualmente en discusión se deba, justamente, a la creación de este sistema. Sin embargo, no hay disponibles públicamente diseños más detallados sobre los componentes finales del Plan ni los perfiles de cargo, que permitan comprender el fuerte incremento de administrativos en la dotación de la institución. También, se presentan como avances la realización de Planes Anuales y la inclusión de medios de verificación de su nivel de cumplimiento.

Por otra parte, sin embargo, como análisis preliminar es posible plantear que resulta contrario a los principios orientadores generales que se tuvieron presente el crear el Ministerio Público,

11- (1) Proyecto de Fortalecimiento del Ministerio Público 2010-2013, Fiscalía Nacional, 6 de julio de 2009, disponible en http://fiscaliadechile.cl/planfortalecimiento/documentos/Plan_fortalecimiento.doc; (2) Boletín 8265-07. Disponible en: <http://www.camara.cl/pley/pdfpley.aspx?prmID=8455&prmTIPO=INICIATIVA>; (3) Boletín 8265-07. Disponible en: <http://www.camara.cl/pley/pdfpley.aspx?prmID=1976&prmTIPO=INDICACIONPLEY>

el permitir que hasta el 70% de los concursos sean de carácter cerrado, por lo que debe analizarse con cautela hasta qué punto la carrera funcionaria planteada rigidizará en exceso su institucionalidad.

3.3. Proyecto de ley Antidelincuencia:

También, como parte de la Agenda de Seguridad del Gobierno, ingresó a tramitación legislativa a la Cámara de Diputados, el proyecto de ley que **“facilita la aplicación efectiva de las penas establecidas para los delitos de robo, hurto, receptación y que mejora la persecución penal en dichos delitos”**. Este —según el mensaje del Ejecutivo— tendrá por objetivo facilitar la aplicación efectiva de las penas establecidas para los delitos señalados y contiene modificaciones al Código Penal (en adelante CP), al Código Procesal Penal (en adelante CPP), a la Ley N° 18.216 (modificada por la Ley N° 20.603) que establece penas sustitutivas a las penas privativas o restrictivas de libertad, y al Decreto Ley N°231 que regula el otorgamiento de la libertad condicional, entre otros cuerpos legales.

De acuerdo al mensaje, los objetivos del proyecto es que los jueces impongan penas más severas, que **“ataquen directamente al núcleo de los delitos de mayor connotación”**, y en especial a los delitos contra la propiedad. Se desprende del conjunto de propuestas contenidas, que el proyecto de ley buscaría cerrar aquellos flujos de casos en el sistema procesal y penal que estarían implicando que imputados por estos delitos no cumplan penas de reclusión, o que cumplan penas de reclusión consideradas muy cortas.

A continuación se analizarán las propuestas en referencia al cuerpo normativo al cual alude la modificación, comenzando con una descripción general de su contenido y luego un análisis de sus implicancias, en base a la evidencia criminológica y/o sus consecuencias jurídicas y prácticas.

3.3.1 Modificaciones al Código Penal:

Las modificaciones al Código Penal (CP) son sustanciales y relativas a un amplio abanico de delitos contra la propiedad¹², las que se detallan a continuación:

- Se modifica el esquema de determinación de la pena actualmente vigente en el Código Penal, según el cual atenuantes o agravantes pueden fundar una disminución o un aumento

12- Específicamente: Hurtos simples y agravados (Art. 432, 446 y 447); Robo con violencia e intimidación simples y calificados (Art. 433); Robo especial realizado mediante actos de piratería (Art. 434); Robo por sorpresa (Art. 436 inciso final); Suscripción violenta de instrumento público o privado estimable en dinero (Art. 438); Robo con fuerza en las cosas en lugar habitado, destinado a la habitación o sus dependencias (Art. 440); Robo con fuerza en las cosas en lugar no habitado (Art. 442); Robo con fuerza en las cosas en bienes nacionales de uso público (Art 443); Robo de vehículos motorizados (Art 443 inciso 2); Robo de cajeros automáticos (Art. 443 bis); Fabricación, venta o tenencia de instrumentos destinados conocidamente al robo (Art. 445); Abigeatos (Arts. 448 bis, ter, quater); apropiación de plumas, pelos, crines, cerdas u otros pelajes de animales ajenos (Art. 448 quinques) y Receptación (465 bis A).

del rango de la pena a ser impuesto por el juez. Con la modificación propuesta, la sentencia no podrá rebajar o aumentar la pena más allá del rango regulado en el Código Penal para el tipo penal específico¹³.

- Tratándose de reincidentes, ya sea por delitos de igual naturaleza o cualquiera de igual o mayor gravedad, el proyecto también modifica las normas de determinación de la pena. En particular, el proyecto distingue entre simples delitos, estableciendo como regla que se aplicará la sanción inmediatamente superior de aquella señalada por la ley, mientras que en el caso de los crímenes, es decir, delitos con una pena asignada superior a cinco años de reclusión, se establecen reglas que impiden al juez imponer el mínimo de la pena.
- En el caso de primerizos que sean condenados por crímenes, se obliga al juez a suspender por un año la posibilidad que otorga la Ley N°18.216 de sustituir la pena de cárcel por una de cumplimiento alternativo como la libertad vigilada simple o intensiva, la reclusión parcial, los servicios en beneficio de la comunidad, la remisión, entre otras alternativas¹⁴.
- Tratándose de los delitos de robo con fuerza en las cosas en todas sus variantes y al delito de receptación, en que el o los bienes sustraídos tenga un valor superior a 400 UTM, se eleva la pena (cuyos máximos son actualmente de 5 años¹⁵), debiendo imponerse una pena de 5 años y 1 día a 10 años. Además se establece que tratándose del delito de robo con violencia y de robo con intimidación, en que la especie sustraída supere dicho valor, sólo se podrá imponer la pena de 10 años y 1 día a 20 años, y no la de 5 años y 1 día a 20 años que contempla la ley en la actualidad.

Efectos de las modificaciones:

En la práctica, al menos dos son los efectos importantes que tendrán estas modificaciones. El primero de ellos consiste en reducir el uso y los candidatos a penas sustitutivas, ya sea imponiendo la obligación de recluirlas por el plazo de un año en el caso de los primerizos, restringiendo la posibilidad de imponerlas a aquellos que por la concurrencia de circunstancias atenuantes hubieran sido candidatos en caso que la pena en concreto no superare los 5 años, o elevando las sanciones mínimas a imponer a unas en virtud de las cuales el condenado no pueda ser sujeto de sustitución.

El segundo de estos efectos consiste en endurecer en la práctica las penas a las que puede ser sentenciada una persona que comete éste tipo de delitos, estableciendo la obligatoriedad al juez

13- Sin perjuicio de lo señalado, la propuesta normativa establece que como única excepción se podrá bajar en un grado la pena, si la atenuante proviene del reconocimiento hecho por el imputado en un procedimiento abreviado o simplificado. Sin embargo, en tales casos limita la rebaja al obligar al juez a imponer solamente la mitad superior del nuevo grado al que se llegue y no toda su extensión. En cualquier caso, se establece lo anterior como la última regla a aplicar luego de otras contempladas en la ley en materia de determinación de la pena.

14- Con esto en definitiva, se busca emular la fórmula utilizada para la Ley N°20.077 conocida como "Ley Emilia", para lo cual se asegura que tratándose de condenados por estos delitos sean recluidos al menos un año en la cárcel antes de poder acceder a una pena sustitutiva.

15- El único caso en donde no se presentaría este aumento en la punición es respecto del delito de robo con fuerza en las cosas en lugar habitado, destinado a la habitación o sus dependencias, pues en este la pena ya es actualmente de 5 años y 1 día a 10 años.

de imponer la pena inmediata superior en el caso de los reincidentes condenados por simple delito; impidiendo que se imponga el mínimo de la pena, tratándose de condenados a pena de crimen; o al igual que en el caso anterior, elevando las penas mínimas a imponer, debiendo en la práctica el sentenciar a penas más largas.

Como se observa, en ambos casos hay un endurecimiento de la respuesta penal frente a los infractores que cometan este tipo de delitos. En estos casos, surgen cuestionamientos importantes asociados al quiebre de la proporcionalidad y de la igualdad ante la ley, respecto de otros delitos de igual o mayor gravedad.¹⁶

Sin perjuicio de la importancia de dicho argumentos, como se señaló, éste documento se centrará en analizar los mecanismos político criminales utilizados por esta normativa, la evidencia criminológica existente sobre sus efectos y su impacto esperado.

Análisis de la iniciativa:

En cuanto a su efecto en la política criminal, hay tres mecanismos mediante los cuales el endurecimiento de la respuesta penal, puede impactar en el objetivo último del proyecto, cual es reducir los delitos: (i) la **incapacitación, disuasión específica, o prevención especial negativa**, es decir, impedir la comisión de delitos físicamente mediante la reclusión, (ii) la **disuasión o prevención general**, o el desincentivo que se genera en potenciales infractores frente a la amenaza de una mayor pena, que entre otras cosas depende de la probabilidad de que se sea aprehendido, procesado, y condenado, y (iii) su efecto en la reincidencia o conducta futura de los que cumplan penas de reclusión más largas, teniendo el mismo perfil al ingreso. Además, un cuarto aspecto a considerar, es el costo de una medida de esta naturaleza, y, considerado en conjunto con los puntos anteriores, el costo-eficacia de las medidas propuestas.

Las conclusiones de la revisión de los datos nacionales y la literatura empírica existentes, en relación a la propuesta, analizados y presentados en este documento, son:

- **Incapacitación:**

El efecto de la incapacitación depende críticamente de la actividad delictiva que los condenados cometerían si no fueran condenados. En Chile, no hay datos que permitan estimar lo anterior, pero se sabe que existe una gran divergencia de perfiles criminológicos dentro de cada categoría de delitos.

16- Al respecto consúltese opinión de la Defensoría Penal Pública vertida ante la Comisión de Seguridad Ciudadana de la Cámara y el informe de la Corte Suprema sobre el proyecto. Este último disponible en http://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=10302&prmBL=9885-07

Si bien son escasos, los estudios rigurosos más recientes (Nieuwebeerta et al. 2009; Wermink et al., 2010) concluyen que el efecto de la incapacitación sobre la cantidad de delitos que comete una cohorte de encarcelados es marginal.

Recuadro N°3: Los efectos de la incapacitación.

Estimar de forma fiable el efecto de incapacitación de la cárcel ha demostrado ser difícil y las investigaciones existentes acerca de los efectos de la incapacitación son escasas. Esto pues, dicho efecto comprende el estimar el número de delitos que el infractor encarcelado habría cometido si este estuviere en libertad, una alternativa que no puede ser observada directamente.

Los estudios más recientes sobre el efecto de la incapacitación, han sido llevados en Países Bajos por el *Netherlands Institute for the Study of Crime and Law Enforcement* (NSCR). En particular hay dos estudios que fueron desarrollados utilizando metodologías cuasi experimentales. El primero de ellos, publicado por Wermink et al. (2013), buscó testear el efecto del encarcelamiento por primera vez en el posterior desarrollo de la carrera criminal de infractores, para la cohorte de todos los condenados a reclusión del año 1997 en dicho país. Para eso, se utilizaron dos estrategias de análisis diferentes con el objeto de estimar el efecto de la incapacitación: la cantidad de delitos cometidos por los sujetos de manera previa a su encarcelamiento, y la comparación mediante técnicas estadísticas de este grupo con uno de control conformado por condenados no encarcelados. Los resultados demostraron que en el mejor escenario, el primer año de encarcelamiento puede impedir entre 0,17 y 0,21 nuevas condenas al año por condenado.

El estudio concluye que si el encarcelamiento se utiliza con el objetivo principal de reducir la delincuencia, los efectos tienden a ser marginales, no produciendo retornos importantes en el control de la criminalidad. Además, plantean en base a investigaciones anteriores desarrollados por los mismos autores, que el uso de penas cortas puede a la larga generar efectos perjudiciales en términos del aumento de la delincuencia (Nieuwebeerta et. al 2009; Wermink et al., 2010).

Por su parte, los datos chilenos permiten sostener que el sistema penal actualmente genera procesos o resultados que en los hechos correlacionan tanto el tipo de pena –reclusión versus pena sustitutiva— como su magnitud, con perfiles criminológicos más o menos reincidentes o con delitos más o menos graves, respectivamente.

Sobre lo primero, si no se consideran las multas, de acuerdo a las estadísticas del Ministerio Público, prácticamente el 70% de las penas impuestas son de reclusión, y el 30% son penas

sustitutivas (Ministerio Público, 2015), siendo las tasas de reincidencia por cualquier delito de ambas poblaciones a tres años de cumplir su condena, de 51% y 28%, respectivamente (Morales et al. 2012). Es decir, hay indicios de que el compromiso delictivo de los que son condenados a penas sustitutivas es menor que el de los que son condenados a reclusión.

Sobre lo segundo, el último estudio empírico de penas realizado por la Fundación Paz Ciudadana (Valdivia, 2006) permite concluir que la frecuencia con que las penas impuestas por la judicatura se encuentran por debajo del rango originalmente establecido por el Código, se correlaciona con la gravedad del delito de propiedad. Así, las penas aplicadas (con el actual sistema de determinación de la pena) y que terminan siendo bajo el rango originalmente planteado en el Código Penal, ascienden a 70% en robos no violentos, pero sólo 37% en el caso de robos violentos.

Coincidente con lo anterior, un análisis de los datos sobre la cohorte de condenados ingresados a Gendarmería de Chile durante el año 2013, arroja que la pena promedio al ingreso ascendió a 3 años para los robos con fuerza, y 6 años para los robos con violencia.

En cuanto al perfil de los condenados que egresan de la cárcel por cumplimiento de condena versus el otorgamiento de una libertad condicional, el estudio de reincidencia de la cohorte de condenados de 2007 arroja que los primeros son más reincidentes que los segundos —58% versus 23%— (Morales et al., 2012). Nuevamente, el uso de las herramientas legales disponibles para modificar el tiempo de reclusión una vez que se está cumpliendo, facultad presente y ampliamente utilizada en todos los países, también se correlaciona con el perfil criminológico de los condenados.

Es decir, tanto el tipo de pena impuesta, como su duración y la pena finalmente cumplida, hoy se correlacionan con datos de reincidencia, los cuales pueden entenderse como indicadores aproximados de perfiles delictivos. Por lo tanto, una mayor aplicación de penas de reclusión y penas más largas de manera generalizada por tipo de delito, probablemente incapacite en mayor medida a perfiles que habrían cometido pocos delitos de no estar privados de libertad.

- Disuasión general:

En cuanto a la disuasión general que podría generar un aumento de penas, tal como plantea Kennedy (2009), hay contextos específicos en que se ha comprobado el efecto disuasivo de las penas, pero éste depende críticamente de la información con que cuentan los potenciales hechores, la legitimidad del sistema penal, y una serie de factores específicos al contexto. Pero más aún, que la pena disuada no implica, necesariamente, que sea la respuesta del Estado o política pública más costo-efectiva para lograr evitar la ocurrencia de delitos.

En el caso chileno, sabido es que los delitos contra la propiedad en su gran mayoría no tienen imputado conocido, cuestión que determina su derrotero en el sistema penal. De acuerdo a cifras del Ministerio Público, durante el año 2014, el 80% de los casos ingresados tenían imputado desconocido, y el 70% fue archivado. En el caso de los robos por sorpresa y de los robos en lugar habitado o destinado a la habitación, estas cifras ascienden a 84% y 83%, y 88% y 87%, respectivamente. Además, la relación entre aprehendidos y casos policiales durante el año 2014, asciende a 16%, 11% y 9%, para los robos con violencia, los robos por sorpresa, y los robos en lugar habitado, respectivamente (Carabineros en cifras, 2014).

De los datos se desprende, que es poco probable que personas que estén pensando en cometer estos delitos, dejen de hacerlo por temor a ser castigados. Cabe plantear, además, que el poco uso que se hace de herramientas de análisis criminal y tramitación centrada en el 'caso a caso' que caracteriza a nuestro sistema penal, redundan en la inutilización de las herramientas legales actualmente disponibles para identificar patrones en la información contenida en los archivos provisionales, o aumentar la tasa de éxito de los procesamientos y la incapacitación de hechores prolíficos o miembros superiores de las cadenas de distribución y venta de bienes robados.

Este grupo, probablemente reducido, es el que reportaría beneficios sociales de ser incapacitado, cuestión que incluso para ellos es discutida en la literatura (Nagin et al. 2009).

Finalmente, en relación a este último punto, también hay argumentos para sostener que los sistemas penales reaccionan a penas consideradas exacerbadas por los jueces, aumentando por consiguiente los estándares probatorios para reducir la probabilidad de error judicial; generando, en los hechos, una menor aplicación de la sanción (Kleiman 2009).

- Reincidencia:

En cuanto al efecto de las penas de reclusión en vez de una pena en libertad, meta análisis (Nagin et al., 2009) y estudios recientes que controlan el perfil criminológico de los penados (Wermink et al., 2012; Nieuwbeerta et al. 2009; Wermink et al., 2010), concluyen que **las penas cortas de reclusión generan mayores tasas de reincidencia** que penas que se cumplen en libertad. Así, no solamente es incierto el beneficio en el corto plazo en términos de cómo la incapacitación de más personas por más tiempo tendría sobre los delitos que se cometen, sino que la evidencia indica que, al egresar, los condenados reincidirán más.

Recuadro N°4: Efectos de la cárcel sobre la reincidencia.

Dos revisiones sistemáticas recientes (Villetaz et al 2006; Nagin et al., 2009) encontraron que de los aproximadamente 3.000 estudios que fueron examinados sobre el efecto de la cárcel en comparación con penas alternativas sobre la reincidencia, sólo seis lograron estimar adecuadamente los efectos en la reincidencia de ambos tipos de sanciones. De estos, tres estudios (Killias et al., 2000; Gilliéron et al. 2006; Muiluvuori 2001) no encuentran diferencias significativas entre el uso de servicios en beneficio de la comunidad frente al uso de penas de prisión, mientras que los otros tres (Bol y Overwater 1986; Nirel et al 1997; Spaans 1994) encuentran la reincidencia de los que han realizado un servicio a la comunidad es inferior a la reportada en el caso de los encarcelados.

En la misma línea, un estudio acerca del efecto de las penas de corta duración desarrollado por Wermink et al. (2010), comparó los efectos de la imposición de una sanción privativa de la libertad de seis meses frente a una sanción no privativa de libertad (como los servicios en beneficio de la comunidad) en la reducción de la reincidencia. Para despejar posibles sesgos debido a la selección de los infractores en este tipo de sanciones, el estudio utilizó técnicas de control de variables y de *matching propensity score*. Los resultados demostraron que aquellos infractores condenados a servicios en beneficio de la comunidad, reincidieron significativamente menos que aquellos infractores que fueron encarcelados por períodos cortos de tiempo, resultado que se mantiene tanto en el corto como el largo plazo.

En ese sentido, el sistema de penas sustitutivas chileno recientemente modificado, sin duda requiere perfeccionamientos y mejoras en los niveles de supervisión y contenidos programáticos. Sin embargo, incluso con los estándares actuales, las tasas de reincidencia de condenados a penas sustitutivas son más bajas que la de los condenados a reclusión, su fortalecimiento es más barato por usuario y puede tener el mismo tiempo de implementación que la habilitación de más plazas penitenciarias, como lo propuesto para albergar la mayor población que estaría reclusa por efecto del proyecto de ley en comento.

- Costos:

Por último, cabe considerar que, aun cuando se logran beneficios en el corto plazo en términos de una disminución de la cantidad de delitos, cabe analizar el costo de esta propuesta, en comparación con otras alternativas.

Si se considera un gasto directo promedio mensual por interno del sistema tradicional de alrededor

de \$320 mil, y que solamente se aumentaría la población penal en 5 mil personas¹⁷, el costo anual en régimen asciende a \$19.200 millones al año, sin considerar el costo de la habilitación o construcción de plazas en el sistema. Esto equivale a alrededor del 5% del presupuesto total de Gendarmería de Chile (incluyendo la glosa relativa al Programa de Reinserción), o el 50% de la glosa dedicada exclusivamente a reinserción (Glosa 02).

En contraste, el programa de reinserción social actualmente en funcionamiento en Gendarmería, tiene un costo anual de \$1.641 millones para una capacidad de 2 mil condenados de alto riesgo delictivo, es decir, poco más de \$820 mil por usuario al año, y ha probado reducir la reincidencia en 32% (Pantoja y Guzmán, 2011).

En síntesis, la evidencia empírica y datos nacionales existentes, permiten plantear que es probable que las ganancias en términos de menos delitos por el efecto incapacitación sean marginales, que no haya mayor impacto en los delitos por un efecto disuasión general, y que haya efectos negativos en la reincidencia futura de los primerizos condenados a reclusión. Con un costo en régimen de más de \$19 mil millones, suponiendo únicamente gastos variables directos y 5 mil reclusos más, equivale a prácticamente la mitad de la Glosa 02 de Reinserción Social de Gendarmería, y permitiría ampliar varias veces la cobertura de programas que reducen la reincidencia. Tal es el caso del Programa de Reinserción Social, a un costo anual por beneficiario de \$820 mil y que demostró ser bastante eficiente.

3.3.2 Modificaciones al Código Procesal Penal:

El proyecto también contempla modificaciones importantes al Código Procesal Penal. Al respecto, antes de entrar en su análisis, resulta pertinente mencionar que existe actualmente una propuesta de modificación integral a dicho cuerpo normativo en discusión ante el Congreso Nacional (boletín N° 8810-07) presentado por el Ejecutivo el 4 de marzo de 2013, y en cuya elaboración participó una comisión de expertos y que representa un esfuerzo consensuado e integral de mejora del sistema. En ese contexto, llama la atención lo parcializado de estas propuestas y su escasa vinculación con el diagnóstico sobre las necesidades de mejora del sistema.

Entrando al análisis de las propuestas, estas pueden condensarse en las siguientes:

- Modifica el artículo 83, relativo a actuaciones policiales sin orden previa del Ministerio Público, obligando a realizar la diligencia en el menor plazo posible —referencia previamente inexistente— y agregando a las hipótesis donde ello tiene lugar (situaciones de flagrancia) una nueva: cada vez que en el ejercicio de sus funciones, tomen conocimiento de un hecho que revista características de delito.
- Modifica el artículo 127, relativo a los requisitos y formas de la detención ordenada por el tribunal. En particular, se agregan varias ideas al inciso primero, el que hace referencia a la detención solicitada por el Ministerio Público sin citación previa del imputado (generalmente

17- El Ministerio de Justicia ha planteado que serían entre 5 y 7 mil internos.

para formalizar la investigación), en particular respecto de los siguientes aspectos:

- Faculta a las policías a realizar examen de vestimentas, equipaje o vehículos en estos casos, sujeto a las reglas del artículo 89 (previa constatación de indicios que indiquen que oculta objetos para la investigación).
- Faculta al juez a entender que la idea de 'comparecencia demorada o dificultada' (que gatilla la autorización de orden de detención) tiene lugar cuando se solicita respecto de un hecho con pena privativa de libertad de crimen.
- Entiende además que se configura lo anterior cuando: i) existe reconocimiento previo del imputado (en presencia de su defensor) de su participación en cualquier delito; y ii) consta su calidad de presunto responsable en resultados de pruebas científicas o mediante diligencia de reconocimiento legalmente regulada.
- Modifica el artículo 129, relativo a las reglas de la detención en caso de flagrancia. En particular se faculta a las policías a practicar registro de vestimentas, equipaje o vehículo del detenido en flagrancia, y se amplía la facultad de las policías en caso de tener que hacer ingreso a un lugar cerrado para practicar una detención en caso de flagrancia, pues ya no sólo podrá hacerlo con ese único objeto, sino que además le permite registrar dicho lugar e incautar la evidencia que se encuentre.
- Modifica el artículo 132, relativo a la comparecencia judicial del detenido, obligando al juez de garantía a informar al fiscal regional en los casos en que no concurre el fiscal o un abogado asistente a dicha audiencia, lo cual tiene siempre por consecuencia la liberación del detenido. Ello con el objeto de determinar la eventual responsabilidad disciplinaria de aquellos.
- Modifica el artículo 140, relativo a los requisitos para ordenar la prisión preventiva. En particular faculta al tribunal a considerar que existe peligro de fuga cuando el imputado registre una o más órdenes de detención judicial pendientes o tenga reiteradas detenciones anteriores.
- Modifica el artículo 170, relativo a la aplicación del principio de oportunidad. En particular propone su modificación, impidiendo su uso respecto de imputados con condena previa y respecto de persona que haya sido beneficiada con salida alternativa dentro de los cinco años previos al nuevo hecho denunciado.
- Modifica el artículo 206, relativo a las hipótesis de entrada y registro a lugar cerrado sin autorización ni orden judicial, agregando una nueva hipótesis, consistente en constatar que se está procediendo a la destrucción de objetos, documentos o instrumentos, de cualquier caso, destinados a la comisión del hecho investigado o los que provienen de él. Sujeta su validez a un registro audiovisual de ella.
- Modifica el artículo 237, que regula la suspensión condicional del procedimiento. En particular, agrega como requisito de procedencia el no haber sido beneficiado con una salida alternativa dentro de los 5 años previos.

Análisis:

Desde la perspectiva política criminal, de las propuestas planteadas, hay algunas que resultan positivas y funcionales para efectos de una persecución efectiva, y hay otras que merecen reparos.

Dentro de las modificaciones que resultan positivas para el sistema, encontramos aquella contenida en el artículo 83 del CPP, la que faculta a las policías a tomar declaraciones a testigos en situaciones donde tomen conocimiento de un delito no flagrante, permitiendo un mejor levantamiento de información en estos casos. A este respecto, no se observa como problemático que se extienda más allá de los casos de flagrancia, pues sigue rigiendo la obligación de denuncia de los policías incluso para estos nuevos casos. Asimismo, ello en la práctica debiera redundar en que se ponga en conocimiento del ente persecutor no solamente la denuncia de los hechos, sino que también se aporten algunas declaraciones de testigos.

También, se percibe como favorable el facultar a las policías para hacer un examen a la vestimenta, equipajes y vehículos del detenido, en casos de detención judicial, en la medida que mantiene como requisito la 'existencia de indicios' de que oculta objetos útiles para la investigación y que se busca facilitar el levantamiento de información en dichos casos.

En relación a la detención judicial, resulta positiva la modificación tendiente a facultar al juez a despachar dicha orden en los casos de 'comparecencia demorada o dificultada' del imputado, cuando hubiere un reconocimiento de éste de su participación o se pudiere desprender su responsabilidad a través de un reconocimiento o de resultados de pruebas científicas, en la medida que estos casos toman en consideración antecedentes serios sobre la participación del imputado.

En los casos de detención por flagrancia, resulta necesario, como lo plantea el proyecto, el facultar a las policías para que puedan realizar exámenes de vestimenta, equipajes y vehículos del detenido, y que además se faculte a las policías a hacer registro e incautar evidencia encontrada en lugares cerrados en los cuales ingresen sin autorización judicial con el objeto de practicar una detención, pues lo anterior facilitaría el levantamiento de información. Sin embargo, resulta problemático en estos casos y a diferencia de la detención judicial, que no se exijan 'indicios' para dar lugar a la revisión, teniendo presente que su exigencia impone un contrapeso al uso de la facultad que se entrega a la policía, al obligarla a fundar en antecedentes objetivos el ejercicio de esta. Lo anterior, resulta especialmente pertinente para el caso de ingreso a lugares cerrados, pues debe tenerse presente que se trata de zonas a los que se ha entrado sin supervisión judicial, y que en última instancia, pueden no tener relación alguna con el detenido o con el hecho investigado.

Respecto a las modificaciones introducidas a la audiencia en la que comparece judicialmente el detenido, resulta positivo que se obligue a los jueces de garantía a informar a los fiscales regionales cuando se dio lugar a la libertad de un detenido por falta de comparecencia del Ministerio Público a la audiencia de control de detención. Ello pues permite hacer efectiva la eventual responsabilidad administrativa de estos, poniendo con ello mayores incentivos para que estas situaciones no tengan lugar.

En materia de prisión preventiva, resulta necesario incorporar la existencia de una o más órdenes de detención pendientes o reiteradas detenciones, como causal para configurar el ‘peligro de fuga’, de manera de darle contenido específico a dicha causal asociada a la existencia de una necesidad de cautela. Además, en la medida que se establece como criterio facultativo para el juez, permite que su configuración sea ponderada en cada caso concreto.

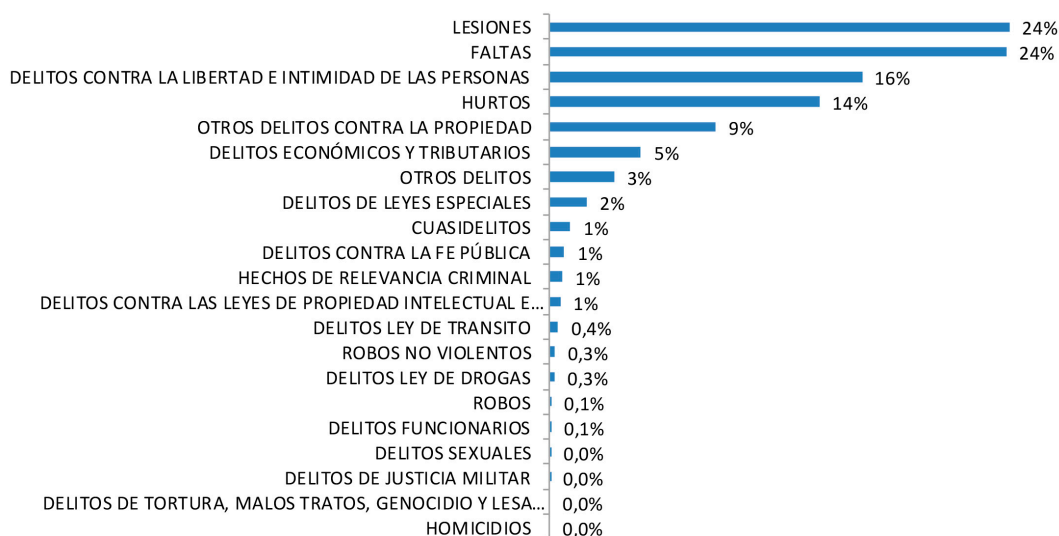
Como se señaló, hay algunas de las propuestas en esta materia que merecen ser analizadas críticamente, siendo una de estas la relativa a la modificación del principio de oportunidad.

Al respecto, debe tenerse en consideración que este término temprano del proceso penal es la herramienta que la ley otorga al Ministerio Público como contrapeso a la obligación que le impone de ejercer siempre la acción penal ante hechos constitutivos de delito, permitiéndole sacar del sistema de persecución penal aquellas causas de menor entidad que no comprometen gravemente el interés público.

La modificación propuesta, obligaría al ente persecutor a investigar incluso estas últimas hipótesis, cuando el imputado tuviere una condena previa o haya sido beneficiado con una salida alternativa, lo que puede repercutir seriamente en la eficiencia y eficacia de la institución.

De acuerdo al boletín estadístico del Ministerio Público, aquellos delitos respecto de los cuales se observan la mayor utilización de esta herramienta —tanto en los casos de imputados conocidos como desconocidos—, corresponden a los delitos contra la libertad e intimidad de las personas (principalmente amenazas), lesiones de menor entidad y faltas.

% de delitos terminados por principio de oportunidad, 2014.



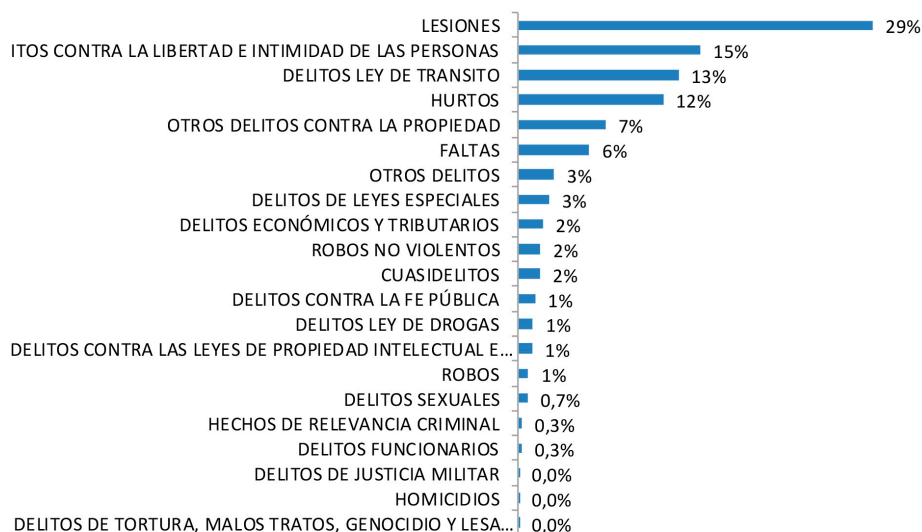
Fuente: Boletín estadístico 2014, Ministerio Público

Así, como se muestran los datos, una modificación en esta materia seguramente no contribuiría a mejorar la persecución de los delitos de incumbencia del Proyecto de Ley Antidelincuencia, pues la aplicación de dicha herramienta respecto por ejemplo de los robos, no es significativa. A su vez, el Ministerio Público estaría utilizando el principio de oportunidad precisamente en casos de menor gravedad, por lo que parece pertinente mantener esta norma en sus términos actuales, permitiéndole al ente persecutor decidir discrecionalmente y de acuerdo a los parámetros actuales, si ejercita o no esta facultad.

Respecto de las modificaciones a la suspensión condicional del procedimiento, en términos de limitar su aplicación en aquellos que fueron beneficiarios de dicha salida alternativa, es necesario tener presente que en la práctica, el Ministerio Público mediante regulaciones internas ha limitado los requisitos legales de la suspensión condicional prohibiendo a los fiscales ofrecerlas a personas que hayan cumplido la misma salida alternativa hace menos de 2 años. Esto permite en casos excepcionales y fundados dar lugar a dicha salida alternativa en causas en donde, por razones de política de persecución penal, se estime como pertinente.

Por otra parte, esta modificación no tendrá un impacto importante en la persecución de los delitos de los que trata el proyecto anti delincuencia, considerando que de acuerdo al citado boletín estadístico, esta salida se utiliza mayoritariamente en casos de imputados conocidos por la comisión de lesiones, delitos contra la libertad e intimidad y delitos de la Ley de Tránsito.

% de delitos terminados por suspensión condicional del procedimiento, 2014.



Fuente: Boletín estadístico 2014, Ministerio Público

3.3.3 Modificaciones a la Ley N°18.216:

El proyecto también contempla modificaciones importantes a la Ley N°18.216 sobre penas sustitutivas. Al respecto, antes de entrar en su análisis, resulta pertinente mencionar que este cuerpo normativo, fue objeto en junio de 2012 de una profunda modificación, realizada con el objeto de aumentar la capacidad de supervisión en la comunidad, y que lleva solamente poco más de un año en funcionamiento en virtud de dictación de su reglamento en diciembre de 2013.

Si bien toda norma naturalmente puede ser sometida a un nuevo examen, su modificación debiera basarse en diagnósticos empíricos e investigaciones independientes. Ciertamente, lograr un funcionamiento óptimo de estas penas tomará tiempo, pero como sabemos, la construcción de cárceles, también.

En particular, las modificaciones propuestas a este cuerpo normativo son las siguientes:

- Modifica el artículo 1, referido a los requisitos generales de procedencia de las penas sustitutivas. En particular, añade una regla para calcular la pena impuesta por una sentencia, para el solo efecto de su sustitución, indicando que deberán sumarse todas las que se impongan en la misma sentencia.
- Se agrega un nuevo artículo 2 bis, con el objeto de agregar como requisito de procedencia de la pena sustitutiva que los condenados hayan sido sometidos al procedimiento de obtención de su huella genética de acuerdo a las previsiones de la Ley N°19.970.
- Se modifica el artículo 8, eliminando la posibilidad de que personas que presentan más de una condena, que en total no sumen más de 2 años, accedan al beneficio.
- Modifica el artículo 15 bis, referido a los requisitos de la libertad vigilada intensiva, suprimiendo la posibilidad de incorporar a esta clase de pena sustitutiva a ciertos delitos sexuales y de violencia intrafamiliar, incluso para los casos donde la pena impuesta vaya entre 540 días y 5 años.

Análisis:

Desde la perspectiva de una política criminal, al menos las tres primeras propuestas de modificación a la Ley N°18.216 merecen reparos, en la medida que al igual que en el caso de las modificaciones al Código Penal analizadas, tienen como objeto la reducción del universo de candidatos que pueden acceder a penas sustitutivas, no obstante que, tanto la evidencia internacional y los datos nacionales sobre reincidencia, muestran la necesidad de reforzar y aumentar su utilización frente a medidas que apuntan a incapacitar al infractor.

Se desprende de su análisis que resulta problemática la consagración de una regla de procedencia de penas sustitutivas, que obliga a sumar las penas impuestas por una misma sentencia cuando se refieren a delitos diferentes. Ello, pues establece una suerte de 'cortapisa' a la aplicación de

las penas sustitutivas para casos de delitos que individualmente consideradas tiene la gravedad suficiente como para optar a esta clase de penas y que no necesariamente se tratan de delitos de incumbencia del proyecto de ley analizados. Debido a lo anterior, aumentarían los ingresos a la cárcel de casos con buen pronóstico en términos de reincidencia, la cual, como muestra la evidencia, es menor respecto de quienes cumplen penas sustitutivas. Similar observación, puede efectuarse respecto a la propuesta de reducir la utilización de la reclusión parcial en el caso de delitos de menor gravedad.

Por su parte, en la modificación efectuada a la libertad vigilada intensiva, resulta muy cuestionable que se haya decidido eliminar la posibilidad de que personas condenadas por algunos delitos sexuales o violencia intrafamiliar puedan acceder a la libertad vigilada intensiva con penas inferiores a tres años, independientemente que se decida no implementar el monitoreo telemático para dichos casos. En la discusión legislativa de la Ley N° 20.603, justamente lo que se pretendió fue que, dadas las características especiales de este tipo de criminalidad y la falta de tratamiento idóneo, estos condenados pudieran acceder a intervenciones especializadas, evitando que fueran solamente enviados a remisión condicional, sin intervención alguna. Es decir, el proyecto de ley contradice la política criminal *de facto* que Chile ha llevado adelante en los últimos cinco años, abocada a fortalecer el sistema de penas alternativas.

3.3.4 Modificaciones al DL N°321 sobre Libertad Condicional:

La modificación propuesta a dicho cuerpo normativo, establece que tratándose de los delitos de robo con violencia e intimidación, robo con fuerza en las cosas en lugar habitado y robo de cajeros automáticos, los condenados podrán optar a ella habiendo cumplido 2/3, y no la mitad de la pena como se establece en virtud de la regla general.

En efecto, el DL N° 321 establece que la mayoría de los condenados pueden optar a ella habiendo cumplido la mitad de la pena, salvo que se trate de casos graves como ciertos delitos contra la vida o ciertos delitos sexuales contra menores de edad, entre otros. Con la modificación propuesta, se somete al mismo régimen a personas que han afectado a la propiedad, lo que carece de proporcionalidad.

Por su parte, la propuesta también merece reparos, considerando que resulta necesaria una revisión integral de esta normativa a la luz de un Código de Ejecución de Penas. Hay que recordar que esta normativa también fue objeto de una modificación en 2012 en virtud de la Ley N°20.587 y que buscó radicar la decisión acerca de su otorgamiento en las comisiones de libertad condicional, liberando a los Secretarios Regionales Ministeriales de dicha labor.

Dentro de los fundamentos invocados por la autoridad ministerial de la época para impulsar la iniciativa, se encontraba la baja reincidencia de las personas que se encuentran cumpliendo algún beneficio carcelario. En esa misma línea, de acuerdo al estudio de reincidencia realizado

por Morales et al. (2012), sólo 23,4% de los liberados a través de éste mecanismo reincidió nuevamente en tres años, frente al 58% de aquellos que cumplieron totalmente su pena.

En ese sentido, si bien las diferencias pueden ser atribuibles a sesgos de selección y diferencias de perfiles de riesgo, esta modificación que ha significado ampliar la cantidad de personas que acceden a este mecanismo pasó de un 1,4% en 2010 (Morales, 2013) —es decir previa a dicha modificación— a un 9,8% en la actualidad, y se encuentra en sintonía con la evidencia internacional que plantea que un proceso progresivo y acompañado es siempre mejor, que uno en que el sujeto sale sin acompañamiento y sin haber probado gradualmente mayores espacios de libertad (Petersilia, 2003).

3.4. Creación del Servicio Nacional de Reinserción Social y ampliación de los Tribunales de Tratamiento de Drogas:

El Plan de Seguridad contempla la creación de una nueva institucionalidad especializada en reinserción social, con capacidad profesional y técnica en la implementación de programas de intervención y seguimiento de los casos. Al respecto, resulta importante destacar que esta propuesta, ya se encuentra incluida en el Plan de Seguridad para Todos 2014-2018, el que precisa que se “creará una comisión, presidida por el Ministerio de Justicia, encargada de diseñar el Servicio Nacional de Reinserción Social en el Medio Libre” (p.51). Además el plan señala que el proyecto orgánico del citado servicio, será ingresado al Congreso Nacional durante el presente año 2015.

Esta propuesta, se enmarca dentro de las recomendaciones efectuadas por el Consejo de Reforma Penitenciaria, el cual sentenció que la actual estructura de Gendarmería de Chile, “ha estado fuertemente orientada al resguardo de la dimensión de seguridad en los penales, lo que ha generado una relegación importante de la labor de reinserción, manifestada en escasa dotación dedicada a la materia, con un perfil profesional no siempre adecuado, con insuficiente capacitación, y en la inexistencia de intervenciones diferenciadas” (2010, p. 31).

De esta forma, la manera en que están delimitados los objetivos transversales como la cultura institucional del servicio de prisiones, hacen que la asignación de recursos tienda a ser destinada a los fines de custodia y seguridad en desmedro de las tareas de reinserción social, lo que a su vez se refleja en las cifras de reincidencia del sistema cerrado en virtud de las cuales, un 50,5% de los condenados a penas privativas, reinciden dentro de los 36 meses posteriores al egreso (Morales et al., 2012).

De conformidad a estos argumentos es que resulta importante resaltar en que se avance con celeridad en la creación del nuevo Servicio de Reinserción Social, que permita generar una oferta de intervención basada en la evidencia y que impacte positivamente en la disminución de la reincidencia delictual, y en último término en la victimización.

Por otra parte, en relación a la ampliación de los Tribunales de Tratamiento de Drogas, el plan contempla su ampliación a todas las capitales regionales del país, considerando que actualmente operan sólo en 10 ciudades. Esta propuesta sin duda resulta importante, en la medida que evaluaciones comparadas han logrado establecer su eficacia en la disminución de la reincidencia delictual de aquellos que han completado su tratamiento bajo esta fórmula de supervisión judicial.

Recuadro N°5: Efectos de los TTD sobre la reincidencia.

En 2006 en Canadá se publicó un análisis, el cual tenía como objetivo el determinar si los Tribunales de Tratamiento de Drogas reducían la reincidencia en comparación con las respuestas del sistema de justicia tradicionales. Después de una búsqueda exhaustiva, tanto de la literatura publicada y no publicada, 54 estudios fueron incluidos en la revisión. Dado que los estudios contenían muchas veces información sobre más de un programa, los datos de 66 Tribunales de Tratamiento de Drogas fueron analizados. Los resultados indicaron que éstos reducen significativamente las tasas de reincidencia de los participantes en un 14%, en comparación con los infractores que componían los grupos de control (Latimer et al., 2006).

Adicionalmente, esta propuesta debe complementarse con aquella contenida en el Plan Seguridad para Todos 2014-2018, que contempla un proyecto de ley para la institucionalización definitiva de los Tribunales de Tratamiento de Drogas (TTD). Sobre el particular, es preciso señalar, que el Ministerio de Justicia se encuentra trabajando en dicha iniciativa sobre la base de una mesa de carácter institucional —a la cual fue convocada a participar la Fundación Paz Ciudadana—, y que dentro de sus propuestas, recoge la idea de ampliar la utilización de esta herramienta, permitiendo derivar a TTD a usuarios no sólo bajo la herramienta de la suspensión condicional del procedimiento, sino que también a través de otras figuras legales como la suspensión de la imposición de la condena, permitiendo su aplicación no sólo en imputados, sino que también en condenados, junto a su utilización en una amplia variedad de tipos delictuales cuya comisión se encontrare vinculada al consumo problemático de drogas.

4. CONCLUSIONES

En términos generales, el Plan de Seguridad lanzado en enero de 2015 es un conjunto heterogéneo de propuestas, en varios sentidos. En primer lugar, sus contenidos se superponen en parte con el Plan Seguridad para Todos presentado en agosto de 2014, por mandato legal, por el Ministerio del Interior y Seguridad Pública, y que rige para el período de gobierno.

En cuanto a los ámbitos que abarca, por una parte hay medidas relativas a las policías, que dependen del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, pero no se mencionan las reformas pendientes al Servicio Nacional de Menores, dependiente del Ministerio de Justicia, por otra.

A su vez, hay medidas ya implementadas, y medidas nuevas. La heterogeneidad también se expresa en relación a los efectos que se puede esperar tenga cada una de las medidas, y que se sintetizan a continuación, en relación a los principales elementos del Plan:

1. Aumentos de dotación de las policías y actualización de la Ley de Control de Armas:

Ambas medidas eran parte del Plan Seguridad para Todos, lideradas por el Ministerio del Interior y Seguridad Pública, y están ya legislativamente tramitadas.

La dotación de policías en Chile, relativa a la población, no es comparadamente baja, y parecida a la de países como Canadá, y presupuestariamente las fuerzas policiales representan alrededor del 60% del presupuesto en seguridad pública (sin considerar el Poder Judicial). En este contexto, el efecto que estos aumentos de dotación tengan dependerá de cómo se despliegan en el territorio, y sería deseable que se enmarcaran dentro de planes estratégicos institucionales de mediano y largo plazo, que fundamenten con datos empíricos los problemas que se deben resolver y la necesidad de mayor dotación por sobre otras posibles vías de solución, al igual que las demás iniciativas que se desplegarán para que los contingentes puedan efectivamente rendir todo su potencial.

En relación a las modificaciones a la Ley de Control de Armas, se trata de un perfeccionamiento de la legislación vigente, que incorpora fenómenos como la colocación de artefactos explosivos, e incrementa la sanción a quienes cometen un delito usando armas de fuego, lo que antes no tenía efecto sobre la pena. Sin embargo, teniendo costos de implementación y al restringir libertades individuales a personas que cumplen la norma, existe escasa evidencia sobre la utilidad que tendrá la restricción a portadores legales de armas en el *stock* de armas ilegales o su uso en delitos, por una parte, y los efectos reales de la modificación dependerán críticamente del uso que de ella hagan los organismos de persecución penal, por otra.

2. Fortalecimiento del Ministerio Público:

Existe consenso en relación a que la supra territorialidad de algunos delitos, tales como el tráfico de drogas, la corrupción, el lavado de activos, y trata de personas, entre otros, dificultan su persecución por parte del Ministerio Público, situación que la Fiscalía de Alta Complejidad pretende subsanar.

Es positivo, también, que se incluya en la indicación del actual gobierno al proyecto de ley que aumenta la dotación del Ministerio Público, un “sistema de análisis criminal”, aunque cabe aclarar su redacción y adecuarla a las estructuras organizativas del Estado, al igual que de la obligación de publicar un Plan Anual, con medios de verificación de cumplimiento públicos.

Sin embargo, no hay disponibles públicamente diseños más detallados sobre los componentes finales del Plan ni los perfiles de cargo, que permitan analizar la dotación final propuesta y comprender el fuerte incremento de administrativos en la dotación de la institución. Resulta preocupante, además, que se permita que hasta el 70% de los concursos sean cerrados, y debe analizarse con cautela hasta qué punto la carrera funcionaria planteada rigidizará en exceso la institución.

3. Proyecto de Ley Antidelincuencia:

El referido proyecto de ley, en términos generales resulta problemático, en la medida que uno de sus principales objetivos apunta a endurecer la respuesta penal respecto de un amplio abanico de delitos contra la propiedad, buscando con ello incapacitar y disuadir a infractores de su comisión, particularmente a través de las reformas al Código Penal.

Como se expresa en el documento, la evidencia muestra que el efecto de la incapacitación sobre la cantidad de delitos que comete una cohorte de encarcelados es marginal, mientras que tratándose de la disuasión, no hay evidencia robusta que permita afirmar que medidas como las propuestas vayan a obtener los resultados esperados en materia de victimización.

Sin embargo, lo que la evidencia sí permite afirmar con fuerza es que el uso de penas cortas de reclusión, como contiene esta propuesta, redundará en mayores índices de reincidencia y que la restricción en el uso de penas sustitutivas resulta contrario a la evidencia y a los caminos recorridos por países desarrollados, que han apostado por robustecer dicho sistema de penas, basándose en los mejores resultados que presentan, comparados con las penas de privación de la libertad en materia de reincidencia.

En la misma línea, la propuesta también resulta problemática desde la perspectiva de su costo-efectividad, en la medida que el presupuesto destinado para la creación de nuevas plazas

penitenciarias para albergar a la población que sería reclusa en virtud de esta iniciativa, puede invertirse más eficazmente en programas como el de Reinserción Social, que ha mostrado positivos resultados en la reducción de la reincidencia delictual.

Por su parte, en relación a las modificaciones propuestas al CPP, es posible afirmar que varias de ellas resultan positivas en la medida que permiten otorgar herramientas de persecución penal, especialmente para los casos de habitualidad delictiva o en los cuales hubieren importantes actuaciones que permitieren presumir la participación penal de los imputados en los hechos investigados. Sin embargo, resultan cuestionables las propuestas de restricción de la utilización del principio de oportunidad y la suspensión condicional del procedimiento, en la medida que dichas herramientas legales son utilizadas mayoritariamente respecto de delitos que no forman parte de la preocupación de la propuesta, como son el caso de las amenazas y las lesiones de menor entidad.

En materia de reforma a la Ley N°18.216 de Penas Sustitutivas, el proyecto debe ser criticado en la medida que las propuestas no constituyen sino cortapisas a su utilización, lo que resulta contrario a la evidencia y experiencia internacional que indica preferir y robustecer su aplicación si se quiere en definitiva contribuir a la reducción de la reincidencia.

Asimismo, debe ser rechazada la propuesta de ampliación del tiempo mínimo para optar a la libertad condicional —referida a los delitos de robo con violencia e intimidación, robo con fuerza en las cosas en lugar habitado y robo de cajeros automáticos—, toda vez que estos tipos penales no pueden equipararse en términos de su gravedad, con el régimen impuesto por dicho cuerpo legal a ciertos delitos contra la vida y delitos sexuales contra menores.

4. Servicio de Reinserción Social y Tribunales de Tratamiento de Drogas:

Finalmente, ambas propuestas de creación de un sistema de reinserción social —plasmado en la creación de un servicio abocado a dichas funciones— y la ampliación de los Tribunales de Tratamiento de Drogas, resultan iniciativas que deben ser consideradas como positivas, en la medida que ambas apuntan a generar efectos en la reducción de la reincidencia e impactar, a su vez, en la victimización.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

Banco Interamericano del Desarrollo (BID) (2013). Análisis de los homicidios en seis países de América Latina. Washington D.C.: Banco Interamericano del Desarrollo.

Bol, M. S. y Overwater, J. J. (1986). *Recidive van dienstverleners: In het strafrecht voor volwassenen. 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij.*

Boletín 8265-07. Fortalece el Ministerio Público. Santiago: Biblioteca del Congreso Nacional.

Boletín 8274-07. Reforma Constitucional que crea una fiscalía especial, para dirigir las investigaciones y sostener la acción penal en los casos de delitos de alta complejidad. Santiago: Biblioteca del Congreso Nacional.

Boletín 8810-07. Modifica el Código Procesal Penal con el fin de reforzar la protección de las víctimas, mejorar la función que desempeña el Ministerio Público y fortalecer la acción policial y la operatividad del sistema de justicia penal. Santiago: Biblioteca del Congreso Nacional.

Boletín 9885-07. Facilita la aplicación efectiva de las penas establecidas para los delitos de robo, hurto y receptación y mejora la persecución penal en dichos delitos. Santiago: Biblioteca del Congreso Nacional.

Consejo para la reforma penitenciaria (2010). "Recomendaciones para una nueva política penitenciaria". Santiago: Ministerio de Justicia.

Geneva Graduate Institute of International Studies (2007). "Small Arms Survey 2007". Ginebra: Cambridge University Press.

Gilliéron, G. Pogli, C., Villard, F., Vuille, J., Perisset, C. y Killias, M. (2006). Bessere Resozialisierung nach gemeinnütziger Arbeit? Ein Vergleich mit kurzen Freiheitsstrafen – 11 Jahre später. *Crimiscope* Nr. 34. ESC – UNIL – Lausanne.

Kennedy, D. (2010). *Deterrence and Crime Prevention Reconsidering the Prospect of Sanction*. Nueva York: Routledge.

Killias, M., Aebi, D. y Ribeaud, D. (2000). *Does community service rehabilitate better than short-term imprisonment?: results of a controlled experiment. The Howard Journal*, 39, 40–57.

Kleiman, M. (2009). *When Brute Force Fails: How to Have Less Crime and Less Punishment*. Princeton: Princeton University Press.

Mensaje N°1167-362. (2015). Mensaje de S. E. la Presidenta de la República con el que se inicia un proyecto de ley que facilita la aplicación efectiva de las penas establecidas para los delitos de robo, hurto y receptación y mejora la persecución penal en dichos delitos. Santiago: Biblioteca del Congreso Nacional.

Ministerio Público (Chile). (2015). Boletín Estadístico 2014. Santiago: Ministerio Público.

Morales, A. (2013). Redescubriendo la libertad condicional. *Conceptos*, 30, 1-21. Santiago: Fundación Paz Ciudadana.

Morales, A., Fábrega, J., Muñoz, N., Welsch, G. (2012). La reincidencia en el sistema penitenciario chileno. Santiago: Fundación Paz Ciudadana.

Muiluvuori, M. (2001). *Recidivism among people sentenced to community service in Finland. Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention*, 2, 72–82.

Nagin, D., Cullen, F. y Jonson, C. (2009). *Imprisonment and reoffending. En M. Tonry (Ed.), Crime and Justice: A Review of Research*, 38, 115-200. Chicago: University of Chicago Press.

Nirel, R., Landau, S. F., Sebba, L. y Sagiv, B. (1997). *The effectiveness of service work: an analysis of recidivism. Journal of Quantitative Criminology*, 13, 73–92.

Nieuwbeerta, P., Nagin, D.S. y Blokland, A.A.J. (2009) *Assessing the impact of First-time imprisonment on offenders' subsequent criminal career development: a matched samples comparison. Journal of Quantitative Criminology* 25(3):227–257.

Pantoja, R. y Guzmán, G. (2011). Impacto del Programa de reinserción social sobre la reincidencia de hombres adultos condenados por delitos: resultados preliminares. Santiago, Chile: Ministerio del Interior.

Petersilia, J. (2003). *When Prisoners Come Home. Parole and Prisoner Reentry*. Nueva York: Oxford University Press.

Petersilia, J. y Deschenes, E.P. (1994). *Perceptions of Punishment: Inmates and Staff Rank Severity of Prison versus Intermediate Sanctions. The Prison Journal*, 74(3), 306-308.

Sherman L. (2013). *The Rise of Evidence-Based Policing: Targeting, Testing and Tracking*.

Spaans, E. C. (1994). *Appels en peren: Een onderzoek naar de recidive van dienstverleners en kortgestraften. Arnhem: Gouda Quint*.

Valdivia, C. (2006). Estudio empírico de penas en Chile 2006. En Tercer Simposio Nacional de Investigación sobre Violencia y Delincuencia, 4 y 5 de octubre de 2006. Santiago: Fundación Paz Ciudadana.

Van Noije, L., y Wittebrood, K. (2008). *Sociale veiligheid ontsleuteld: Veronderstelde en werkelijke effecten van veiligheidsbeleid*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Villetaz, P., Killias, M. y Zoder, I. (2006). *The Effects of Custodial vs. Non-Custodial Sentences on Re-Offending. A Systematic Review of the State Of Knowledge*. Oslo: Campbell Systematic Reviews.

Villetaz P., Gillieron G., y Killias, M. (2015). *The Effects on Re-offending of Custodial vs. Non-custodial Sanctions: An Updated Systematic Review of the State of Knowledge*. Oslo: Campbell Systematic Reviews.

Wermink, H., Apel, R., Nieuwbeerta, P. y Blokland, A. (2013) The Incapacitation Effect of First-Time Imprisonment: A Matched Samples Comparison, *Journal of Experimental Criminology*, 29,579–600.

Wermink, H., Blokland, A.,Nieuwbeerta, P., Nagin, D. y Tollenaar, N. (2010). *Comparing the effects of community service and short-term imprisonment on recidivism: a matched samples approach*, *Journal of Experimental Criminology*, 6, 325–349.

Wood, P.B. y Gramskick, H.G. (1999). *Toward the Development of Punishment Equivalencies: Male and Female Inmates Rate the Severity of Alternative Sanctions Compared to Prison*. *Justice Quarterly*, 16(1), 19-50.

Síguenos en:



@fpciudadana



facebook.com/fundacion.pazciudadana

www.pazciudadana.cl