

SISTEMA PENITENCIARIO EN CHILE: BALANCE 2022—2026

| RED DE ACCIÓN CARCELARIA
| BOLETÍN #1 – MARZO 2026

1

INTRODUCCIÓN

El presente documento sistematiza las principales iniciativas –normativas, presupuestarias y de política pública– en materia penitenciaria durante el período 2022–2026, correspondiente al gobierno del Presidente Sr. Gabriel Boric Font y al respectivo período legislativo del Congreso Nacional.

Se elabora en un escenario en que la seguridad pública y el sistema penitenciario se han instalado como temas prioritarios y altamente contingentes en la agenda pública y legislativa. Su objetivo es ordenar la información oficial disponible y contribuir a una discusión pública basada en evidencia respecto de aquellas decisiones que han tenido, o tendrán impacto en el sistema penitenciario.

El documento se estructura a partir de estadísticas oficiales, análisis normativo y revisión de políticas públicas impulsadas tanto por el Poder Ejecutivo como por el Poder Legislativo.



2

BALANCE ESTADÍSTICO DEL SISTEMA PENITENCIARIO

2.1 Evolución general (régimen de control cerrado 24 horas)¹

Indicador	Diciembre 2021	Diciembre 2025	Variación
Número de personas privadas de libertad	38.752 ²	62.335	+60%
Mujeres privadas de libertad	2.824 (7,3% de la población penal total)	5.050 (8,1% de la población penal total)	+79% NOTA: Crecimiento femenino más acelerado: 79% vs. 60% masculino (+19 pp).
Mujeres en prisión preventiva (imputadas)	1.415 (50% del total de mujeres privadas de libertad)	2.305 (45% del total de mujeres privadas de libertad)	+63%
Personas extranjeras privadas de libertad	3.816 (9,9% de la población penal total)	10.157 (16,3% de la población penal total)	+166%
Mujeres extranjeras privadas de libertad	575 (20,4% del total de mujeres privadas de libertad)	1.180 (23,4% del total de mujeres privadas de libertad)	+105%
Mujeres embarazadas o con hijos/as menores de dos años	96 ³	103	+7%

NOTA (composición por delito en mujeres): Entre 2021 y 2024, las mujeres privadas de libertad por delitos vinculados a la Ley N° 20.000 aumentaron 81%, mientras que aquellas en régimen cerrado por homicidio aumentaron 58%.

¹ Estadística Penitenciaria, publicada por Gendarmería de Chile, disponible en: <https://www.gendarmeria.gob.cl/>.

² Cabe tener presente que, en abril de 2020, a propósito de la pandemia por COVID-19, se dictó la Ley N° 21.228 que estableció un indulto general conmutativo para ciertos grupos de personas privadas de libertad que cumplían requisitos legales, sustituyendo el saldo de sus penas por arresto domiciliario total, con el objeto de reducir el hacinamiento y prevenir contagios en recintos penitenciarios. Según cifras de Gendarmería de Chile (2021), la medida benefició a 2.033 personas.

³ A marzo del año 2022. Presentación del Ministerio de Justicia y DDHH en el Senado (Boletín 11.073-07). Julio de 2022, disponible en: <https://tramitacion.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/#>.

2.2 Capacidad y recursos del sistema

Indicador	Diciembre 2021	Diciembre 2025	Variación
Dotación Gendarmería de Chile ⁴	17.969	18.796	+4,6%
Capacidad sistema penitenciario (número de establecimientos y de plazas habilitadas)	41.762 plazas 80 establecimientos	42.437 plazas 82 establecimientos	+1,6% (en plazas)
Uso de capacidad según diseño	92,7%	146,9%	+54,2%
Monto asignado por Ley de Presupuestos al capítulo de Gendarmería de Chile (en miles de pesos) ⁵	\$503.892.732 ⁶	\$682.387.384 ⁷	+35,4%
Monto asignado por Ley de Presupuestos a Programas de Reinserción Social de Chile (en miles de pesos)	\$55.676.323	\$61.517.080	+10,5%

El crecimiento de la población penal (+60%) supera ampliamente el aumento de plazas (+1,6%) y de dotación (+4,6%), elevando la presión y complejidad en la gestión del sistema.

⁴ Información de la Dirección de Presupuestos para los proyectos de ley de presupuesto año 2022 y 2026. Esta cifra no contempla a los funcionarios contratados a honorarios, disponible en: https://www.dipres.gob.cl/597/articles-245651_doc_pdf.pdf y https://www.dipres.gob.cl/597/articles-388616_doc_pdf.pdf.

⁵ Biblioteca del Congreso Nacional. Presupuesto de la Nación. Información disponible en: <https://www.bcn.cl/presupuesto/>

⁶ Presupuesto para el año 2022, en montos reales.

⁷ Presupuesto para el año 2025, en montos reales.

3

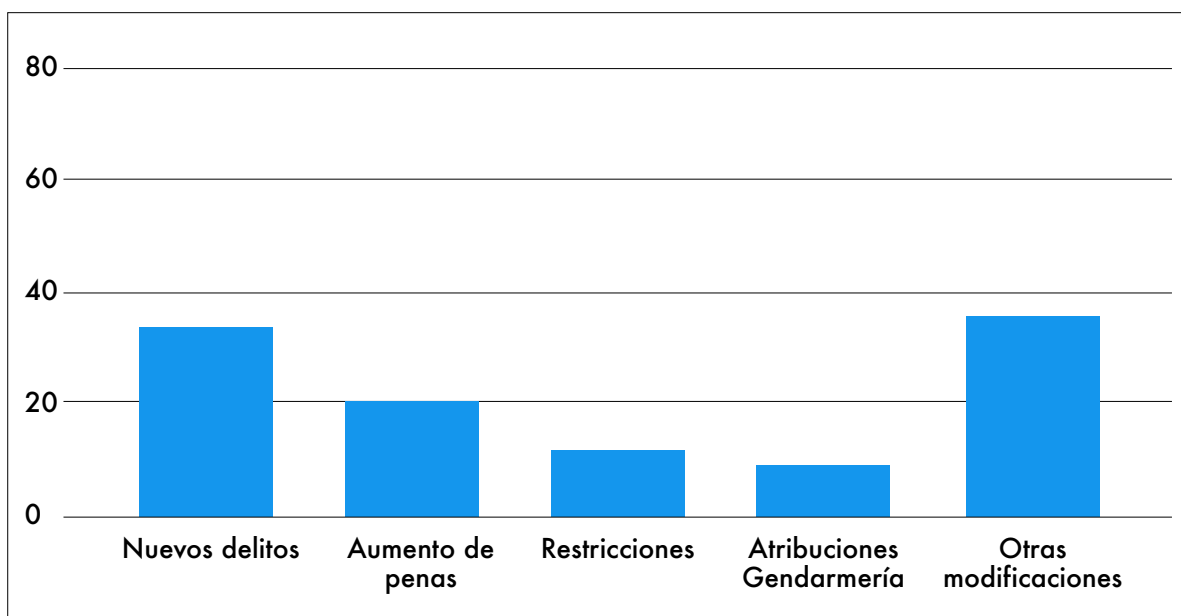
TRABAJO LEGISLATIVO EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA

Durante la administración del Presidente Boric (2022-2026) se publicaron 80 leyes en materia de seguridad pública. Además, hay 2 iniciativas que se encuentran a la espera de su promulgación.

Del total, se identifican las siguientes categorías con incidencia en el sistema penitenciario⁸:

- 20 contemplan aumento de penas.
- 33 tipifican nuevos delitos.
- 12 restringen beneficios penitenciarios, limitan el acceso a libertad condicional o a penas alternativas.
- 9 modifican o amplían funciones de Gendarmería de Chile.

Gráfico 1: Número de leyes promulgadas en materia de seguridad (2022-2026)



Fuente: elaboración propia

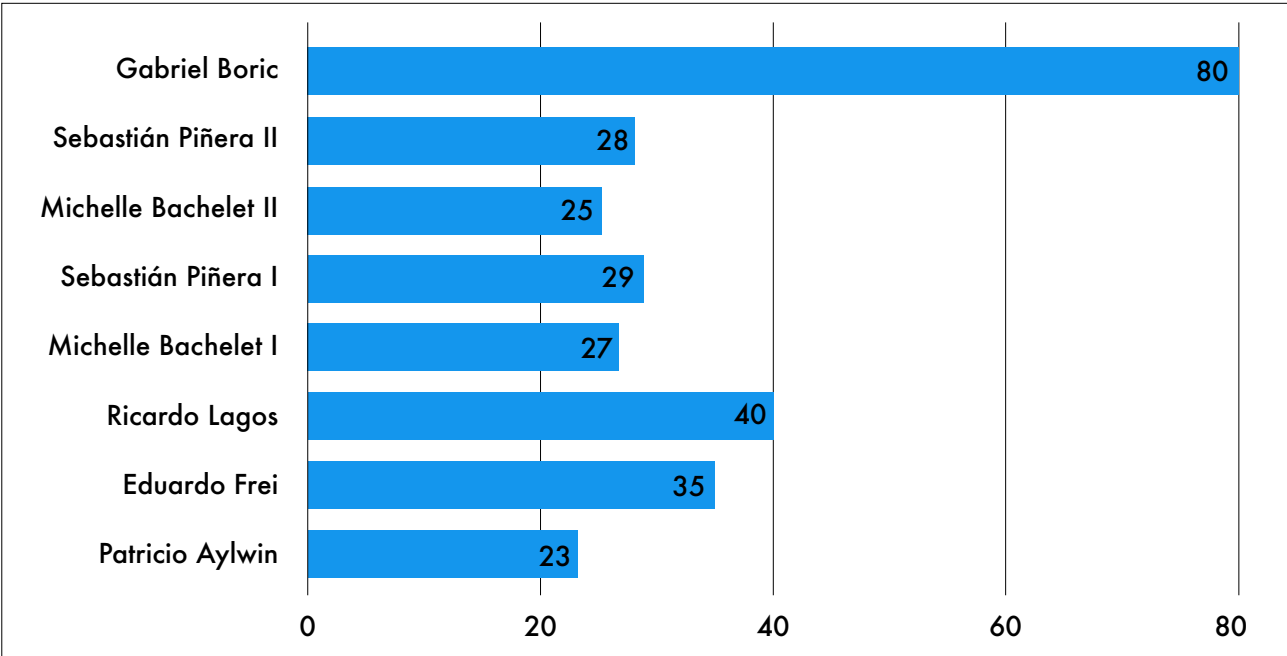
Entre las leyes con un impacto potencial de mayor relevancia en el sistema penitenciario destacan:

- Ley N° 21.575 (2023): Fortalecimiento de la persecución del crimen organizado.
- Ley N° 21.594 (2023): Sanción de tenencia de dispositivos tecnológicos en recintos penales.
- Ley N° 21.635 (2023): Modificación del Código Procesal Penal para ampliar los criterios de procedencia de la prisión preventiva.
- Ley N° 21.694 (2024): Modifica distintas leyes para mejorar la persecución penal en materia de reincidencia y delitos de mayor connotación social.

⁸ Las restantes iniciativas incluyen otro tipo de modificaciones que no inciden en las categorías identificadas.

La administración del Presidente Gabriel Boric Font (2022–2026) se posiciona como el gobierno durante el que más leyes se han publicado en materia de seguridad pública desde el retorno a la democracia. Incluso, duplica el registro más alto previo, correspondiente al gobierno del Presidente Ricardo Lagos Escobar (40 iniciativas).

Gráfico 2: Número de leyes publicadas en materia de seguridad (1990-2026)



Fuente: elaboración propia en base a información del
Ministerio Secretaría General de la Presidencia

NOTA: El aumento en el número de leyes no constituye, por sí mismo, un indicador de mejora en seguridad pública. La evidencia disponible no permite afirmar que la expansión normativa genere por sí misma un impacto proporcional, y a la fecha no existe una evaluación sistemática de estas normas ni de sus efectos en los niveles de seguridad ni en el funcionamiento del sistema penitenciario.

OTRAS INICIATIVAS DEL EJECUTIVO

a. Plan de Mejoramiento de Condiciones Carcelarias de las Mujeres Privadas de Libertad

En 2023, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos presentó un plan (2023-2025)⁹ para mejorar las condiciones carcelarias de mujeres y grupos de especial protección. El plan no contó con asignación presupuestaria propia para su ejecución.

Dentro de los avances reportados por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2026)¹⁰, cabe destacar:

1. Diseño del Plan Maestro de Infraestructura Penitenciaria 2022-2034, con el fin de ampliar la capacidad y modernizar los recintos penitenciarios.
2. Consolidación de entrega de toallas higiénicas, con reportes mensuales de cumplimiento. *NOTA: No existe asignación presupuestaria permanente por ley que asegure financiamiento estable para estos insumos.*
3. Se adoptaron normativas internas relativas al procedimiento y trato respecto de mujeres embarazadas y/o con lactantes en recintos penitenciarios.
4. Convenio Marco Salud para mejorar la articulación entre el sistema penitenciario y la red pública de salud, con enfoque inicial en psiquiatría forense.
5. Protocolo de tramitación de reclamos, quejas y denuncias presentadas por personas privadas de libertad.
6. Nuevas Normas Técnicas para el Sistema Cerrado que incorporan grupos de especial protección (mujeres indígenas, migrantes y población LGBTIQ+).
7. Se capacitó a más de 2.900 funcionarios de Gendarmería en materias como criminología feminista.



⁹ Plan de Trabajo condiciones carcelarias de mujeres privadas de libertad. Ministerio de Justicia y DDHH. 2023. Información disponible en: https://www.minjusticia.gob.cl/media/2023/06/09062023_MejorasCarcelarias_MujeresPrivadasLibertad.pdf

¹⁰ Cierre del Plan de Mejoramiento de las Condiciones Carcelarias de las Mujeres Privadas de Libertad. Ministerio de Justicia y DDHH. 2026. Disponible en: <https://www.minjusticia.gob.cl/genero-y-equidad/encuentro-avances-y-perspectivas-mejorando-las-condiciones-de-las-mujeres-privadas-de-libertad-en-chile/>

Si bien se reportan estos avances, la información pública disponible es limitada y no permite evaluar su impacto efectivo en las condiciones reales de vida de las mujeres privadas de libertad. Varias de las medidas corresponden a ajustes administrativos o dictación de normativa interna, cuya implementación material y resultados concretos no han sido objeto de evaluación pública. En consecuencia, resulta necesario contar con seguimiento e indicadores verificables que permitan determinar si estas acciones han generado mejoras sustantivas en los objetivos iniciales del plan.

Sin embargo, no fueron concretados algunos de los compromisos más relevantes del plan:

1. La ley de ejecución de penas (Boletín 12.213-07) no ha sido aprobada por el Congreso Nacional y se encuentra sin avances legislativos desde abril del 2024.
2. La ley de protección de la maternidad en cárceles (Boletín 11.073-07) no ha tenido avances legislativos ni ha sido aún aprobada en su primer trámite.
3. No se estableció un modelo para medir la reincidencia y la reinserción social en mujeres privadas de libertad, indicador clave para la toma de decisiones en esta materia.
4. No se elaboró un plan para asegurar oferta de salud mental en todos los recintos con población femenina.



b. Plan Maestro de Infraestructura Penitenciaria

En 2022, se presentó el Plan Maestro de Infraestructura Penitenciaria (2022–2034), un instrumento que establece un horizonte de planificación de doce años para la inversión pública en infraestructura penitenciaria. El Plan se formuló en un contexto de creciente sobrepoblación, deterioro progresivo de los establecimientos existentes y aumento significativo de la población privada de libertad.

Contempla la construcción de módulos de reclusión que permiten segmentar grupos de 50 a 100 personas y la incorporación de módulos de máxima seguridad para personas vinculadas al crimen organizado. Además, contempla la creación de centros penitenciarios femeninos autónomos con enfoque de género y secciones materno-infantiles, así como plazas diferenciadas para personas adultas mayores, extranjeras, pertenecientes a minorías étnicas, comunidades LGBTQ+, personas con discapacidad o enfermedades terminales,

A julio del 2025, el Plan Maestro contaba con¹¹:

- **6 proyectos ya terminados**, equivalentes a 2.327 plazas, 1.844 rehabilitadas y 483 nuevas.
- **18 proyectos en ejecución**, equivalentes a 12.684 plazas
- **12 iniciativas en evaluación**, equivalentes a 15.494 plazas.
- Una inversión total en los proyectos en ejecución equivalente a **1,2 billones de pesos**.

c. Modificación al Reglamento de Establecimientos Penitenciarios (REP)

Durante la administración del Presidente Boric también se comprometió reingresar a la Contraloría General una serie de modificaciones al Reglamento de Establecimientos Penitenciarios (REP), para actualizar esta regulación (dictada hace más de 25 años) e incorporar un enfoque de derechos y de género¹².

En noviembre de 2023, mediante Resolución Exenta, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos inició un proceso participativo que incluyó consulta indígena y talleres con grupos de especial protección¹³, con el fin de recoger observaciones y propuestas para dicha actualización.

Sin embargo, pese a haberse iniciado esta convocatoria hace más de dos años y a los recursos humanos y presupuestarios destinados al proceso, la iniciativa no culminó en una propuesta formal de modificación del REP. En consecuencia, las modificaciones comprometidas no fueron reingresadas a la Contraloría General de la República.

¹¹ Cuenta Pública Participativa 2025, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

¹² Oficio 2887/2023 de la Subsecretaría de Servicios Sociales. Disponible en: https://html.gendarmeria.gob.cl/doc/OF_2887_MINISTERIO_JUSTICIA_E71432.pdf

¹³ Resolución Exenta N° 2818 del Ministerio de Justicia y DDHH. Disponible en: https://html.gendarmeria.gob.cl/doc/Resolucion_2818_MINJU_apertura_expediente.pdf



d. Política Penitenciaria

En julio de 2024, el Ministerio de Justicia y DDHH convocó a universidades, académicos y sociedad civil a un proceso participativo para la elaboración de una Política Penitenciaria para los diez años siguientes, con 4 ejes estratégicos: reinserción, seguridad, personal penitenciario e infraestructura.

Sin embargo, la política comprometida nunca fue publicada ni se informó a los participantes respecto a la continuidad de la iniciativa. Esta omisión no sólo desatiende el esfuerzo de las personas convocadas, sino que representa una nueva renuncia a la construcción de una muy necesaria política de Estado. La falta de una hoja de ruta a mediano y largo plazos y la actuación reactiva, son precisamente parte de las causas de la actual crisis penitenciaria.

El presente documento sistematiza las principales iniciativas adoptadas desde el año 2022 con incidencia en el sistema penitenciario, tanto por la administración del presidente Gabriel Boric Font, como por la respectiva legislatura.

Los antecedentes recopilados dan cuenta de un aumento sostenido de la población privada de libertad, sin que ello haya estado acompañado de un crecimiento proporcional de la capacidad penitenciaria ni de la dotación de Gendarmería de Chile. Esta brecha ha configurado un escenario de presión estructural sobre el sistema, con efectos adversos en la infraestructura, gestión y condiciones de los recintos carcelarios del país.

El período examinado se caracteriza, además, por una intensa producción legislativa en materia de seguridad pública, orientada en su mayoría hacia un marcado enfoque punitivo. No obstante, las implicancias de estas leyes para el sistema penitenciario aún no son objeto de evaluación sistemática, lo que limita la posibilidad de dimensionar su verdadero impacto.

En este contexto, se constata que el gobierno del presidente Gabriel Boric Font no dio cumplimiento a sus compromisos programáticos en materia penitenciaria. De acuerdo con el informe *"A tres años del Gobierno del Presidente Gabriel Boric: evaluación de los compromisos en materia carcelaria"*, elaborado por la Red de Acción Carcelaria (2025), a la fecha de corte del estudio sólo tres de nueve compromisos se encontraban completamente ejecutados.

Resulta evidente que el contexto actual demanda respuestas efectivas en materia de seguridad pública. Sin embargo, tales decisiones deben adoptarse sobre la base de evidencia y con miras a fortalecer institucionalmente el sistema penitenciario. Los recientes episodios de violencia registrados al interior de recintos penales han evidenciado los urgentes desafíos en materia de seguridad interna, gestión penitenciaria y condiciones laborales del personal, configurando un escenario particularmente exigente y complejo para la siguiente administración.

¹⁴ Disponible en www.accioncarcelaria.org

|RED ACCIÓN| |CARCELARIA|

www.accioncarcelaria.org



redaccioncarcelaria



redaccioncarcel