FACULTAD DE DERECHO
PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DE CHILE

Programa
Reformas a la Justicia
Derecho UC

Programa
Reformas a
la Justicia UC

Observatorio Legislativo

Noviembre 2026

Programa
Reformas a la Justicia
Derecho UC

Observatorio Legislativo[1]

Programa Reformas a la Justicia UC[2]

Edición especial: Tribunales de ejecución de penas

18 de noviembre de 2026

[1] El Observatorio Legislativo del Programa Reformas a la Justicia UC, busca realizar un seguimiento permanente a los proyectos de ley en tramitación más relevantes en lo referido a la modernización y reforma a la justicia chilena. Revisa nuestras publicaciones periódicas en el sitio: https://reformasalajusticia.uc.cl/observatorio-legislativo/publicaciones-periodicas.

[2] Equipo técnico: Antonia Carrizo, Sergio Vitali. Coordinación: Valentina Avendaño, Magdalena Lira. Comité editorial: José Pedro Silva, Nicolás Frías, Hernán Larraín. Contacto: vpavenda@uc.cl.

Introducción

La ejecución de las penas ha sido, por décadas, una deuda estructural del sistema de justicia penal chileno. Aunque desde la tramitación legislativa de la reforma procesal penal se reconoció la necesidad de una judicatura especializada para esta etapa, la solución provisional de asignar competencias a los Juzgados de Garantía terminó consolidándose como un diseño permanente. Ello ha generado un vacío institucional que afecta el resguardo de los derechos de las personas privadas de libertad, deja a las víctimas fuera del proceso en la fase de ejecución y compromete la seguridad pública al carecer de un control judicial especializado.

A lo largo de los 25 años de vigencia de la reforma, la ausencia de jueces de ejecución y la limitada supervisión judicial han debilitado la coherencia del sistema penal y la confianza ciudadana. En este contexto, el proyecto de ley que crea los tribunales de ejecución de la pena se presenta como uno de los esfuerzos legislativos más relevantes de los últimos años, al proponer una judicatura especializada que asuma funciones hoy dispersas entre diversas instituciones, como la revisión y concesión de beneficios, la supervisión de condiciones de reclusión, entre otros.

En paralelo, la discusión pública y legislativa sobre los beneficios penitenciarios ha reabierto el debate acerca de cómo compatibilizar reinserción social, protección de derechos y seguridad pública. Sin embargo, estos objetivos no debieran concebirse como alternativas excluyentes, sino como fines complementarios de la política de ejecución penal. La cuestión central no debiese reducirse a mantener, restringir o eliminar determinados beneficios, sino en contar con una judicatura especializada capaz de evaluar, supervisar y controlar su aplicación conforme a criterios de legalidad, proporcionalidad y seguridad.

Esta discusión abre una oportunidad para fortalecer la tutela judicial en una etapa históricamente postergada y avanzar hacia un sistema que integre responsabilidad, dignidad y eficacia.

El Programa Reformas a la Justicia UC dedica esta edición especial del Observatorio Legislativo a revisar la tramitación del proyecto, ofreciendo un análisis que contribuya a evaluar su diseño e implicancias, y a orientar la reflexión hacia un modelo de ejecución penal más sólido y acorde con los principios de legalidad, humanidad y justicia.

Boletín N° 12.213-07[3]: proyecto de Ley que modifica diversos textos legales en materia de sanciones penales

Este proyecto de ley fue comentado por el profesor Hernán Larraín F. en el primer número del Observatorio Legislativo (pp. 9 – 12).

Ficha técnica

Origen	Moción parlamentaria de los diputados señores Marcos Ilabaca; Jorge Alessandri; Carmen Hertz; Raúl Leiva, y Diego Schalper. Asimismo, son autores los exdiputados Renato Garín y Matías Walker
Fecha de ingreso	18 de octubre de 2018
Etapa	Segundo trámite constitucional (Senado)
Días en el congreso	2751 días corridos

Tramitación

La moción tiene por objetivo principal establecer un control jurisdiccional en la ejecución de penas y medidas de seguridad, a través de la creación de tribunales especializados y un nuevo procedimiento. Se propone modificar tres cuerpos normativos importantes: el Código Procesal Penal (en adelante CPP), el Decreto Ley 321 que regula la libertad condicional y el Código Orgánico de Tribunales.

El proyecto busca abordar la necesidad de especialización en la ejecución de penas y medidas de seguridad, así como la dispersión en los criterios jurisprudenciales y el aumento de la población penitenciaria. Se pretende crear tribunales de ejecución de penas y medidas de seguridad, con competencias que incluyen la ejecución de penas privativas de libertad, medidas de seguridad, libertad condicional y reclamos contra decisiones de la autoridad penitenciaria.

[3] Disponible en: https://tramitacion.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php?boletin_ini=12213-07.

El proyecto original contemplaba un modelo de tribunales en tres niveles, con 14 tribunales de ejecución y salas preferentes en 36 juzgados de garantía. Además, contemplaba un gasto fiscal en régimen y una entrada en vigor gradual en un plazo total de 60 meses, comenzando su implementación en la macrozona norte y siguiendo un orden geográfico específico.

El texto aprobado en primer trámite constitucional por la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento de la Cámara de Diputadas y Diputados sufrió modificaciones en relación con el texto original.

Tramitación

El proyecto ingresó el 18 de octubre de 2018 a su primer trámite constitucional en la Cámara de Diputados. El proyecto fue informado por la Corte Suprema mediante Oficio 163-2018, de 5 de diciembre de 2018, manifestando su opinión favorable sobre el propósito de someter la ejecución de las penas a un órgano jurisdiccional, sin perjuicio de advertir que el proyecto se aparta de la opinión mayoritaria al radicar en los jueces de garantía y Tribunales Orales en lo Penal las competencias de los tribunales propuestos. En efecto, sostuvo que *dichos tribunales deben ser independientes y separados de los jueces de proceso y sentencia, estar situados, con las necesarias atribuciones, entre esos jueces –cuya competencia llega hasta la ejecutoriedad de la sentencia– y la administración carcelaria*. Por otro lado, dicho informe manifestó la necesidad de que se dictara una ley general penitenciaria, que incluya el establecimiento de jueces de ejecución.

El 3 de mayo de 2021, en sesión N° 347, se inició el período de audiencias en la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia, donde se discutió en general el proyecto. Así, se realizaron las siguientes audiencias donde los parlamentarios debatieron y escucharon voces expertas: N° 413 de 14 de diciembre de 2021; N° 414 de 14 de diciembre de 2021; N° 416 de 4 de enero de 2022, en que se votó en general el proyecto, siendo aprobado por unanimidad (6-0-0); N° 46 de 12 de octubre de 2022, en que se volvió a poner en tabla, acordándose la conformación de una mesa técnica que presente indicaciones a la moción con el fin de perfeccionarla y luego comenzar la tramitación en particular; N° 57 de 30 de noviembre de 2022, en que se discutió sobre la indicación sustitutiva global presentada por el Gobierno, la que no contó con la unanimidad de los presentes en la Comisión, acordándose que el ejecutivo tendría que presentar el contenido de la indicación por separado (las que fueron posteriormente presentadas por el ejecutivo el 12 de diciembre

de 2022). Finalmente, en la sesión N° 62 de 21 de diciembre de 2022 se presentó una indicación parlamentaria que recogía la indicación global del ejecutivo y algunas observaciones que surgieron en el debate parlamentario.

En las sesiones siguientes, se discutió y votó en particular el proyecto de ley, junto a las indicaciones del ejecutivo y de parlamentarios: N° 64 de 4 de enero de 2023, N° 98 de 15 de mayo de 2023; N° 99 de 29 de mayo de 2023; N° 104 de 12 de junio de 2023; N° 114 de 31 de julio de 2023, N° 117 de 7 de agosto de 2023, N° 119 de 21 de agosto de 2023, N° 131 de 4 de octubre de 2023; N° 132 de 10 de octubre de 2023.

El 12 de marzo de 2024, el Ejecutivo presentó indicaciones referidas a la parte orgánica del proyecto, aprobándose todas por unanimidad en sesión 175 ordinaria, del 19 de marzo de 2024. Junto a las indicaciones del ejecutivo, se votaron también indicaciones parlamentarias que fueron igualmente aprobadas.

A continuación, en sesión especial del 2 de abril de 2024, la Comisión de Hacienda se abocó al conocimiento y votación de los artículos 3°, literales d) y e), además de los artículos segundo, tercero y cuarto transitorios, siendo aprobados por la unanimidad de sus miembros.

El proyecto fue informado por segunda vez por la Corte Suprema, mediante Oficio 72-24 de 2 de abril de 2024, en que la Corte estimó este proyecto de ley como un paso significativo hacia la reestructuración y mejora del sistema de ejecución penal en Chile, al mismo tiempo que advirtió asuntos que requieren mayor trabajo por parte del legislador. Por ejemplo, reiteró la necesidad de crear tribunales especializados separados de los tribunales declarativos, cuestión que en el proyecto se logra sólo en grandes centros urbanos o comunas que cuenta con establecimientos penitenciarios. Adicionalmente, señaló que resultaría conveniente que la legislación contemple sólo un listado de competencias de los tribunales de ejecución de pena, y que ese listado debiese encontrarse en el Código Orgánico de Tribunales.

El 08 de abril de 2024, en sesión N° 14 ordinaria de la Cámara de Diputados, se aprobó en general y particular a la vez el proyecto de Ley, oficiándose a la Cámara Revisora para el comienzo de su segundo trámite constitucional.

Dentro de las **modificaciones procedimentales** centrales que se sufrió este proyecto en el primer trámite constitucional, se observan las siguientes:

i) Competencia especializada: se aprueba que estos tribunales conozcan de:
   - Ejecución de penas privativas y sustitutivas.
   - Medidas de seguridad y cautelares.
   - Libertad condicional y permisos de salida.
   - Reclamos contra decisiones de la administración penitenciaria.

ii) Reclamación previa: se incorpora la exigencia de agotar vías administrativas antes de recurrir al tribunal.

iii) Facultades del juez de ejecución: se aprueba que pueda actuar de oficio, decretar medidas provisionales y acumular procedimientos.

iv) Se incorpora el deber de la administración penitenciaria de velar por la oportuna comunicación de las personas sujetas a su custodia o vigilancia con los tribunales encargados de la ejecución.

v) Se consagra la libertad probatoria en los procedimientos de ejecución.

vi) También se incluye la posibilidad de renunciar o desistirse por parte del interesado.

vii) Régimen de recursos: se establece el recurso de reposición como norma general y apelación en casos específicos.

viii) Reconocimiento de la víctima: se aprueba que la víctima o querellante pueda intervenir en audiencias sobre libertad condicional, permisos de salida y reemplazo de penas.

ix) Se establece un procedimiento para la concesión, denegación o revocación de la libertad condicional. Se precisa que la víctima o querellante tendrán derecho a ser oídos en la audiencia donde se discute la concesión o rechazo del beneficio, reconociéndose el mismo derecho al Ministerio del Interior y Seguridad Pública por razones de interés social.

x) Facultades del Consejo de Defensa del Estado: se le otorga calidad de interviniente en la ejecución de penas con implicancias patrimoniales.

xi) Se entrega a los tribunales de ejecución la función de aprobar los planes de intervención individual y de conocer las reclamaciones o incidencias que surjan durante su ejecución. Además, se regulan los supuestos de incumplimiento y revocación del beneficio.

Por su parte, dentro de las **modificaciones orgánicas** centrales que se sufrió este proyecto en el primer trámite constitucional, están las siguientes:

i) Creación de juzgados especializados: se aprueba la incorporación de los juzgados de ejecución de penas y medidas de seguridad como órganos jurisdiccionales autónomos, distintos de los juzgados de garantía.
ii) Modificación de la planta judicial: se aumentan los cargos de jueces en comunas como Copiapó, Quillota, Curicó, Punta Arenas y Chillán, para implementar estos nuevos tribunales.
iii) Incorporación en el Código Orgánico de Tribunales: se establece un nuevo Párrafo 2° bis que regula la organización, competencia y funcionamiento de estos juzgados.

Finalmente, luego de un año y siete meses sin movimiento en su tramitación, se hizo presente la suma urgencia del proyecto el 27 de octubre de 2026. Y el 11 de noviembre de 2026 dicha urgencia fue retirada y nuevamente hecha presente.

Indicaciones

El Ejecutivo ha presentado indicaciones en tres oportunidades: indicación sustitutiva global, mediante informe N° 209-370 de 21 de noviembre de 2022; mediante informe N° 231-370, de fecha 9 de diciembre de 2022; y mediante informe 002-372, de fecha 12 de marzo de 2024.

Además, durante el primer trámite constitucional existieron numerosas indicaciones parlamentarias, varias de las cuales se trataron de indicaciones de consenso que recogieron el debate legislativo y las indicaciones del ejecutivo.

Terceros invitados a opinar del proyecto de ley

Durante su discusión en el primer trámite constitucional, se invitó al señor Christián Alveal, Director Nacional de Gendarmería y al Coronel de Gendarmería de Chile señor Sebastián Urra; los abogados de la Defensoría Nacional Pública, señora Sandra Haro y señor Rodrigo Lillo; la abogada y académica señora María Elena Santibáñez; el abogado asesor señor Enrique Aldunate; el académico señor Cristián Maturana; el Subdirector de la Unidad de Asesoría Jurídica del Ministerio Público señor Roberto Morales, acompañado por el señor

Hernán Libedinsky, abogado asesor de la Unidad; y el académico y Presidente del Instituto de Ciencias Penales, señor José Luis Guzmán Dalbora.

Lo que viene

No se registran sesiones de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado dedicadas a la discusión del proyecto, sin perjuicio de la suma urgencia recientemente asignada.

Comentario

Extracto de capítulo *Jueces de ejecución de pena en Chile: una omisión estructural ante la crisis de la justicia penitenciaria*, de la profesora Paula Vial Reynal.[4]

VI. Desafío del Boletín N0 12.213-07

El Boletín Nº 12.213-07 representa el intento legislativo más orgánico de las últimas décadas para hacer frente a la ausencia de un control judicial permanente y especializado en la etapa de ejecución. En el proyecto se propone una nueva judicatura para esta etapa, que lleve a cabo un estricto control jurisdiccional de las actuaciones de la autoridad penitenciaria, y que se concretaría a través de modificaciones estructurales al Código Orgánico de Tribunales, al Código Procesal Penal y al Decreto Ley 321. La verdadera disrupción de la propuesta, modelada definitivamente tras la discusión particular en comisiones, es el quiebre de la inercia administrativa de la reclusión.

En su primera versión, el proyecto proponía que para equilibrar las restricciones fiscales con la necesidad de cobertura nacional, se aprobara un modelo mixto, en el que se crearían 14 juzgados especializados de ejecución de penas y medidas de seguridad en los grandes núcleos urbanos y centros penitenciarios masivos, mientras que en el resto de las regiones se instalarían salas preferentes en 36 juzgados de garantía. Luego, en el 2024 la cámara revisora plantea un nuevo texto en el que se da lugar a la creación de juzgados de ejecución de penas y medidas de seguridad, con un cronograma gradual de implementación

[4] Véase en Vial Reynal, P. (2026). *Jueces de ejecución de pena en Chile: una omisión estructural ante la crisis de la justicia penitenciaria*. En H. Larraín & I. Ried (Eds.), *Reforma a la reforma: análisis y propuestas para una justicia penal en crisis* (pp. 119–139). Ediciones UC.

territorial. El proyecto establece las normas que regirán la ejecución y cumplimiento de las penas, incluidas las privativas de libertad, de las medidas de seguridad y de penas sustitutivas dictadas por el tribunal competente. Asimismo, regula la ejecución de las medidas cautelares personales y de apremio mediante las cuales se prive de libertad a una persona en un establecimiento penitenciario, y la concesión, denegación y revocación de la libertad condicional.

En las normas propuestas se define la actividad penitenciaria como el conjunto de actuaciones de la administración penitenciaria destinadas a la reinserción social de las personas sentenciadas a penas privativas de libertad o sustitutivas de ellas; a la atención, custodia y vigilancia de personas detenidas, sujetas a prisión preventiva y condenadas; y a la atención y vigilancia de aquellas personas que, a raíz de un beneficio legal o reglamentario, se encuentran adscritas al control o asistencia de dicha institución.

En el texto existe un reconocimiento de la relación jurídico-penitenciaria, elevando a rango legal el estatus de las personas privadas de libertad como sujetos titulares de derechos fundamentales y se introducen de forma explícita los principios de igualdad y no discriminación, proporcionalidad, separación y segmentación en los procesos de reclusión.

El proyecto modifica profundamente la regulación de la libertad condicional al entregar al juez de ejecución de penas la resolución de este beneficio y eliminando las actuales Comisiones.

El proyecto establece un procedimiento para la discusión y concesión del beneficio, que deberá ser resuelto en audiencia oral, pública y contradictoria fijada de forma personalizada según el cumplimiento del tiempo mínimo de cada persona privada de libertad, donde la víctima y querellantes tienen derecho a ser oídos e interponer recursos.

Al dotar a los nuevos tribunales de la competencia exclusiva para resolver sobre planes de intervención individual, la concesión o revocación de libertades condicionales, los incumplimientos de penas sustitutivas, y las reclamaciones contra sanciones disciplinarias o traslados arbitrarios, el proyecto dota de imperio la protección de los derechos de las personas privadas de libertad. En términos de gestión judicial, encauzar estos conflictos a través de una vía contenciosa penal especializada promete descomprimir significativamente

la labor de las Cortes de Apelaciones, las que actualmente absorben estas controversias de manera residual e inorgánica mediante recursos de amparo y protección.

VII. Conclusiones y propuestas para una «reforma a la reforma»

En marzo de 2017, el Centro de Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica de Chile publicó el documento «Sistema carcelario en Chile: propuestas para avanzar hacia una mayor efectividad y reinserción», en el que participamos algunos autores de este libro. En dicho informe se delineó una hoja de ruta crítica que urgía al Estado a abandonar el enfoque puramente reactivo y custodial en las cárceles, advirtiendo que la falta de una arquitectura jurídica especializada neutralizaba cualquier esfuerzo de seguridad ciudadana y reinserción.

El contraste de las propuestas matrices del 2017 con la realidad del primer semestre de 2026, permite formular una conclusión tan categórica como alarmante: las condiciones sistémicas han empeorado de forma dramática.

Lo que en 2017 podría haber sido un aviso sobre la preocupante sobrepoblación en recintos específicos, se ha transformado en un colapso generalizado. La violencia ordinaria de hace una década se ha recrudecido y en muchos casos se ha transformado en criminalidad organizada interna, caracterizada por extorsiones y control informal de ciertos espacios, fenómeno alimentado directamente por la imposibilidad material de aplicar los criterios de segregación técnica que ya exigíamos en 2017.

El texto definitivo del Boletín Nº 12.213-07, despachado por la Cámara de Diputados, representa un avance histórico al consagrar orgánicamente la creación de los Juzgados de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad, y que debe ser impulsado con urgencia en el Senado, donde no ha tenido ningún avance desde su recepción en abril del 2024.

Respecto al proyecto mismo, parece relevante también hacer notar el riesgo de implementación real que se plantea en el extenso cronograma de vacancia e implementación gradual y que posterga la instalación del sistema judicial en la Región Metropolitana hasta transcurridos sesenta meses desde su publicación en el *Diario Oficial*. En un escenario de colapso generalizado, donde la población carcelaria en régimen cerrado

ha alcanzado máximos históricos que superan las 64.000 personas hacia 2026, imponer una espera de cinco años es un error de cálculo estratégico.

Se propone, por tanto, una readecuación del gasto fiscal para reducir la vacancia regional a un tope máximo y uniforme de veinticuatro meses.

Por otro lado, si bien la incorporación de la reclamación previa administrativa es un acierto técnico para salvaguardar la autonomía operativa y de seguridad interior de Gendarmería de Chile, es necesario que la tramitación de las salidas al medio libre se radique también en los jueces de ejecución.

Un aspecto ineludible es la dictación de una ley penitenciaria que unifique la normativa dispersa que hoy rige la vida intramuros, entregando a los nuevos magistrados un catálogo taxativo, de rango legal, de derechos y obligaciones.

Para lograr el nivel de especialización requerido también resulta fundamental asegurar la formación y capacitación de los operadores de la etapa de ejecución en el moderno derecho penitenciario, que permita el manejo de las herramientas más actualizadas, un enfoque interseccional y de derechos humanos.

A 25 años de la Reforma Procesal Penal, el mensaje para los tomadores de decisiones debe ser solo uno: el Estado de Derecho no puede detenerse en los muros de la prisión. Continuar postergando la creación de los Juzgados de Ejecución de Penas bajo la excusa de la impopularidad política del gasto carcelario es una irresponsabilidad institucional.

La evidencia empírica acumulada desde nuestras propuestas en 2017 hasta la crisis terminal de 2026 demuestra que cada peso que el Estado se niega a invertir en controlar jurídicamente la ejecución de la pena, lo termina pagando con creces la sociedad civil en violencia, inseguridad y en el progresivo debilitamiento del Estado de Derecho.