



FUNDACIÓN
JAIME GUZMÁN

PROPUESTAS GREMIALISTAS: SOLUCIONES A LA CRISIS CARCELARIA

IDEAS & PROPUESTAS

Nº 426

10 de septiembre 2025

RESUMEN EJECUTIVO

Chile atraviesa una de las peores crisis de su sistema penitenciario. Un sostenido aumento de la delincuencia, particularmente asociada al crimen organizado, y un alza de penas y de medidas cautelares privativas de libertad, como la prisión preventiva, han generado un incremento sin precedentes en la población penal, que hoy supera los sesenta mil internos en recintos penitenciarios¹. En este número, exponemos un diagnóstico de los principales problemas de nuestras cárceles, con sus factores, riesgos que implica, pero además, proponemos ideas concretas para contribuir a salir de la crisis por las que atraviesan.

¹ Actualización en "Estadística General Penitenciaria" (Gendarmería): https://www.gendarmeria.gob.cl/est_general.html

I. INTRODUCCIÓN

El crecimiento de la población penal ha superado la capacidad de infraestructura disponible en la gran mayoría de las regiones, generando situaciones de hacinamiento extremo, vulneración de derechos fundamentales y condiciones inhumanas de reclusión. A esto se suma un nuevo fenómeno: el fortalecimiento de estructuras criminales dentro de las cárceles, que utilizan los recintos como centros de operación para extender su influencia, reclutar nuevos integrantes y coordinar delitos desde el interior.

Pese a los tibios esfuerzos de ampliación de plazas en cárceles, la institucionalidad actual no promete mucho. Según el ex ministro de Justicia y actual ministro de Seguridad Pública, Luis Cordero, entre 14 y 16 años se demora la construcción de nuevas cárceles en Chile. Por lo mismo, se hace necesario avanzar en nuevas iniciativas para enfrentar la crisis.



1 Bío Bío Chile, Cámara captó cómo dueño de casa repelió a tiros robo contra su casa en Maipú: habría legítima defensa, 5 de mayo de 2025, [Co.](#)



II. DIAGNÓSTICO

El sistema penitenciario en Chile atraviesa una crisis estructural que amenaza la seguridad pública, la integridad de las personas privadas de libertad y el funcionamiento mismo del Estado de derecho. La sobrepoblación, el hacinamiento, la desactualización frente al crimen organizado y la corrupción constituyen un entramado de problemas que han convertido a las cárceles en lugares de riesgo y, en muchos casos, en centros operativos del crimen.

La sobrepoblación es uno de los principales problemas. En varias regiones del país, los recintos carcelarios superan ampliamente su capacidad, con niveles de hacinamiento que exponen tanto a internos como a funcionarios. Según clasificaciones de Gendarmería, un establecimiento penitenciario tiene "sobrepoblación" cuando su capacidad de uso es mayor al 100% y menor al 200%, y se encuentra en "hacinamiento" cuando es igual o superior al 200%. A nivel nacional, al 30 de junio de 2025, el uso de la capacidad de plazas alcanzaba un 142,7%, con una población total de 60.541 internos al 30 de junio de 2025².

La zona más crítica está en la región de Atacama, con hacinamiento y una ocupación del 241,4%. Luego, se encontraría con sobrepoblación, las regiones de Arica y Parinacota (111,9%), de Antofagasta (162,8%), de Coquimbo (111,1%), de Valparaíso (194%), Metropolitana (161%), de O'Higgins (114%), del Maule (188,4%), de Ñuble (169,4%), del Biobío (110%), de la Araucanía (173,3%), de Los Lagos (109,8%), de Aysén (139,5%) y de Magallanes (116,3%). Solo cumplirían con el máximo de uso de plazas las regiones de Tarapacá y Los Ríos (97,5% y 92,5%, respectivamente).

El aumento sostenido de delitos vinculados al crimen organizado presiona aún más una infraestructura que ya se encuentra colapsada. Si bien la construcción de nuevas cárceles aparece como una solución evidente, en la práctica enfrenta obstáculos administrativos, urbanísticos y medioambientales vinculados a la permisología, que retrasan los proyectos. Si la construcción de una cárcel nueva actualmente puede tardar entre unos 14 y 16 años, incluso con la aprobación de reformas en trámite para acelerar la burocracia (como la contenida en el Boletín N.º 17.312-07, que se comentará más adelante), el plazo estimado para que un recinto penitenciario entre en operación podrá superar los once años desde el inicio de las obras.

Esto obliga a repensar la política penitenciaria más allá de la infraestructura. El hacinamiento no es solo un problema de espacio, sino el síntoma de una crisis mayor. Por ello, se requieren medidas integrales que incluyan la modernización del sistema, el fortalecimiento de programas de reinserción, la implementación de tecnologías de control y la búsqueda de alternativas al encarcelamiento en ciertos casos. La sobrepoblación es, en definitiva, un problema que exige coordinación interinstitucional y voluntad política para hacer cambios.

A la crisis de espacio se suma un fenómeno aún más preocupante: la consolidación de bandas criminales al interior de los penales. Estas organizaciones han logrado establecer estructuras de poder

² Datos informados por el Ministro de Justicia en la Comisión de Constitución del H. Senado en sesión del día 5 de agosto de 2025.

que les permiten coordinar delitos tanto dentro como fuera de la cárcel, reclutar reclusos y mantener un control basado en amenazas, coacción o favores. Su capacidad para operar desde prisión demuestra la debilidad del sistema de fiscalización y seguridad.

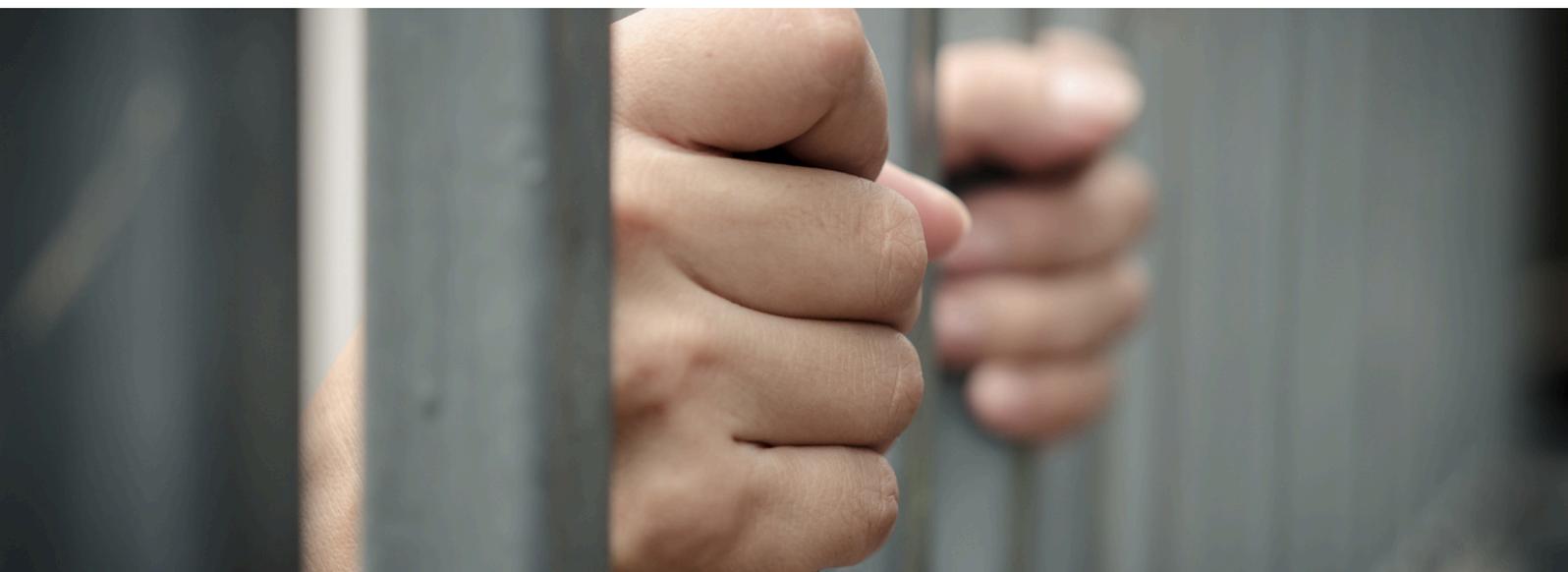
Parte de esta vulnerabilidad proviene de la precariedad laboral y la insuficiente formación de los funcionarios de Gendarmería. La sobrecarga de trabajo y los bajos incentivos han facilitado que estos sean objeto de intentos de corrupción mediante sobornos, favores o incluso amenazas directas a ellos y sus familias. El ingreso de objetos prohibidos y la participación de algunos funcionarios en redes delictivas internas reflejan la fragilidad de los mecanismos de control. El resultado es un sistema penitenciario corroído por la corrupción institucional, que pone en peligro no solo la seguridad al interior de los recintos, sino también la seguridad pública del país.

La desactualización del sistema penitenciario chileno constituye otro eje crítico. En las últimas décadas, el escenario criminal ha cambiado radicalmente, con un crecimiento del crimen organizado que ha penetrado en los recintos penales. Las cárceles, que en el pasado se concebían principalmente como lugares de reclusión, hoy albergan organizaciones delictivas que operan con una lógica corporativa, generando economías ilícitas, captando nuevos miembros y corrompiendo al personal penitenciario.

Frente a esta nueva realidad, no basta con medidas de contención física. Es imprescindible que las cárceles se conviertan en espacios de control estratégico, capaces de limitar la capacidad de las bandas criminales de seguir operando desde el encierro. Para ello, se requieren estrategias de inteligencia penitenciaria, clasificación rigurosa de internos de alta peligrosidad, control estricto de objetos prohibidos y mecanismos de resguardo frente a la corrupción. Asimismo, resulta necesario modernizar Gendarmería, dotándola de más herramientas, recursos y formación especializada, junto con la creación de unidades dedicadas exclusivamente al combate del crimen organizado en contextos penitenciarios.

La transformación del sistema penitenciario debe orientarse a garantizar tres dimensiones centrales: la seguridad institucional, la integridad del personal y la protección de la sociedad. Solo mediante una política penitenciaria moderna, integral y sostenida será posible enfrentar de manera efectiva la crisis actual, contener el poder del crimen organizado y ofrecer condiciones mínimas de dignidad para las personas privadas de libertad.

Se necesita con urgencia una política pública penitenciaria que combine infraestructura adecuada, reinserción efectiva, inteligencia estratégica y probidad institucional. El desafío no es menor: está en juego no solo el respeto a la humanidad de los reclusos, sino la seguridad de toda la sociedad chilena.



III. SOLUCIONES

1. Facilitar la construcción de nuevas cárceles y ampliaciones de las existentes

Frente a la urgencia de aumentar la capacidad penitenciaria, se recomienda priorizar la construcción de nuevas cárceles junto con reformas normativas que reduzcan los plazos administrativos. Aunque existe un proyecto de ley (Boletín N° 17.312-07) para agilizar estos procesos, los tiempos siguen siendo excesivos, llegando a una década, debido a trámites complejos y numerosos por permisos medioambientales y sociales que pueden tardar excesivamente en su tramitación ante el Sistema de evaluación de impacto ambiental y el Ministerio de Desarrollo Social, respectivamente.

Se propone revisar y optimizar los procesos administrativos para:

- Minimizar la superposición y redundancia de trámites;
- Establecer plazos máximos, silencios positivos y fiscalización estricta para la aprobación de permisos;
- Incorporar mecanismos de coordinación interinstitucional eficaces;
- Aplicar metodologías de gestión de proyectos modernas y especializadas en infraestructura penitenciaria;
- Restringir los procesos de consulta, con el fin de que solo participen los vecinos que puedan verse directamente afectados por la construcción de los recintos.

Estas acciones permitirían acelerar la construcción de recintos, respondiendo mejor a la crisis de hacinamiento, sin comprometer la seguridad ni la normativa. Optimizar estos procesos es clave para fortalecer la capacidad operativa del sistema penitenciario chileno.

2. Cárcel Dura a lo italiano

Se recomienda implementar en Chile el modelo italiano creado para enfrentar la mafia, conocido como "Cárcel dura", regulado en el artículo 41-bis de la Ley de Administración Penitenciaria N° 354, promulgada en 1975. Dicha disposición permite al Ministro de Justicia o al Ministro del Interior suspender ciertas normas penitenciarias e imponer un aislamiento prácticamente absoluto al privado de libertad. Este régimen está diseñado para internos de alta peligrosidad vinculados a organizaciones criminales, o para aquellos que ejercen liderazgo negativo o mala conducta dentro del sistema penitenciario, estableciendo un control mucho más riguroso sobre su reclusión.

Las principales características de este régimen incluyen:

- Aislamiento estricto del recluso, bajo la supervisión de personal penitenciario especializado, con la finalidad de impedir cualquier tipo de comunicación, ya sea con su red criminal o con otras organizaciones criminales.
- Monitoreo constante y control detallado de su correspondencia, con el propósito de evitar que los internos puedan utilizarla para mantener o coordinar actividades ilícitas.
- Limitación estricta de las visitas, permitiendo solo una visita mensual proveniente exclusivamente de familiares directos o convivientes. Estas visitas se realizan en espacios especialmente acondicionados para prevenir el intercambio de objetos, los cuales estarán además sujetos a monitoreo audiovisual, con excepciones reguladas por la normativa aplicable.

Se deja constancia de que ciertas de estas medidas se están discutiendo en una reforma que está en el Senado, en primer trámite constitucional, que modifica diversos cuerpos legales con el objeto de crear un Departamento de Seguridad Especial en Gendarmería de Chile y regular dicho régimen penitenciario (Boletín N° 17.007-07).

Aislar a los reclusos más peligrosos, permite a su vez evitar el contacto con los internos primerizos y de menor peligrosidad, lo cual a su vez permite mejorar la posibilidad de reinserción de dichos reos.

3. Creación de una Unidad Anticorrupción en Gendarmería de Chile

Se sugiere crear un órgano especializado y autónomo dentro de la estructura institucional, con el objetivo de prevenir, detectar, investigar y sancionar actos de corrupción cometidos por funcionarios penitenciarios, en coordinación con otras entidades del Estado. Su funcionamiento debería estar alineado con principios de transparencia, independencia, eficacia, protección de denunciantes y respeto al debido proceso.

Es relevante que funcione con independencia técnica de la cadena de mando tradicional, para evitar interferencias en sus investigaciones, estando sujeta a control o auditoría de organismos como la Contraloría General de la República, o incluso el Ministerio Público en casos penales.

Sus funciones podrían incluir:

- En prevención, la aplicación de protocolos de integridad en procesos críticos (adquisiciones, traslados de internos, asignación de beneficios, visitas, etc.); la evaluación periódica de riesgos de corrupción por recinto o área funcional; la realización de capacitaciones obligatorias en ética y probidad para todos los funcionarios.
- En detección, la implementación de canales seguros y anónimos de denuncia, disponibles tanto para funcionarios como para internos; la utilización de técnicas de cruce de datos, auditoría digital, vigilancia encubierta o análisis de patrones inusuales; y la coordinación con unidades de inteligencia penitenciaria para monitorear vínculos entre funcionarios y organizaciones criminales. Lo anterior, con un sistema efectivo e interoperable respecto a la identificación real de los reclusos.
- En materia de investigación, la realización de investigaciones administrativas internas de forma autónoma y rápida, con protocolos de custodia de evidencia y trazabilidad documental para respaldar acciones judiciales; y la derivación de los antecedentes al Ministerio Público si hay indicios de delito.
- En materia de sanciones y seguimiento, esta unidad podría recomendar sanciones disciplinarias, incluidas desvinculaciones, suspensiones o inhabilidades, según corresponda; además, podría proponer medidas correctivas o reformas institucionales tras cada caso, así como elaborar informes estadísticos periódicos sobre casos investigados y sanciones aplicadas (con resguardo de la confidencialidad cuando corresponda).

4. Estados de excepción intracarcelarios

Se propone una reforma que permita declarar estados de excepción acotados para la infraestructura penitenciaria en situaciones críticas o de alto riesgo, por períodos determinados. Esto implicaría suspender temporalmente normas ordinarias y permitir restricciones proporcionales de derechos fundamentales determinados.

Esta medida podría ser necesaria en casos de alzamientos generalizados en la cárceles, como han ocurrido en países de la región como Ecuador, que ha sufrido episodios de inestabilidad graves originados en las cárceles. Como datos de referencia, Chile en 2024 tuvo una tasa de homicidios de 6 homicidios cada 100 mil habitantes³. Esto es similar a lo que tenía Ecuador en 2015, que tenía 6,48 por cada 100.000 habitantes. Actualmente Ecuador tiene 27 homicidios por cada 100 mil habitantes. Por lo mismo, debemos adelantarnos a problemas que países de la región han vivido cuando sus índices de encarcelamiento aumentaron.

³ Fuente: Informe Nacional de Víctimas de Homicidios Consumados en Chile (2024); https://prevenciondehomicidios.cl/wp-content/uploads/2025/04/Informe_de_victimas_de_homicidio_2024.pdf

Medidas de excepción podrían incluir:

- Autorizar que, durante la excepción, fuerzas como Carabineros, PDI o incluso las Fuerzas Armadas asuman transitoriamente el control de los penales.
- Permitir traslados de internos a otros recintos sin necesidad de autorización judicial.
- Aplicar regímenes de incomunicación más estrictos y suspender beneficios penitenciarios cuando sea necesario.

La iniciativa permitiría otorgar herramientas legales para recuperar el control en contextos penitenciarios complejos, manteniendo el respeto al marco constitucional, pero reconociendo que situaciones extraordinarias requieren respuestas excepcionales y acotadas.

5. Fomentar la reinserción y evitar el encarcelamiento de personas que no constituyan un peligro para la sociedad

Finalmente, el gran desafío del sistema carcelario chileno es mejorar sus tasas de reinserción. Según cifras de Red Acción Carcelaria, del presupuesto de Gendarmería, menos de un 10% se lograría destinar a programas de reinserción y rehabilitación, lo cual podría ser una de las causas de que la reincidencia en Chile varía entre un 40 y un 50%.⁴

A ello se suma que actualmente se ha dado una explosión de personas privadas de libertad por prisión preventiva –es decir, sin una condena definitiva. Según datos del Osvaldo Pizarro, ex Director (S) de la Defensoría Penal Pública, “el 40% de las personas en el sistema carcelario está en prisión preventiva.”⁵ Así, cabe preguntarse si realmente todos ellos requerían estar en prisión para poder resguardar la seguridad de la sociedad.

El mismo debate se traslada respecto a reos adultos mayores, discapacitados, con enfermedades terminales o con dependencia severa. Lamentablemente, la discusión en Chile se ha caricaturizado y centrado en un debate dicotómico respecto a “liberar o no” a los presos de Punta Peuco. Una sociedad que tiene desafíos urgentes en seguridad, debe tomarse en serio cómo utilizar sus limitados recursos carcelarios para los reos que actualmente representan un mayor peligro para la sociedad. Para los demás casos, es necesario evaluar métodos alternativos de cumplimiento de condena, que incluyen desde las tobilleras electrónicas hasta el arresto domiciliario.

⁴ Fuente: Informe Nacional de Víctimas de Homicidios Consumados en Chile (2024): https://prevenciondehomicidios.cl/wp-content/uploads/2025/04/Informe_de_victimas_de_homicidio_2024.pdf

⁵ https://www.dpp.cl/sala_prensa/noticias_detalle/15286/la-prision-preventiva-se-esta-utilizando-como-una-condena-anticipada

IV. CONCLUSIÓN

Chile enfrenta una grave crisis carcelaria, originada por el aumento de la delincuencia y la falta de capacidad en los recintos penitenciarios. La sobrepoblación y el hacinamiento vulneran la humanidad de los presos y amenazan la seguridad de internos y funcionarios. Si bien existen proyectos para construir nuevas cárceles, los plazos son excesivamente largos, por lo que se requiere más que infraestructura.

Es urgente una modernización integral del sistema, con mejor clasificación de internos, uso de tecnología, fortalecimiento institucional y alternativas al encarcelamiento. Aunque el sistema carcelario chileno no es completamente ineficiente, está desactualizado y no responde al actual contexto delictual.

Las reformas deben enfocarse en aumentar la infraestructura, garantizar la probidad en Gendarmería y crear herramientas legales que permitan enfrentar situaciones de alta peligrosidad. Solo así se podrá asegurar la custodia efectiva, el cumplimiento de penas, la reinserción social y la prevención del crimen organizado.

Sin cambios estructurales y una acción política decidida, el sistema penitenciario seguirá afectando la seguridad pública y la justicia.



FUNDACIÓN
JAIME GUZMÁN

www.fjguzman.cl



@FundJaimeGuzmanE



@fundjaimeguzman

Capullo 2240 - Providencia, Santiago | Tel: (56 2) 29401100