

**INFORME DE LA COMISIÓN DE
CONSTITUCIÓN, LEGISLACIÓN,
JUSTICIA Y REGLAMENTO** recaído en el
proyecto de ley, en segundo
constitucional, que exime de trámites y
reduce plazos para la ampliación y
construcción de nuevos establecimientos
penitenciarios

[Boletín N° 17.312-07](#)

[Objetivo del proyecto](#) / [Constancias](#) / [Asistencia](#) / [Antecedentes](#) /
[Aspectos centrales del debate](#) / [Discusión en general](#) / [Votación idea de
legislar](#) / [Proposición de la Comisión y texto del proyecto](#) / [Acordado](#) /
[Resumen ejecutivo](#)

HONORABLE SENADO:

La Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento tiene el honor de informar en general el proyecto de ley señalado en el epígrafe, en segundo trámite constitucional, iniciado en Mensaje del Presidente de la República, señor Gabriel Boric Font y para cuyo despacho se ha hecho presente urgencia calificada de “suma”.

Se dio cuenta de esta iniciativa en la Sala del Senado en sesión de 12 de marzo de 2025, disponiéndose su estudio por la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento.

Cabe consignar que este proyecto de ley se discutió sólo en general, de conformidad con lo prescrito en el artículo 36 del Reglamento del Senado, siendo aprobado por la unanimidad de sus miembros presentes de la Comisión (3 x 0).

-.-.-

OBJETIVO DEL PROYECTO

El objetivo de este proyecto es establecer reglas especiales para eximir de trámites y reducir plazos para la alteración, ampliación, reparación y construcción de nuevos establecimientos penitenciarios, que permitan conseguir una tramitación acorde a la urgencia para dar respuesta oportuna a las actuales necesidades de seguridad. Con

este fin, la iniciativa busca que las medidas que se proponen permitan, en la práctica, la ampliación oportuna de plazas regulares, la creación de Centros Penitenciarios Femeninos y módulos de máxima seguridad.

- - -

CONSTANCIAS

- Normas de *quorum* especial: No tiene.
- Consulta a la Excma. Corte Suprema: No hubo.

- - -

ASISTENCIA

Participaron en las sesiones que la Comisión dedicó al análisis de este asunto, los siguientes personeros:

- **Del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos:** El Ministro, señor Jaime Gajardo, acompañado por el Jefe de Infraestructura de Gendarmería de Chile, señor Branko Halat; el Subsecretario de Justicia, Sr. Ernesto Muñoz, en calidad de Ministro Subrogante de Justicia y Derechos Humanos; la Arquitecta de Gendarmería de Chile, señora María Soledad Cornejo; los profesionales de la Oficina de Planificación y Presupuestos del Ministerio de Justicia, señores Miguel Ángel Cornejo y Rodolfo Poblete; los abogados de la División Jurídica, señoras Paula Recabarren y Florencia Draper, y el señor Francisco Molina. El abogado del Departamento de Asesoría y Estudios, señor Felipe Rayo; y la asesora, señora Gabriela Peña.

- **De la Asociación Chilena de Municipalidades:** El asesor legislativo del señor Presidente, señor Sebastián Torrealba.

- **Asesores parlamentarios:** de la Honorable Senadora señora Paulina Núñez, la señora Johana Godoy y el señor Luis Ponce; del Honorable Senador señor Alfonso De Urresti, el señor Luciano Candia; de la Honorable Senadora señora Luz Ebensperger, la señora Daniela Farías y el señor Felipe Hubner; del Honorable Senador señor Luciano Cruz-Coke, los señores Carlos Lobos y Franco Nieri; del Honorable Senador señor Pedro Araya, la señora Ignacia Amunátegui y los señores Roberto Godoy y Pedro Lezaeta; de la Honorable Senadora señora Claudia Pascual, el señor Roberto Carrasco. Del Comité Partido Socialista: señoras Melanie Moraga y Melissa Navarro.

- **De la Biblioteca del Congreso Nacional,** el señor Juan Pablo Cavada.

- **De la Fundación Jaime Guzmán:** Los señores Arturo Hasbún y Joaquín García.

- **De la Biblioteca del Congreso Nacional:** Los investigadores, señora Daniela Santana y señor Juan Pablo Cavada.

- Los estudiantes señora Isabel Alvarado, y señores José Fuentes, Carlos Huerta, y Vicente Muñoz.

- - -

ANTECEDENTES

I. De Hecho

Para el debido estudio de esta iniciativa se tuvo en consideración el [Mensaje de S.E el Presidente de la República, señor Gabriel Boric Font](#).

En los fundamentos de esta iniciativa, el Mensaje plantea que la seguridad pública ha sido uno de los principales focos del trabajo de esta Administración; prueba de ello son las numerosas iniciativas legislativas sobre la materia que se han ingresado a tramitación al Congreso Nacional. Explica que uno de los aspectos que genera mayor preocupación, y que constituye una fuente de riesgo real que debe ser abordada, es la situación carcelaria en nuestro país, y que la sobrepoblación que existe al interior de algunos recintos penitenciarios del país, el deterioro de su infraestructura o falta de esta y las nuevas formas de criminalidad, son materias que convergen para crear riesgos tanto al interior como al exterior de estos recintos.

Asimismo, explica que, de acuerdo con la clasificación que efectúa Gendarmería, un establecimiento penitenciario tiene sobrepoblación cuando su capacidad de uso es mayor al 100% y menor al 200%, y se encuentra en hacinamiento cuando es igual o superior al 200%. Actualmente, la mayoría de las cárceles del país presentan sobrepoblación y varias de ellas se encuentran en situación de hacinamiento. Según las estadísticas generales publicadas por Gendarmería de Chile, el uso de la capacidad de plazas alcanza un 140,5%, con una población total de más de 59.000 internos.

Expone que el fenómeno de la sobrepoblación penitenciaria no es exclusivo de América Latina y el Caribe, sino un fenómeno mundial propio de la globalización que se manifiesta en la mayoría de los países, tanto en los de bajos y medianos ingresos, como en los de altos

ingresos, pero es en las dos primeras categorías en las que se manifiesta con mayor gravedad.

Seguidamente, hace hincapié que esta realidad genera riesgos para la seguridad de las personas tanto al interior como al exterior de los recintos, dado que, no solo se afectan las condiciones de vida de las personas privadas de libertad y las posibilidades de reinserción de estas y con ello los fines de la pena, entre ellos, dar una oportunidad a los encarcelados de rehabilitarse adecuadamente, sino que también la sobrepoblación perjudica la labor de control y custodia de Gendarmería. A modo de ejemplo, menciona que la evidencia demuestra que la capacitación laboral y la mejora de competencias laborales son medidas indispensables para la reducción de la reincidencia y favorecen la posibilidad de una reintegración exitosa en la sociedad; el solo paso del tiempo en condiciones de encarcelamiento no garantiza que las personas privadas de libertad experimenten cambios prosociales.

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

En este escenario, el Mensaje plantea que, al considerar, por una parte, la prioridad y urgencia que reviste la materialización de los proyectos de infraestructura referidos y, por otra, que la ejecución de las obras supone el inicio previo de procedimientos sectoriales de diversa índole y la obtención de permisos de lata tramitación, han estimado necesaria la presentación de este proyecto de ley con el objeto de establecer reglas que permitan conseguir una tramitación acorde a la urgencia para dar respuesta oportuna a las necesidades de seguridad previamente referidas. De esta forma, aduce, las medidas que se proponen permitirán, en la práctica, la ampliación

oportuna que se requiere de plazas regulares, la creación de Centros Penitenciarios Femeninos y de módulos de máxima seguridad.

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

Finalmente, puntualiza que las obras proyectadas constituyen no solo mejoras concretas en materia de seguridad pública y de prevención de la delincuencia al interior y exterior de los recintos penitenciarios, sino que igualmente obedecen a la necesidad de implementar medidas de protección que permitan el adecuado desarrollo de las funciones que la ley encomienda al personal de Gendarmería de Chile; de garantizar la protección de los derechos de las personas privadas de libertad y de permitir la implementación de programas de capacitación con miras a la reinserción social, en dependencias que cuenten con las condiciones de control y seguridad necesarias en cada caso. Teniendo presente lo expuesto, sostiene que la necesidad de disponer prontamente de instalaciones adecuadas en los términos ya señalados, se hace indispensable que los procesos y trámites asociados a la mejora de la infraestructura penitenciaria del país se reduzcan al máximo, de modo tal de poder iniciar las obras conducentes a este objetivo a la brevedad.

- - -

ASPECTOS CENTRALES DEL DEBATE

- La necesidad de agilizar procesos administrativos vinculados a la ampliación y construcción de recintos penitenciarios.

- Dilucidar la eventual vulneración de normativa ambiental al acelerar procesos sobre construcción de cárceles.

- La importancia de que las municipalidades participen en el proceso de construcción y ampliación de cárceles.

- - -

DISCUSIÓN EN GENERAL¹

Al iniciar el análisis del proyecto de ley, la **Presidenta de la Comisión, Honorable Senadora señora Núñez**, concedió el uso de la palabra al **Ministro de Justicia y Derechos Humanos, señor Gajardo**. En su intervención, el señor ministro expuso sobre la situación penitenciaria en el país, indicando que, como ya ha señalado en otras instancias, existe una sobrepoblación generalizada en los recintos penales, lo que hace especialmente urgente la construcción de nuevos establecimientos penitenciarios, así como la ampliación de los existentes.

En este sentido, precisó que, al 30 de junio de 2025, la tasa de sobrepoblación alcanzaba un 142,7%, con un total de 60.541 personas privadas de libertad. Asimismo, explicó que la sobrepoblación se produce cuando la ocupación supera el 100% pero no alcanza el 200%, mientras que se considera hacinamiento cuando esta sobrepasa el 200%. En ese contexto, informó que anteriormente existían dos regiones en situación de hacinamiento —Maule y Atacama—, pero que, tras la inauguración del nuevo complejo penitenciario de Talca (denominado “La Laguna”), se logró reducir significativamente dicha condición en la Región del Maule, quedando solo la Región de Atacama en situación de hacinamiento. El resto de las regiones, agregó, presentan niveles de sobrepoblación, con excepción de Tarapacá y Los Ríos, que se encuentran dentro de la capacidad instalada de sus respectivos establecimientos penitenciarios.

Respecto de las consecuencias de la sobrepoblación, indicó que esta constituye un problema en sí mismo para el sistema penitenciario, pues afecta negativamente las condiciones de vida de las personas privadas de libertad, reduce las posibilidades de reinserción social, dificulta la labor de control y custodia por parte de Gendarmería, y genera tensiones internas que pueden derivar en diversos conflictos.

Así las cosas, señaló que el Ministerio cuenta con un plan maestro de infraestructura penitenciaria que contempla la construcción y ampliación de establecimientos, el cual debería aportar al sistema penitenciario al año 2029, un total de 15.000 nuevas plazas. De ellas, ya se han ejecutado 2.500, y se prevé habilitar otras 2.500 plazas antes del término del actual gobierno, lo que totalizaría alrededor de 5.000

¹ [Sesión de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento de fecha 5 de agosto de 2025](#) (a partir de 1:06:30)

[Sesión de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento de fecha 11 de agosto de 2025](#) (a partir de 1:04:00)

nuevas plazas en ese período. Asimismo, dijo, se entregará al próximo gobierno un plan maestro consolidado para alcanzar la meta de las 15.000 plazas.

Luego, al referirse al contenido del proyecto de ley en análisis, explicó que su aprobación resulta fundamental para la próxima administración, ya que permitirá reducir hasta en 36 meses los plazos asociados a la construcción de recintos penitenciarios. Resaltó que esto cobra especial relevancia si se considera que algunos proyectos con fecha de inicio prevista para el año 2029 podrían entrar en operación el 2027 o 2028 gracias a los mecanismos que esta iniciativa contempla.

A continuación, explicó que la iniciativa consta de siete artículos permanentes. El artículo primero establece su ámbito de aplicación, indicando que se aplicará a los proyectos de alteración, ampliación, reparación o construcción de establecimientos penitenciarios que el Presidente de la República determine mediante decreto supremo fundado. Comentó que en el primer trámite legislativo se optó por ampliar el alcance de la norma para incluir una gama más extensa de intervenciones.

El artículo segundo, añadió, dispone que el Ministerio de Obras Públicas deberá priorizar los trámites asociados a los contratos de concesión, modalidad que ha sido utilizada para desarrollar nuevos establecimientos penitenciarios, siendo clave para agilizar dichos procesos.

El artículo tercero, prosiguió, establece que el Ministerio de Desarrollo Social deberá priorizar la elaboración de los informes de evaluación correspondientes, fijando además un plazo específico para ello. Destacó la relevancia de este punto, dado que la tramitación ante esa cartera suele ocasionar demoras, mientras que la priorización permitirá agilizar los procedimientos, en comparación con otros proyectos que se encuentren en curso.

Asimismo, puntualizó que el proyecto establece un plazo específico para el trámite de toma de razón por parte de la Contraloría General de la República, tanto en la etapa de emisión de los decretos que autorizan nuevas construcciones como en la de licitación. Así, expuso, se fija un plazo de cinco días para este trámite, con el fin de evitar retrasos significativos en el avance de los proyectos.

Luego, señaló, en el artículo quinto se propone eximir del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental a los proyectos de alteración, ampliación o reparación de establecimientos penitenciarios; en el

caso de los proyectos nuevos, sí se someterán al sistema, pero se establece que los plazos máximos definidos por la Ley N° 19.300 se reducirán a la mitad.

Enseguida, continuó, el artículo sexto declara de interés público los proyectos señalados en el artículo primero y dispone también la reducción a la mitad de los plazos máximos para la tramitación de permisos sectoriales, conforme a la misma ley, con el objetivo de acelerar la ejecución de obras.

Finalmente, connotó que el artículo séptimo establece la obligación del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de informar periódicamente a las Comisiones de Constitución, Legislación y Justicia del Congreso Nacional respecto del estado de avance, ejecución y plazos de los proyectos de infraestructura penitenciaria, con el propósito de asegurar que la ley no quede sin aplicación efectiva y que exista un monitoreo legislativo adecuado de su implementación.

A continuación, **la señora Presidenta de la Comisión, Honorable Senadora señora Núñez**, destacó la importancia de la iniciativa, dado que su objetivo principal es reducir los plazos para la ampliación y construcción de nuevos establecimientos penitenciarios.

El Honorable Senador señor Araya manifestó dudas respecto del proyecto, particularmente en lo relacionado con los aspectos ambientales. En este sentido, recordó situaciones ocurridas anteriormente, como la construcción del recinto penitenciario de Antofagasta, donde se presentaron serios problemas vinculados al suministro de agua potable, lo que impidió su entrada en operaciones. Añadió que en Santiago también existen dificultades en esta materia, específicamente que el establecimiento de Punta Peuco, que presenta problemas de abastecimiento de agua.

En ese contexto, consideró que la premura con la que se pretende tramitar el proyecto amerita una revisión más detenida, e hizo presente que se han formulado inquietudes sobre la posible ampliación del recinto penitenciario Santiago 1. Por ello, estimó conveniente escuchar a actores relevantes, especialmente del ámbito municipal, antes de avanzar en la aprobación del proyecto.

Por otro lado, planteó la necesidad de analizar cómo se articula esta iniciativa con la Ley N.º 21.636, que introdujo modificaciones a los planes reguladores y estableció un plazo de cuatro años para su congelamiento, con el propósito de facilitar ciertos trámites. Expresó

su preocupación por el hecho de que, a pesar del tiempo transcurrido desde la promulgación de dicha ley, aún no se han iniciado proyectos que se beneficien de su aplicación, lo que podría generar un desfase temporal si se aprueba la presente iniciativa.

Advirtió que el próximo gobierno podría no continuar con el plan maestro de infraestructura penitenciaria que actualmente impulsa la administración en curso, por lo que consideró que esta situación debe ser evaluada cuidadosamente. Reiteró su acuerdo con la necesidad de avanzar en esta materia, pero subrayó la importancia de incorporar la visión de los municipios, ya sea a través de los alcaldes directamente involucrados o de la Asociación Chilena de Municipalidades, dado el impacto que estas medidas pueden tener en las comunidades locales.

En relación a lo señalado, el **Ministro de Justicia y Derechos Humanos, señor Gajardo**, precisó que la ley N° 21.636 se encuentra plenamente vigente y que ya ha sido aplicada por su Cartera. De hecho, señaló que el Ministerio de Justicia ofició al Ministerio de Vivienda y Urbanismo con el propósito de solicitar la descongelación del plan regulador de Santiago, en el marco del proyecto de ampliación del recinto penitenciario Santiago 1, y efectivamente fue descongelado. Actualmente, comentó, las bases de la licitación para la ampliación de este recinto se encuentran en proceso de revisión por parte de la Dirección de Presupuestos, tras lo cual serán remitidas a la Contraloría General de la República para su toma de razón.

Enfatizó que ese procedimiento sigue un cauce distinto al que propone el proyecto de ley en análisis, y aclaró que el proyecto actualmente en discusión tiene por objeto agilizar procesos vinculados a la ampliación y construcción de recintos penitenciarios, y que en ningún caso elimina los trámites de evaluación de impacto ambiental establecidos en la normativa vigente.

La **Honorable Senadora señora Ebensperger** manifestó su disposición a votar favorablemente este proyecto, dado que se trata de una materia de absoluta relevancia. No obstante, acogió la inquietud planteada por el Honorable Senador señor Araya, y, en ese sentido, estuvo de acuerdo en realizar una sesión adicional para escuchar a los actores que dicho parlamentario estime pertinentes.

Sin perjuicio de lo anterior, subrayó la necesidad de avanzar con celeridad en la tramitación de esta iniciativa, en atención a la situación actual del sistema penitenciario. Recalcó que no se puede permitir

que los tribunales se vean impedidos de decretar prisiones preventivas o dictar condenas debido a la falta de recintos penitenciarios habilitados para su cumplimiento.

En relación con el contenido del proyecto, señaló que sus principales inquietudes no se relacionan con posibles excesos de agilidad, sino más bien con la posibilidad de incorporar normas adicionales que refuercen dicha agilidad, por ejemplo, considerar la inclusión de mecanismos como el silencio administrativo positivo. Indicó que, si bien existen múltiples leyes que han establecido plazos más estrictos, en la práctica estos no siempre se cumplen, especialmente por parte de la administración pública y, en particular, la Contraloría General de la República, lo que impide avanzar con fluidez.

Adicionalmente, planteó la conveniencia de regular el alcance de las observaciones que pueden realizar los órganos fiscalizadores. Explicó que una práctica frecuente es que, ante la reducción de plazos, se emitan observaciones generales con el fin de cumplir formalmente, y luego, al momento de reingresar el expediente con la observación subsanada, se formulan nuevas observaciones que no guardan relación directa con la modificación realizada. Propuso que, en tales casos, se establezca una regla que impida formular nuevas observaciones, salvo que estas se vinculen estrictamente con la modificación introducida.

Finalmente, consideró pertinente retomar el análisis de una indicación debatida en la Cámara de Diputados, aunque posteriormente rechazada, que proponía limitar la legitimación activa para interponer reclamaciones en el marco de los procedimientos de evaluación ambiental. Argumentó que, tratándose de proyectos como la construcción de recintos penitenciarios en una región específica, debiera restringirse la posibilidad de oponerse a aquellos sujetos que demuestren un interés directo, sea este una persona natural o jurídica efectivamente afectada. A modo de ejemplo, señaló que no debiera ser admisible que una organización con sede en Santiago o Punta Arenas presente objeciones a un proyecto emplazado en la Región de Tarapacá.

Si bien el **Honorable Senador señor De Urresti** se mostró a favor de votar el proyecto, estuvo de acuerdo con lo expresado por el Honorable Senador señor Araya y la decisión de realizar una sesión adicional para escuchar a actores relevantes.

Por otro lado, consideró que hay elementos importantes que no están siendo debidamente considerados en el debate como, por ejemplo, la necesidad de construir una cárcel de alta complejidad.

Dijo comprender la decisión de instalarla en Santiago, en tanto el sistema penitenciario de la capital ofrece condiciones que facilitan su control y operación; no obstante, precisó que no corresponde a los parlamentarios determinar su localización, y que esa decisión debe ser asumida por el Ejecutivo. Asimismo, subrayó que, si bien no es popular promover la construcción de una cárcel de alta seguridad, se trata de una medida necesaria y fundamental, que exige decisiones de Estado, más allá de consideraciones políticas o territoriales.

En segundo lugar, expresó su preocupación por la falta de datos precisos sobre el crecimiento de la población penal. Indicó que, se ha señalado que cada semana se sumarían aproximadamente cien nuevas personas privadas de libertad, lo que daría cuenta de una curva ascendente preocupante. Consideró urgente contar con cifras oficiales actualizadas que permitan dimensionar el fenómeno y adoptar políticas acordes, advirtiendo que el actual contexto delictual del país exige respuestas integrales.

Como tercer punto, lamentó que no se esté abordando una política clara respecto de las cárceles pequeñas o de baja complejidad ubicadas en ciudades intermedias o menores. Mencionó casos específicos, como la cárcel de Río Bueno, que tardó años en ser habilitada, y la cárcel de La Unión, que alberga a alrededor de 200 reclusos —principalmente mujeres—. En su opinión, estos establecimientos permiten una distribución más eficiente de la población penal y contribuyen a segregar por niveles de peligrosidad, evitando la necesidad de construir nuevos recintos desde cero. Propuso que el Ministerio realice un levantamiento detallado de todas las cárceles cerradas que podrían ser reactivadas con inversiones menores y en plazos breves, ya que muchas de ellas cuentan con infraestructura aún disponible y podrían descomprimir el sistema penitenciario nacional.

Finalmente, respecto a la prisión preventiva, señaló que esta medida cautelar se ha convertido, en la práctica, en una forma de condena anticipada, a menudo decretada bajo presión mediática. Sostuvo que muchas personas permanecen privadas de libertad por largos períodos sin una sentencia condenatoria, e incluso son posteriormente absueltas. Subrayó que la prisión preventiva debe aplicarse con criterio restrictivo, exclusivamente para delitos graves y en circunstancias que realmente lo ameriten, como evitar la fuga del imputado o proteger a las víctimas. En ese contexto, propuso que el Ejecutivo y el Congreso Nacional evalúen con mayor profundidad este fenómeno y analicen estadísticas actualizadas sobre su aplicación.

Para culminar, mostró su respaldo a la iniciativa, pero llamó a darle una mirada más integral, abordando también las variables estructurales y normativas que inciden en la sobrepoblación penal. Insistió en la necesidad de contar con datos territoriales específicos sobre los establecimientos existentes que podrían ser reactivados, como los casos de Río Bueno y La Unión, y solicitó al Ministro de Justicia que proporcione dicha información en futuras sesiones.

El **Honorable Senador señor Araya** solicitó al Ejecutivo indicar en qué comunas y regiones tienen proyectado hacer uso de la ley N° 21.636, así como si existen antecedentes que permitan evaluar la necesidad de una prórroga su aplicación, dado su plazo de vigencia.

En segundo término, se refirió al modelo de concesiones penitenciarias, señalando que, si bien reconoce sus virtudes, este esquema presenta actualmente serias deficiencias que deben ser abordadas en el marco del proyecto en discusión. Indicó que muchas de las nuevas cárceles contempladas probablemente adoptarán este modelo, y advirtió que no existe hoy una estructura eficiente para resolver los conflictos que surgen entre las concesionarias, el Ministerio de Obras Públicas (como titular del contrato) y el Ministerio de Justicia (como organismo usuario del establecimiento).

A modo de ejemplo, citó el caso del penal de Antofagasta, donde se han presentado problemas graves en el suministro de alimentación, generando un escenario de indefinición sobre quién debe resolver la situación y en qué plazo. Esta falta de claridad, advirtió, puede derivar en que los problemas se prolonguen innecesariamente, sin una solución efectiva.

Así las cosas, propuso que el proyecto incluya una norma específica que permita establecer mecanismos claros y ágiles para la resolución de controversias entre las partes involucradas en el sistema de concesiones penitenciarias. Advirtió que, de no contemplarse tales disposiciones, lo que en principio podría representar una buena idea, corre el riesgo de quedar atrapado en conflictos contractuales, tanto durante la etapa de construcción como durante la operación de los recintos concesionados.

Respecto a los planteamientos de la Honorable Senadora señora Ebensperger, el **Ministro de Justicia y Derechos Humanos, señor Gajardo**, expresó su disposición a perfeccionar las normas contenidas en el proyecto, destacando que existen diversos aspectos que pueden ser mejorados.

En relación con las observaciones del Honorable Senador señor De Urresti, señaló que no presentó en detalle el plan completo de establecimientos penitenciarios únicamente por razones de tiempo, pero aclaró que dicho plan sí existe, e incluye información específica sobre cada establecimiento, como por ejemplo el de La Unión, así como los plazos y proyecciones asociadas. Agregó que no todos los establecimientos están considerados bajo el modelo de concesión, ya que se contempla una modalidad mixta que combina construcción pública con operación privada, y en algunos casos, construcción y operación completamente privadas.

Asimismo, comentó que el Ministerio cuenta con una curva proyectada de crecimiento de la población penal, lo que refuerza la urgencia del plan de expansión penitenciaria, y en el mismo sentido, existe un amplio consenso político y técnico sobre la necesidad de aumentar la cantidad de plazas disponibles, y si bien los distintos sectores pueden diferir en cuanto a la magnitud de ese aumento —con propuestas que oscilan entre 15.000, 20.000 o 30.000 nuevas plazas—, hay unanimidad en que dicho incremento debe materializarse a la brevedad.

Respecto a las preocupaciones del Honorable Senador señor Araya sobre el modelo de concesiones, el personero de Gobierno reconoció que la experiencia acumulada en los primeros contratos de concesión ha sido considerada para realizar mejoras sustantivas. Explicó que actualmente se encuentran en proceso de renovación los contratos de la primera etapa de concesiones, y que en las nuevas licitaciones se han incorporado cláusulas más flexibles y eficientes, conforme a las recomendaciones surgidas de diversas consultorías especializadas.

Destacó el caso del complejo penitenciario La Laguna como un ejemplo exitoso de innovación contractual, toda vez que la construcción fue pública, pero la operación fue licitada al sector privado, aplicando mejoras significativas respecto de los modelos anteriores. Hizo hincapié en que esta experiencia constituye un modelo de referencia que podría replicarse en futuras licitaciones.

A continuación, el **Honorable Senador señor Cruz-Coke** manifestó su apoyo al proyecto, calificándolo como una iniciativa necesaria para el país. Reconoció el interés del Honorable Senador señor Araya de analizar el proyecto con mayor detalle, pero enfatizó que los niveles de hacinamiento en los recintos penitenciarios son una realidad alarmante y urgente, en tanto, existe un superávit de más de 20.000 personas privadas de libertad, con aproximadamente 62.000 personas en total, de las cuales un 40% están en condiciones precarias que incluyen violaciones flagrantes a

sus derechos humanos y pésimas condiciones de salubridad, particularmente en la Región Metropolitana, donde el hacinamiento alcanzan un 161%.

En ese escenario, estimó que declarar proyectos de ampliación de recintos penitenciarios como de interés público es una medida razonable y urgente para poder enfrentar esta crisis. Asimismo, indicó que aislar a personas consideradas extremadamente peligrosas y segmentar a los individuos involucrados en el crimen organizado es una tarea compleja en un sistema penitenciario saturado y hacinado.

Adicionalmente, mencionó la situación de las mujeres privadas de libertad, quienes, aunque en menor número, enfrentan también condiciones que dificultan la efectividad de los programas destinados a mejorar su tratamiento, especialmente en lo referente a la convivencia con sus hijos.

Finalmente, enfatizó que la construcción y ampliación de cárceles debe ir acompañada de una reparación adecuada de las existentes, buscando que estos recintos sean lugares medianamente dignos que permitan, al menos, la posibilidad real de rehabilitación. Destacó la importancia de evitar que las cárceles se conviertan en “escuelas del delito” y reafirmó su disposición para avanzar con urgencia en la tramitación del proyecto.

Para concluir, acotó que esta iniciativa será un desafío y un compromiso importante para el próximo gobierno, reiterando la necesidad de un consenso amplio en torno a este tema.

En la siguiente sesión, la **Presidenta de la Comisión, Honorable Senadora señora Núñez**, cedió el uso de la palabra al **asesor legislativo de la Asociación Chilena de Municipalidades, señor Sebastián Torrealba**, quien manifestó que actualmente el sistema penitenciario enfrenta una situación crítica de hacinamiento. De acuerdo con datos de Gendarmería, la capacidad carcelaria se encuentra en un 140%, lo que equivale a una población penal aproximada de 60.000 personas.

En este contexto, manifestó que esta iniciativa contempla el desarrollo de acciones orientadas al mejoramiento, ampliación y construcción de nuevos recintos penitenciarios en el país. Entre las comunas donde se prevén mejoras se encuentran Santiago, Alto Hospicio, La Serena, Rancagua, Puerto Montt y Antofagasta. En cuanto a la construcción de

nuevos recintos, agregó, se contempla la edificación de cárceles en Calama y Copiapó.

Por otro lado, puntualizó, este proyecto establece como actores relevantes al Ministerio de Obras Públicas, al Ministerio de Desarrollo Social —entidad que emite la recomendación social (RS) para este tipo de iniciativas— y al Servicio de Evaluación de Impacto Ambiental, el cual depende del Ministerio del Medio Ambiente. No obstante, advirtió, los municipios no han sido considerados como parte activa del proceso, a pesar del impacto directo que estos proyectos tendrán en sus territorios.

Asimismo, señaló que esta iniciativa busca implementar un procedimiento expedito (“*fast track*”) para la ejecución de obras de mejoramiento, ampliación y construcción de recintos penitenciarios. En relación con la pertinencia de estos proyectos en las distintas comunas, precisó que corresponde a los alcaldes emitir una evaluación al respecto. Sin embargo, enfatizó que estos procesos sin duda generarán una carga adicional de trabajo para los municipios involucrados.

Detalló que son las municipalidades, y específicamente sus direcciones de desarrollo comunitario (DIDECO), las primeras en recibir las inquietudes y reclamos de la comunidad ante este tipo de iniciativas, particularmente cuando se trata de infraestructura penitenciaria. Además, la unidad de rentas municipales tendrá que gestionar los aspectos relacionados con el cobro de tributos o derechos municipales vinculados a estos proyectos. No obstante, será principalmente la Dirección de Obras Municipales la que enfrentará una mayor presión operativa, dada la urgencia con la que se pretende avanzar en estas construcciones.

Luego, recalcó que, según lo señalado en el informe financiero del proyecto, los municipios no han sido considerados ni siquiera mencionados, lo que constituye una omisión preocupante. Por ello, estimó fundamental que se reconozca formalmente el rol que desempeñarán las municipalidades durante el desarrollo de este proceso. Como ejemplo, mencionó el caso de la construcción del estadio de la Universidad Católica en San Carlos de Apoquindo, donde el municipio ha tenido un rol relevante desde el inicio hasta la ejecución del proyecto. Lo mismo ocurrirá, aseguró, con las nuevas cárceles de Calama y Copiapó.

En virtud de lo anterior, hizo un llamado a que se incorporen explícitamente en el proyecto de ley, y especialmente en su informe financiero, los recursos adicionales que permitirán a los municipios cumplir con sus responsabilidades. De lo contrario, advirtió, las municipalidades se verán obligadas a reasignar recursos y postergar otras

iniciativas relevantes, como la emisión de certificados de obra, la revisión de planimetrías, el análisis de normativas urbanas, y la recepción técnica de proyectos, tareas que requieren personal especializado.

A continuación, intervino el **Ministro (S) de Justicia y Derechos Humanos, señor Ernesto Muñoz**, quien señaló que la opinión de los municipios constituye un elemento de gran relevancia en el proceso de construcción de recintos penitenciarios. Destacó que la participación activa de las comunidades es un aspecto fundamental, ya que permite viabilizar este tipo de proyectos en el territorio nacional.

Respecto a la observación planteada por el señor Torrealba, aclaró que existe una disposición en la ley N.º 20.325, promulgada en el año 2009, cuyo propósito fue precisamente regular este tipo de situaciones. Indicó que, antes de la entrada en vigor de dicha ley, la construcción de recintos penitenciarios requería la obtención de permisos por parte de las Direcciones de Obras Municipales. Sin embargo, con la normativa vigente, este requisito ha sido expresamente suprimido.

No obstante, precisó que ello no implica que se elimine la necesidad de coordinación y diálogo con las municipalidades y comunidades locales, especialmente en lo que respecta a medidas de mitigación y apoyo durante el desarrollo de las obras.

Así las cosas, connotó que, dada la exención establecida por la ley, no se generarán costos asociados a la obtención de dichos permisos, razón por la cual tales gastos no estarían considerados dentro del presupuesto de la iniciativa en discusión.

Seguidamente, **la Presidenta de la Comisión, Honorable Senadora señora Núñez**, manifestó la necesidad de prestar especial atención al contenido del proyecto, dado que contempla la exención de ciertos trámites o la reducción de plazos con el fin de facilitar la ampliación de recintos penitenciarios. En ese contexto, y en relación con lo señalado por la Asociación Chilena de Municipalidades, solicitó al Ministro (S) una aclaración respecto de si, efectivamente, estos proyectos no requieren tramitación ante las Direcciones de Obras Municipales (DOM), lo cual constituye uno de los puntos centrales del proyecto.

Asimismo, hizo presente al Ejecutivo una preocupación recurrente en este tipo de iniciativas legislativas: cuando se asignan nuevas atribuciones a los municipios, estas muchas veces no van acompañadas de los recursos presupuestarios necesarios para su adecuada implementación. Subrayó que dicha situación se debe evitar, ya que genera

una sobrecarga en la gestión local sin los medios correspondientes para hacerla frente.

El **asesor de la Asociación Chilena de Municipalidades, señor Torrealba**, insistió que, sin perjuicio de la información entregada por el Ejecutivo, es evidente que los municipios tendrán un rol en el desarrollo de estos proyectos. Indicó que se trata de construcciones de gran envergadura, especialmente en el caso de las nuevas cárceles, las cuales requerirán necesariamente de coordinaciones y trabajo conjunto con diversas unidades municipales, no solo con las Direcciones de Obras, sino también con otras reparticiones comunales.

Hizo hincapié en que, considerando las afectaciones urbanas que este tipo de obras genera, es fundamental que las municipalidades estén formalmente incorporadas en el proceso. Enfatizó que los alcaldes son quienes administran el espacio público, por lo que su participación en estos proyectos resulta indispensable.

Finalmente, solicitó que, en el marco de la discusión en particular del proyecto de ley, se contemple la posibilidad de que la Asociación Chilena de Municipalidades participe activamente, con el fin de aportar la visión del mundo municipal. Asimismo, expresó que sería deseable establecer un mecanismo de participación expresa dentro del articulado del proyecto, de modo que se puedan anticipar y mitigar eventuales problemas derivados de la ejecución de obras de esta magnitud.

A su turno, la **Honorable Senadora señora Ebensperger** expresó su acuerdo con la observación relativa a que, en múltiples ocasiones, el Congreso ha aprobado proyectos de ley que otorgan nuevas atribuciones y facultades a las municipalidades, sin respetar lo dispuesto en el artículo 5° de la Ley N.º 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades.

En ese sentido, valoró la aclaración entregada por el señor Ministro (S) de Justicia y Derechos Humanos, en cuanto a que la ley N° 20.325, exime expresamente del requisito de permisos de edificación otorgados por las Direcciones de Obras Municipales para la construcción o ampliación de recintos penitenciarios. Precisó que esta norma ya reconocía, en ese entonces, la naturaleza de infraestructura crítica de los establecimientos carcelarios.

En su opinión, si en el año 2009 ya se consideraba necesario establecer este tipo de excepciones legales, ello se vuelve aún más urgente en el contexto actual, marcado por un severo hacinamiento en

las cárceles y la creciente amenaza del crimen organizado y el narcotráfico en el país.

En ese contexto, manifestó su disposición a apoyar el proyecto de ley en su votación en general, y recalcó que uno de los aspectos más relevantes para las municipalidades será, sin duda, la determinación de la ubicación de los nuevos recintos penitenciarios dentro de sus respectivos territorios jurisdiccionales.

El Ministro (S) de Justicia y Derechos Humanos, señor Muñoz, reiteró que, si bien la normativa actualmente vigente exime a los recintos penitenciarios del requisito de contar con permisos de edificación otorgados por las Direcciones de Obras Municipales, existen diversas otras materias en las cuales las municipalidades desempeñan un rol relevante.

En particular, destacó que, en el proceso de construcción de este tipo de infraestructura, las municipalidades participan activamente en aspectos tales como la planificación urbana, a través de los planes reguladores, así como en la determinación de la calidad de los predios donde se emplazan los proyectos, ya sean urbanos o rurales. Por estas razones, consideró que la opinión de las municipalidades es altamente valorada en un tema tan relevante como este.

-.-.-

VOTACIÓN IDEA DE LEGISLAR

Una vez concluido el estudio de esta iniciativa, **la Presidenta de la Comisión, Honorable Senadora señora Núñez,** declaró cerrado el debate y sometió a votación la idea de legislar sobre este asunto.

- **La Comisión, por la unanimidad de sus miembros presentes, Honorables Senadores señoras Ebensperger y Núñez, y señor De Urresti,** aprobó en general esta iniciativa de ley.

- - -

PROPOSICIÓN DE LA COMISIÓN Y TEXTO DEL PROYECTO DE LEY

Con el mérito de la relación precedente, la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento tiene a honra proponer al Senado la aprobación en general del siguiente:

PROYECTO DE LEY

“Artículo 1.- La presente ley es aplicable a aquellos proyectos de alteración, ampliación, reparación o construcción de nuevos establecimientos penitenciarios que el Presidente de la República determinará mediante un decreto supremo debidamente fundado.

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

1. El Ministerio de Obras Públicas priorizará el cumplimiento de los trámites cuya ejecución le corresponda en virtud de lo dispuesto en el decreto supremo N° 900, de 1996, del Ministerio de Obras Públicas, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado del decreto con fuerza de ley N° 164, de 1991, del Ministerio de Obras Públicas, Ley de Concesiones de Obras Públicas. La adjudicación del contrato de concesión se realizará mediante decreto supremo fundado de dicha cartera, dictado bajo la fórmula “por orden del Presidente de la República”, el que deberá llevar, además, la firma del Ministro de Hacienda.

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

Artículo 3.- Para una tramitación expedita de los proyectos señalados en el artículo 1, el Ministerio de Desarrollo Social y Familia deberá dar prioridad al procedimiento de emisión del informe al que se refiere el inciso final del artículo 2° del decreto supremo N° 900, de 1996, del Ministerio de Obras Públicas. El informe deberá ser emitido en un plazo máximo de treinta días hábiles contado desde el ingreso de los antecedentes al Ministerio de Desarrollo Social y Familia.

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

Artículo 5.- Los proyectos de alteración, ampliación o reparación de establecimientos penitenciarios estarán exentos de la aplicación de la normativa correspondiente al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, contemplada en la ley N° 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente.

En los proyectos de construcción de nuevos establecimientos penitenciarios que deban someterse al Sistema señalado en el inciso anterior se reducirán a la mitad los plazos establecidos en la ley N°19.300. Transcurridos dichos plazos legales, se prescindirá de la resolución de calificación ambiental, y se entenderá aprobado el proyecto en los términos propuestos en la declaración o estudio de impacto ambiental y sus respectivas adendas, si existieren.

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

El acto que tenga por aprobado el proyecto de construcción de un nuevo establecimiento penitenciario en su aspecto ambiental solo podrá ser invalidado de oficio por la autoridad administrativa, y se reducirá en un año el plazo máximo previsto en el inciso primero del artículo 53 de la ley N°19.880.

Artículo 6.- Decláranse de interés público los proyectos referidos en el artículo 1 y redúcense a la mitad los plazos establecidos para la tramitación de todo permiso, autorización o pronunciamiento de competencia de órganos de la Administración del Estado que se requiera para su ejecución, emitidos fuera del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental. Todos los trámites del procedimiento se ordenarán proporcionalmente a los nuevos plazos. Su reducción y la ordenación proporcional de los trámites del procedimiento a que alude este inciso incluirán los relativos a actos de impugnación, anulación, invalidación o reclamación administrativa.

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

Si la Administración no se pronuncia respecto de la solicitud dentro del plazo resultante de la aplicación del inciso primero, ésta se entenderá aprobada en los términos requeridos desde el momento de vencimiento del referido plazo.

Artículo 7.- El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos informará trimestralmente a las Comisiones de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento de la Cámara de Diputados y del Senado, el estado de avance, ejecución y plazos proyectados de los proyectos de alteración, ampliación, reparación o construcción de nuevos establecimientos penitenciarios a contar del momento en que queden sometidos al régimen de la presente ley.”.

- - -

ACORDADO

Acordado en sesiones celebradas los días y con la asistencia que se señala: 05 de agosto de 2025, con asistencia de los Honorables Senadores señoras Paulina Núñez Urrutia (Presidenta) y Luz Ebersperger Orrego, y señores Pedro Araya Guerrero, Luciano Cruz-Coke y Alfonso De Urresti Longton. 11 de agosto de 2025, con asistencia de los Honorables Senadores señoras Paulina Núñez Urrutia (Presidenta) y Luz Ebersperger Orrego, y señor Alfonso De Urresti Longton.

Sala de la Comisión, 14 de agosto de 2025.



RODRIGO PINEDA GARFIAS
Abogado Secretario de la Comisión

RESUMEN EJECUTIVO

INFORME DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN, LEGISLACIÓN, JUSTICIA Y REGLAMENTO recaído en el proyecto de ley, en segundo constitucional, que exime de trámites y reduce plazos para la ampliación y construcción de nuevos establecimientos penitenciarios.

(Boletín N° 17.312-07)

- I. **OBJETIVO DEL PROYECTO:** Establecer reglas especiales para eximir de trámites y reducir plazos para la alteración, ampliación, reparación y construcción de nuevos establecimientos penitenciarios, que permitan conseguir una tramitación acorde a la urgencia para dar respuesta oportuna a las actuales necesidades de seguridad. Con este fin, la iniciativa busca que las medidas que se proponen permitan, en la práctica, la ampliación oportuna de plazas regulares, la creación de Centros Penitenciarios Femeninos y módulos de máxima seguridad.
- II. **ACUERDO:** Aprobarlo en General (**Unanimidad 3 x 0**).
- III. **ESTRUCTURA DEL PROYECTO:** Consta de 7 artículos permanentes.
- IV. **URGENCIA:** Suma.
- V. **ORIGEN E INICIATIVA:** Mensaje del Presidente de la República, señor Gabriel Boric Font.
- VI. **NORMAS DE QUORUM ESPECIAL:** No tiene.
- VII. **TRÁMITE CONSTITUCIONAL:** Segundo.
- VIII. **APROBACIÓN EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS:** Aprobado en general y particular (en general aprobado 128 x 0).
- IX. **INICIO TRAMITACIÓN EN EL SENADO:** 12 de marzo de 2025.
- X. **TRÁMITE REGLAMENTARIO:** Primer informe. Pasa a la Sala.
- XI. **LEYES QUE SE MODIFICAN O QUE SE RELACIONAN CON LA MATERIA:**
 1. Decreto 900 Ministerio de Obras Públicas fija texto refundido, coordinado y sistematizado del DFL N° 164, de 1991, ley de concesiones de obras publicas
 2. DFL 850 del Ministerio de Obras Públicas, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N° 15.840, de 1964 y del DFL. N° 206, de 1960.

3. Ley N° 19.880 que establece bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la Administración del Estado.



RODRIGO PINEDA GARFIAS
Abogado Secretario de la Comisión

Valparaíso, a 13 de agosto de 2025.