

# Resumen Ejecutivo: Una década legislando sobre seguridad y justicia (2015-2025)

*Francisca Undurraga, Investigadora Asociada de Fundación Plensa, Licenciada en Historia y Magíster en Políticas Públicas por la Pontificia Universidad Católica.*

## 1. Presentación del estudio

El estudio analiza 1.070 proyectos de ley en seguridad y justicia, incluyendo mociones parlamentarias de ambas cámaras y mensajes presidenciales. En un contexto de creciente centralidad del tema en la agenda pública, la investigación busca contribuir a una comprensión más profunda de los enfoques predominantes en el ámbito legislativo, describiendo qué problemáticas han sido priorizadas, cómo ha operado el fast track legislativo y cuál ha sido el avance efectivo de las iniciativas en términos de tiempos de tramitación y tasas de aprobación.

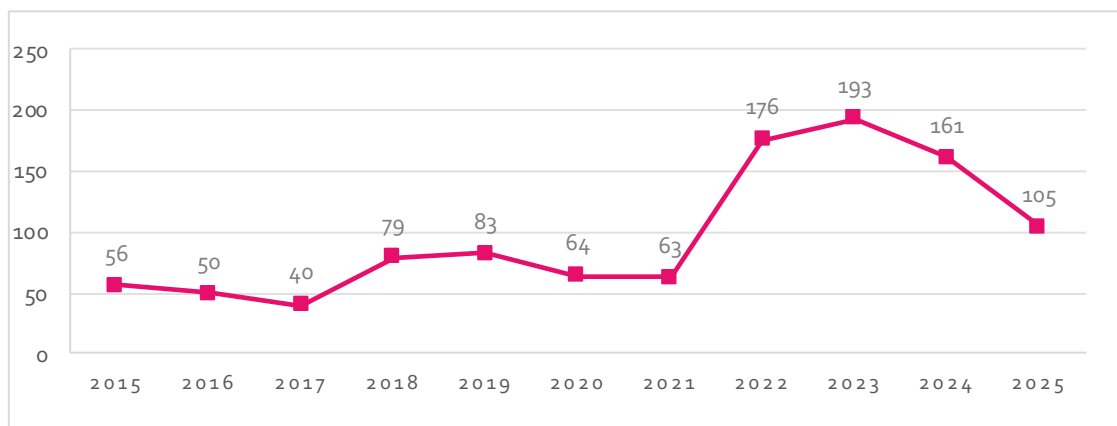
Para ello, se sistematizaron proyectos presentados entre el 1 de enero de 2015 y el 16 de noviembre de 2025, a partir de registros oficiales de la Cámara y el Senado, complementados con una revisión temática en el repositorio de la Biblioteca del Congreso Nacional. El análisis se focalizó en comisiones permanentes y comisiones unidas vinculadas a estas materias, usando como unidad de análisis los boletines legislativos y midiendo su duración desde la presentación hasta su publicación en el Diario Oficial, o en caso de iniciativas aún en tramitación, hasta la fecha de cierre del estudio, manteniendo el registro individual aun cuando existieran refundiciones.

Finalmente, para ordenar el contenido, se empleó una adaptación del marco “Classification of the Functions of Government” (COFOG) desarrollado por Naciones Unidas al contexto chileno. Cada iniciativa fue clasificada en categorías institucionales y subcategorías según criterios predefinidos. Los casos de difícil categorización se resolvieron mediante una revisión del contenido del proyecto y una verificación de consistencia. Adicionalmente, se incorporaron variables respecto a los tiempos de tramitación, origen de la iniciativa y pertenencia a mecanismos de priorización legislativa como el fast track legislativo.

## 2. Un ciclo legislativo que se acelera a partir del 2022

Durante el período 2015-2021, el flujo de proyectos en seguridad y justicia mantuvo una tendencia relativamente estable, con un promedio de 62 iniciativas anuales y oscilaciones entre 40 y 83 proyectos por año. Esta regularidad experimentó un cambio sustancial *a partir de 2022, cuando se presentaron 176 proyectos —un incremento del 184% respecto al promedio histórico—*, seguido por un máximo de 193 iniciativas en 2023. Aunque los años 2024 y 2025 muestran cifras menores (161 y 105 respectivamente), los niveles permanecen significativamente por encima de la tendencia del período anterior, con aumentos del 160% y 69% respecto al promedio 2015-2021.

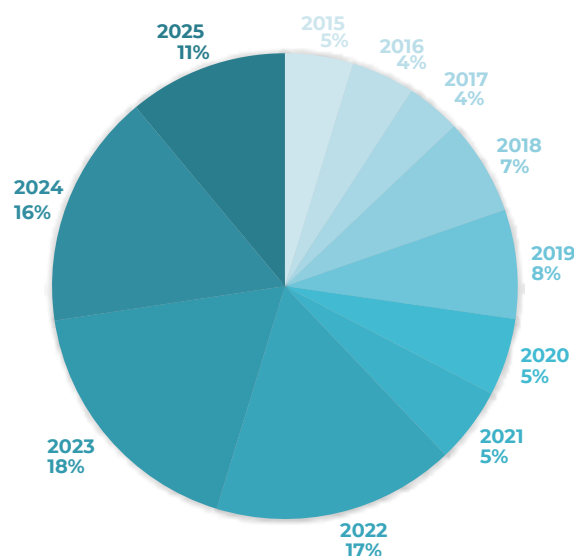
Gráfico N°1: Número absoluto de presentación de proyectos por año.



Fuente: Elaboración propia a partir de registros del Congreso Nacional y la Biblioteca Nacional del Congreso.

Este incremento en el flujo de ingresos tiene consecuencias directas sobre la carga acumulada en tramitación. Al momento del corte del estudio, de los 948 proyectos activos, 484 —equivalentes al 51%— provienen de los tres años de mayor intensidad: 160 de 2022, 170 de 2023 y 155 de 2024. Esta concentración indica que más de la mitad de la agenda legislativa activa se originó en un período reciente. Adicionalmente, el análisis de la composición del stock muestra que *el 89% corresponde a iniciativas ingresadas en años anteriores, mientras que el 11% restante fue presentado durante 2025.*

Gráfico N° 2: Distribución del año de origen de los proyectos activos en la actualidad.

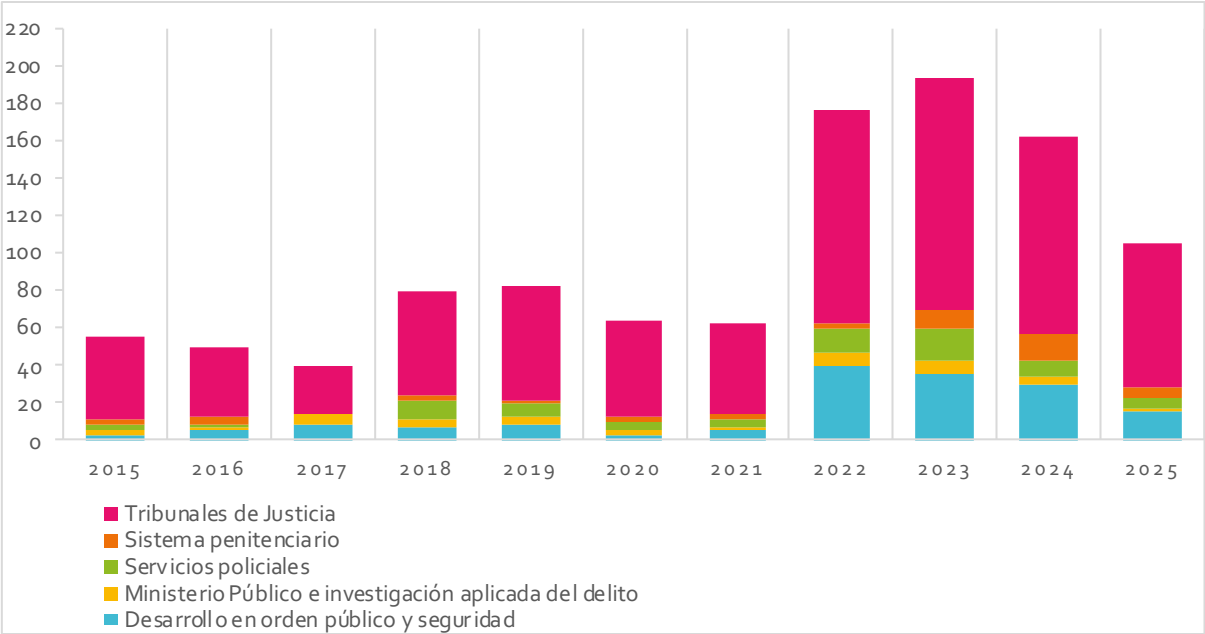


Fuente: Elaboración propia a partir de registros del Congreso Nacional y la Biblioteca Nacional del Congreso.

### 3. ¿Qué se legisla?: El predominio de las modificaciones al marco penal

El análisis por categoría institucional revela una concentración marcada en Tribunales de Justicia, categoría que agrupa principalmente iniciativas orientadas a modificar el marco penal, crear nuevos tipos delictivos y ajustar penas. Durante el período 2015-2025, esta categoría reúne 746 de los 1.070 proyectos analizados, representando el 70% del total. Esto implica que *aproximadamente siete de cada diez iniciativas en seguridad y justicia se enfocan en cambios al derecho penal.*

Gráfico N° 3: Distribución de proyectos por categoría según año de presentación.



Fuente: Elaboración propia a partir de registros del Congreso Nacional y la Biblioteca Nacional del Congreso.

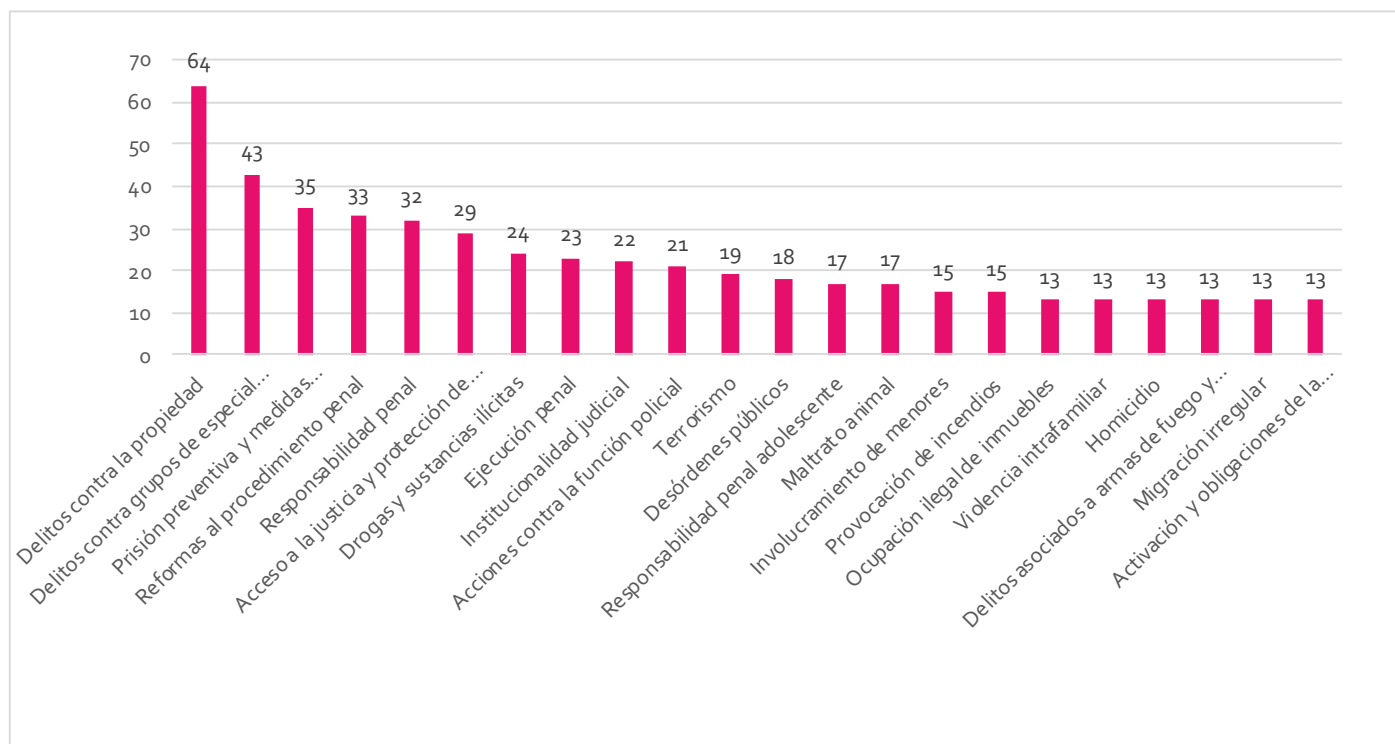
Tabla N° 1: Número de proyectos presentados por categoría y año.

Año	Desarrollo en orden público y seguridad	Ministerio Público	Servicios policiales	Sistema penitenciario	Tribunales de Justicia	Total
2015	2	4	3	2	45	56
2016	5	2	1	4	38	50
2017	8	6	0	0	26	40
2018	7	4	10	3	55	79
2019	9	3	7	2	62	83
2020	2	3	5	3	51	64
2021	6	1	4	3	49	63
2022	39	8	12	4	113	176
2023	34	7	17	10	125	193
2024	29	4	9	14	105	161
2025	16	1	6	5	77	105
Total	157	43	74	50	746	1.070

En contraste, las categorías enfocadas a fortalecer las instituciones que ejecutan políticas de seguridad y justicia presentan cifras considerablemente menores. Desarrollo en orden público y seguridad concentra 157 proyectos (15% del total), Servicios policiales suma 74 (7%), Sistema penitenciario alcanza 50 (5%), y Ministerio Público registra 43 (4%). En conjunto, estas cuatro áreas representan aproximadamente tres de cada diez proyectos, evidenciando que la respuesta legislativa frente al aumento de la preocupación ciudadana por la seguridad se ha canalizado de manera preponderante hacia transformaciones normativas del sistema penal, más que hacia el fortalecimiento de las capacidades institucionales de prevención, persecución e investigación del delito.

Un examen detallado del contenido de la categoría predominante muestra además una focalización en problemáticas específicas. La subcategoría de delitos contra la propiedad acumula por sí sola 64 proyectos, cifra que supera el total de iniciativas destinadas al Ministerio Público (43) y Sistema penitenciario (50). Asimismo, *las cinco subcategorías más numerosas dentro de las iniciativas de modificación penal concentran 207 proyectos, equivalentes al 28% de todas las iniciativas enfocadas en los Tribunales de Justicia y al 19% del universo total estudiado*, lo que refuerza la existencia de una agenda concentrada en áreas específicas de alta visibilidad pública, como aquellos enfocados en medidas cautelares y prisión preventiva, y aspectos relacionados a la responsabilidad penal.

**Gráfico N° 4: Iniciativas orientadas a Tribunales de Justicia según subcategoría.**



Fuente: Elaboración propia a partir de registros del Congreso Nacional y la Biblioteca Nacional del Congreso.

#### 4. ¿Qué tan lejos llegan los proyectos?: La existencia de una baja tramitación efectiva

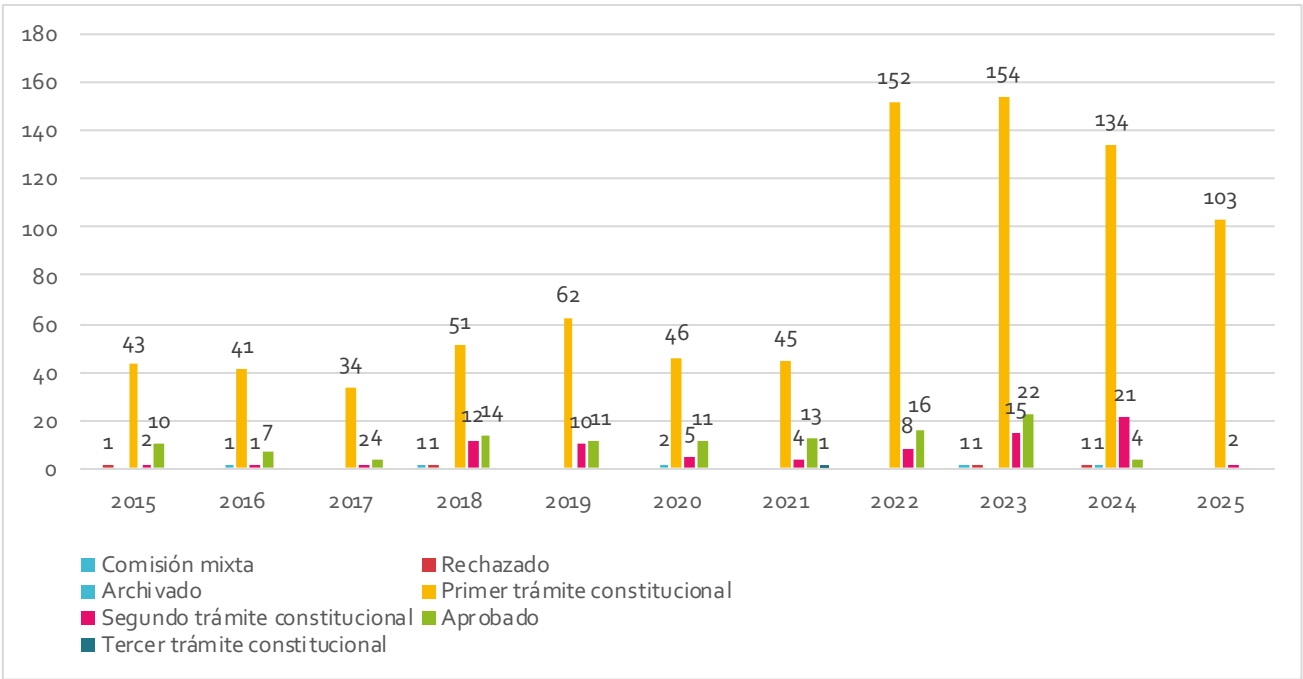
El incremento en el volumen de iniciativas presentadas no se refleja proporcionalmente en el avance a través del proceso legislativo. *De los 950 proyectos activos al momento del corte, 865 permanecen en primer trámite constitucional, representando el 91% del total.* Únicamente 82 proyectos (9%) han avanzado a segundo trámite constitucional, y solo uno se encuentra en tercer trámite. Esta distribución indica que la gran mayoría de las iniciativas en curso se mantiene en la etapa inicial del proceso legislativo.

Tabla N°2: Distribución de proyectos activos según estado de tramitación

Estado de trámite	N° de Proyectos activos
Primer trámite constitucional	865
Segundo trámite constitucional	82
Tercer trámite constitucional	1
Otros estados de tramitación*	2
Total	950

El patrón de concentración en primer trámite es particularmente pronunciado en los proyectos ingresados durante los años de mayor actividad. De las iniciativas presentadas en 2022, 2023 y 2024 que permanecen activas, la gran mayoría se encuentra aún en primer trámite constitucional, lo que sugiere que *el aumento reciente en el flujo de ingresos ha generado una acumulación significativa en las etapas tempranas del proceso.*

Gráfico N° 5: Estado de avance del proyecto según su año de presentación.



Fuente: Elaboración propia a partir de registros del Congreso Nacional y la Biblioteca Nacional del Congreso.

Tabla N° 3: Indicadores comparativos por tipo de iniciativa (2015-2025).

Indicador	Mensaje presidencial	Moción Cámara de Diputados	Moción Senado
Proyectos presentados (n)	56	731	283
Proyectos aprobados (n)	27	51	34
Tasa de aprobación (%)	48%	7 %	12 %
Promedio de días de tramitación (aprobados)	864	773	874
Mínimo de días de tramitación (aprobados)	80	66	144
Máximo de días de tramitación (aprobados)	2.830	2.479	2.153

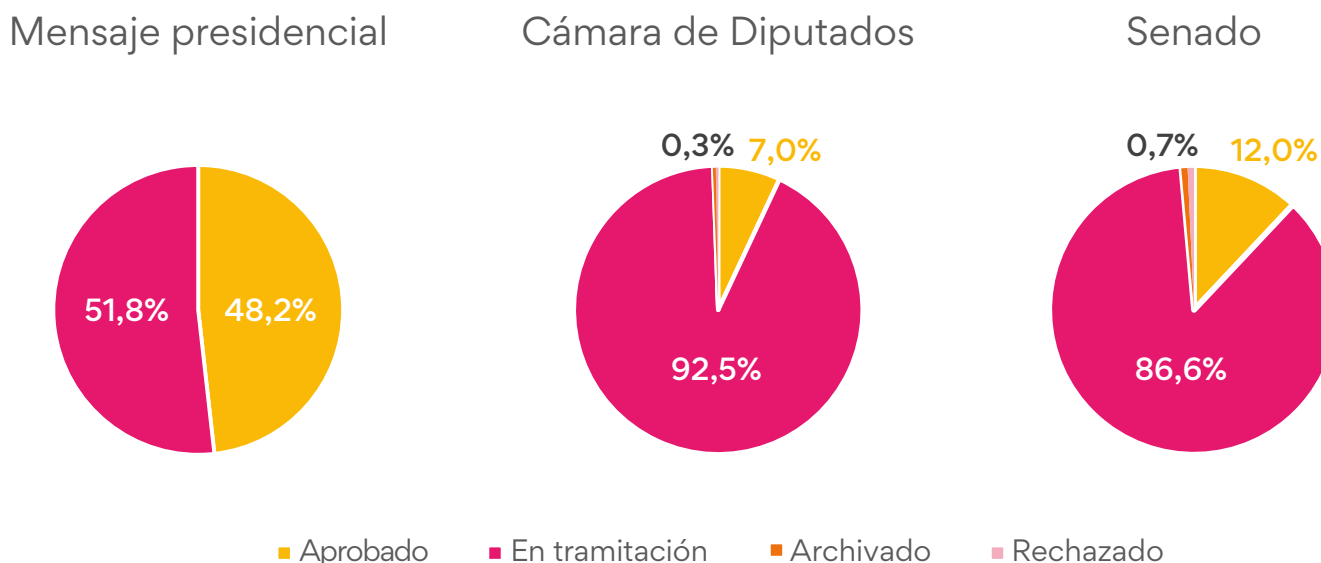
Para los proyectos que logran completar su tramitación, los tiempos resultan ser considerables. En promedio, las iniciativas aprobadas demoran entre 773 y 874 días (aproximadamente 2,1 a 2,4 años) según su tipo, con una dispersión amplia: los casos más expeditos se tramitan en 66 a 144 días, mientras los más extensos superan los 2.100 días (más de seis años). Esta variabilidad considerable en los tiempos de tramitación sugiere *que factores como la priorización política, las urgencias y el contexto de cada iniciativa inciden significativamente en la velocidad de avance*.

## 5. ¿Quién logra que avancen las leyes?: El origen de las iniciativas y su efectividad legislativa

El origen de las iniciativas constituye un factor determinante en su probabilidad de aprobación. Los mensajes presidenciales presentan una tasa de aprobación del 48%: de los 56 proyectos presentados por el Ejecutivo durante el período, 27 se transformaron en ley. En contraste, las mociones parlamentarias muestran tasas significativamente menores: 7% para las mociones de la Cámara de Diputados (51 leyes de 731 proyectos) y 12% para las del Senado (34 leyes de 283 proyectos). Expresado en términos comparativos, *los mensajes presidenciales tienen aproximadamente 4 veces más probabilidades de aprobación que las mociones del Senado, y 6,9 veces más que las mociones de la Cámara*.

Esta diferencia en efectividad se refleja también en la composición actual de la tramitación. De los mensajes presidenciales, el 48,2% se ha convertido en ley mientras el 51,8% permanece en tramitación. En cambio, las mociones de la Cámara presentan un 92,5% en tramitación (676 de 731), y las del Senado un 86,6% (245 de 283). Esta distribución muestra que *las mociones parlamentarias tienden a acumularse en el proceso legislativo con mayor frecuencia que las iniciativas del Ejecutivo*.

Gráfico N°6: Distribución del estado de tramitación según tipo de iniciativa.



Fuente: Elaboración propia a partir de registros del Congreso Nacional y la Biblioteca Nacional del Congreso.

Sin embargo, debido al volumen considerablemente mayor de mociones, estas logran acumular más leyes aprobadas en términos absolutos. Las mociones parlamentarias representan el 95% de todos los proyectos ingresados (1.014 de 1.070) y aportan 85 de las 112 leyes aprobadas durante el período (76% del total), mientras los mensajes presidenciales contribuyen con 27 leyes (24%). Desde una perspectiva de eficiencia, no obstante, los mensajes presidenciales requieren presentar 2,1 proyectos en promedio para lograr una ley aprobada, mientras las mociones de la Cámara necesitan 14,3 proyectos y las del Senado 8,3 proyectos.

*En este contexto, el fast track impulsado por el gobierno ha operado como un mecanismo de priorización que mejora los indicadores de avance.* De los 32 proyectos incorporados a este mecanismo, 25 (78%) han superado el primer trámite constitucional, en comparación con el 16% de los proyectos sin priorización (171 de 1.038). Adicionalmente, la tasa de aprobación del conjunto priorizado alcanza el 28% (9 proyectos), frente al 10% de las iniciativas sin priorización (103 proyectos).

**Tabla N°4: Comparación de estado de tramitación entre proyectos fast track y otros proyectos.**

Estado de tramitación	Fast Track (n=32)	Otros proyectos (n=1.038)
Aprobados	9 (28%)	103 (10%)
Primer trámite constitucional	7 (22%)	858 (83%)
Segundo trámite constitucional	14 (44%)	68 (7%)
Comisión mixta	2 (6%)	0 (0%)
Archivados/Rechazados	0 (0%)	9 (1%)
<b>Total</b>	<b>32 (100%)</b>	<b>1.038 (100%)</b>
Indicadores de avance	Indicadores de avance	Indicadores de avance
Superaron primer trámite	25 (78%)	171 (16%)
Tasa de aprobación	28%	10%
Promedio días tramitación (aprobados)	1.016 días	1.394 días

No obstante estos indicadores, cabe señalar que el 72% de los proyectos priorizados (23 de 32) tampoco ha concluido su tramitación al momento del corte, lo que indica que la priorización mejora el desempeño relativo, pero no garantiza la conclusión del proceso legislativo.

## 6. Conclusiones

En este contexto, la investigación permitió identificar elementos coincidentes con un fenómeno que ha sido denominado por distintos especialistas como “populismo punitivo”, el cual fue inicialmente conceptualizado por Anthony Bottoms en 1995, quien describe la expansión del recurso al derecho penal como una respuesta políticamente visible frente a la inseguridad, aun cuando no se acompañe de un fortalecimiento equivalente de las capacidades institucionales.

Por un lado, se hace evidente la orientación predominantemente punitiva de la agenda, donde siete de cada diez proyectos buscan crear delitos, aumentar penas o endurecer condiciones, en desmedro de iniciativas orientadas al fortalecimiento de policías, fiscalías o el sistema penitenciario. Por otro lado, la presentación de proyectos pareciera cumplir funciones simbólicas más allá de su viabilidad real de aprobación, lo que se evidencia en la proliferación de iniciativas que excede las capacidades de tramitación del sistema legislativo.

No obstante, en un contexto donde existen otros problemas urgentes de resolver, como la crisis carcelaria o el aumento sostenido de licencias médicas entre funcionarios policiales, los datos sugieren la necesidad de reorientar la atención legislativa hacia el fortalecimiento de las instituciones que ejecutan las políticas de seguridad y el desarrollo de estrategias de prevención. El desarrollo de capacidades institucionales y preventivas, si bien menos visible políticamente que las modificaciones normativas, constituye una condición necesaria para enfrentar de manera efectiva y sostenible los desafíos que preocupan a la población.

## 7. Hallazgos principales

- **Aceleración desde 2022:** A partir de 2022 la actividad legislativa en seguridad y justicia se acelera con fuerza. Tras un período relativamente estable entre 2015 y 2021 (promedio de 62 proyectos anuales), desde 2022 se registran niveles sustancialmente más altos de ingreso de proyectos, con un máximo de 193 en 2023 y cifras todavía elevadas en 2024 (161) y 2025 (105).
- **Mayor carga reciente en tramitación:** El aumento reciente de los ingresos se traduce en una mayor sobrecarga de proyectos por tramitar en la actualidad. Los proyectos ingresados entre 2022 y 2024 concentran el 51% de las iniciativas activas al momento del corte (485 de 948), lo que tensiona la capacidad de despacho legislativo.
- **Concentración en reformas al marco penal:** La agenda está fuertemente concentrada en reformas al marco penal. Siete de cada diez proyectos (70%, equivalente a 746 de 1.070) corresponden a la categoría Tribunales de Justicia, asociada principalmente a modificaciones del marco penal, creación de tipos delictivos y ajustes de penas.
- **Menor peso del fortalecimiento institucional:** En contraste, las iniciativas orientadas al fortalecimiento institucional de las policías, Ministerio Público y sistema penitenciario tienen menor peso relativo (30% del total), con solo el 5% destinado al sistema penitenciario (50 proyectos), lo que evidencia un desequilibrio entre los ajustes normativos y las capacidades operativas.
- **Avance legislativo limitado:** Pese al gran volumen de iniciativas, el avance legislativo efectivo es limitado. La amplia mayoría de los proyectos activos se mantiene en primer trámite constitucional (91%, lo que es equivalente a 865 de 950), con una proporción mucho menor en segundo trámite (9%, equivalente a 82) y casos excepcionales en etapas posteriores (solo 1 en tercer trámite).
- **El origen es determinante:** Los mensajes presidenciales muestran una tasa de aprobación del 48% (27 de 56), la que es muy superior a la de las mociones parlamentarias, con un 7% en la Cámara de Diputados (51 de 731) y un 12% en el Senado (34 de 283), aunque por volumen las mociones acumulan más leyes aprobadas en términos absolutos (85 de 112 leyes totales).
- **El fast track mejora, pero no garantiza el cierre:** Los proyectos priorizados con fast track presentan una tasa de aprobación del 28%, lo que es significativamente superior al 10% de los proyectos no priorizados. Asimismo, el 78% de las iniciativas fast track supera el primer trámite constitucional, frente a solo el 16% de las no priorizadas. Sin embargo, la mayoría de los proyectos priorizados todavía no concluye su tramitación al momento del corte (72%, equivalente a 23 de 32).
- **Necesidad de reequilibrio:** En conjunto, los datos sugieren reequilibrar parte de la agenda hacia la prevención y el fortalecimiento institucional, especialmente en áreas tensionadas como el sistema penitenciario y las capacidades operativas, para lograr resultados más sostenibles que la mera modificación de penas y delitos.

**Nota final:** Para más información, incluyendo detalles metodológicos, tablas completas, gráficos y anexos, ver el estudio íntegro disponible en [fundacionpiensa.cl](http://fundacionpiensa.cl).