

DERECHOS HUMANOS Y DESASTRES SOCIONATURALES EN CHILE 2024-2025: ENTRE APAGONES E INCENDIOS¹

Julián Cortés Oggero,²
Gabriela Azócar De la Cruz,³
Danae Núñez Calderón⁴

SÍNTESIS

Este capítulo analiza los principales desastres socionaturales ocurridos en Chile entre 2024 y 2025 –el megaincendio de Viña del Mar y los apagones eléctricos masivos– desde una perspectiva de derechos humanos. Identifica factores estructurales que amplificaron la vulnerabilidad social y documenta brechas críticas en la respuesta estatal y empresarial, especialmente en la protección de personas electrodependientes y por la exclusión de los asentamientos informales en la reconstrucción después del incendio. El estudio aplica un enfoque normativo comparado, integrando tratados internacionales, jurisprudencia regional y la legislación nacional vigente, y concluye que, pese a los avances formales, persisten falencias en prevención, coordinación y equidad, lo que supone un riesgo de

¹ Agradecemos los aportes, dedicación y constancia del ayudante Patricio Cavieres en la elaboración de este capítulo.

² Abogado, licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Chile de Chile; profesor del Departamento de Geofísica de la Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas de la Universidad de Chile; MSc Governance of Risk and Resources, Heidelberg University. Investigador en Red de Pobreza Energética (RedPE) / Programa Riesgo Sísmico (PRS) Universidad de Chile / Iniciativa Interfacultades EneAS (Energía, Agua y Sustentabilidad) Universidad de Chile.

³ Doctora en Sociología por la Universidad Alberto Hurtado, se desempeña como profesora asistente del Departamento de Trabajo Social de la Universidad de Chile y ha sido coordinadora del Magister en Análisis Sistémico Aplicado a la Sociedad. Es investigadora asociada del Centro de Ciencia del Clima y la Resiliencia (CR2).

⁴ Administradora Pública de la Universidad de Valparaíso; magíster en Gestión y Políticas Públicas de la Universidad de Chile; profesora de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad de Valparaíso.

responsabilidad internacional para Chile y exige fortalecer la gestión preventiva, la participación y la justicia en el acceso a derechos esenciales.

Palabras clave: *megaincendio, apagones, desastres sicionaturales, gobernanza del riesgo.*

INTRODUCCIÓN

Por configuración territorial y condiciones geofísicas, Chile es uno de los países más expuestos a los efectos del cambio climático y a los desastres socio-naturales. Su ubicación a lo largo del “cinturón de fuego del Pacífico”, lo hacen susceptible a una alta actividad sísmica y volcánica. Si a ello sumamos su geografía longitudinal extrema –que atraviesa múltiples zonas climáticas y ecosistemas–, sus áreas metropolitanas densamente pobladas, zonas de crecimiento urbano y rural formales e informales, y profundas transformaciones ambientales, se configura un escenario complejo de exposición a múltiples amenazas naturales y antrópicas. Esto se complejiza por la distribución desigual del ingreso, la vulnerabilidad de asentamientos humanos en zonas de riesgo y las brechas históricas en acceso a derechos sociales.

Si revisamos la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) podemos identificar en Chile al menos siete de los nueve criterios establecidos para considerar a un país como altamente vulnerable a los efectos del cambio climático. Esta condición no solo sitúa a Chile como un caso relevante en el debate global sobre resiliencia y adaptación climática, sino que también exige repensar la gestión del riesgo de desastres (GRD) desde un enfoque integral que considere no solo variables físicas o técnicas, sino que incorpore, también, sus implicancias sociales, institucionales y de derechos humanos.

En este sentido, el período 2024-2025 fue particularmente crítico: un megaincendio urbano-forestal en Viña del Mar y dos grandes apagones eléctricos evidenciaron lo insuficiente que resulta una gestión del riesgo basada sólo en variables técnicas, agudizando los impactos sobre derechos fundamentales y profundizando las desigualdades estructurales. Estos eventos demuestran la necesidad de abordar la gestión de desastres desde un enfoque integral y de derechos humanos, que priorice la prevención, la garantía de protección efectiva y la equidad ante futuras emergencias.

1. CONTEXTO DE LA INVESTIGACIÓN

La investigación analiza cómo los desastres socionaturales recientes en Chile dejaron a la vista debilidades en la capacidad institucional de respuesta y en la garantía de derechos humanos, identificando vulneraciones y responsabilidades estatales y empresariales.

Por ello, el estudio adopta un enfoque de derechos humanos en la gestión del riesgo de desastres: reconoce a las personas afectadas como titulares de derechos exigibles y no solo como beneficiarias de ayuda, y subraya las obligaciones activas del Estado y de actores privados en materia de prevención, protección y reparación ante amenazas previsible.

1.1. Metodología

Para la investigación se utilizó una metodología cualitativa, de carácter empírico-interpretativo, que se nutrió de cuatro fuentes de información:

- Revisión documental y normativa, que incluyó leyes nacionales (Ley 21.364, Ley 21.304, Ley 20.393), reglamentos, planes sectoriales y el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres. También se analizaron resoluciones y dictámenes de órganos de control (Contraloría General de la República, Superintendencia de Electricidad y Combustibles), informes técnicos de organismos como SENAPRED, SERVIU y MINVU, así como estándares internacionales del sistema interamericano de derechos humanos.
- Estudio de jurisprudencia y casos relevantes, como sentencias de la Corte Suprema de Chile (por ejemplo, el caso del desborde del río Las Minas) y fallos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) que establecen estándares de protección ante amenazas previsible (como el caso *Sawhoyamaya vs. Paraguay*, entre otros). Solicitudes de acceso a la información pública, al amparo de la Ley de Transparencia 20.285, dirigidas a servicios como SENAPRED, SEC, Ministerio de Energía y Ministerio de Vivienda. Estas solicitudes permitieron acceder a registros oficiales, catastros, protocolos de actuación, auditorías y evaluaciones internas.
- Entrevistas semiestructuradas a actores clave involucrados en la planificación, respuesta o seguimiento de los eventos estudiados, incluyendo profesionales de servicios públicos, municipalidades, actores comunitarios y representantes de organizaciones sociales.

1.2. Casos de estudio y problemática asociada

El estudio se organizó en torno a dos casos de desastres ocurridos en Chile en 2024, seleccionados por ser representativos, dada su relevancia pública, su impacto territorial y las consecuencias en el ejercicio de derechos fundamentales de personas afectadas. Los casos fueron seleccionados por su capacidad de reflejar problemas estructurales en la gestión del riesgo de desastres en Chile, tales como la inequidad territorial, fallas en la coordinación intersectorial, la prevalencia de respuestas reactivas y fragmentadas, y la limitada aplicación del enfoque de derechos en los procesos de toma de decisiones. A continuación, se describen resumidamente, los dos casos seleccionados.

- Interrupciones prolongadas del suministro eléctrico, primero durante los temporales de agosto de 2024 y después, en febrero de 2025, debido a la desconexión no programada de una línea de transmisión. Se examina en ambos casos el impacto de los cortes prolongados de electricidad sobre personas electrodependientes en la Región Metropolitana. Se habla de al menos seis fallecimientos asociados a la falta de respaldo energético y al incumplimiento de protocolos establecidos por ley, factores que, conjugados con la falta de preparación institucional y empresarial, derivaron en una posible vulneración del derecho a la vida y el derecho a la salud.
- Megaincendio en la Región de Valparaíso (febrero 2024): se analiza la respuesta estatal ante la pérdida de alrededor de 7.000 viviendas y la puesta en marcha del Plan de Reconstrucción. Se documenta la exclusión de numerosas familias –especialmente aquellas no catastradas o que habitaban en asentamientos informales– de las soluciones habitacionales contempladas en el proceso de reconstrucción. Se identificaron posibles vulneraciones al derecho a una vivienda adecuada, al principio de igualdad ante la ley y al derecho a la participación en la reconstrucción.

Eventuales derechos vulnerados

En los casos analizados –apagones masivos de 2024 y 2025 que afectaron especialmente a personas electrodependientes, y el megaincendio de la Región de Valparaíso en 2024– se identificaron vulneraciones a derechos fundamentales como el derecho a la vida y a la salud, ambos afectados tanto durante los cortes eléctricos como en la catástrofe por incendio. Asimismo, el derecho a una vivienda adecuada y a la propiedad resultaron

comprometidos en el incendio, mientras que el derecho a la libertad de información y expresión se vio limitado en el contexto de los apagones. Considerar estos derechos refuerza la necesidad de una gestión del riesgo que no se limite a la eficacia operativa. El enfoque de derechos constituye un marco ético y un imperativo legal y político⁵ en tiempos de crisis climática⁶ y exposición recurrente a amenazas siconaturales.⁷

La gestión del riesgo de desastres en Chile: de ONEMI a SENAPRED

En la actualidad, en Chile, la gestión del riesgo de desastres siconaturales se rige por la Ley 21.364,⁸ que estableció el Sistema Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres (SINAPRED) y creó el Servicio Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres (SENAPRED) como sucesor legal de la Oficina Nacional de Emergencias del Ministerio del Interior (ONEMI), generando no sólo un cambio orgánico, sino un giro radical en la concepción respecto a cómo abordar los desastres en Chile. Esta nueva institucionalidad exige, por un lado, mapas de amenazas y riesgos⁹ –obligación de los entes técnicos y SENAPRED– y, por otro, planes de reducción de riesgos y de emergencias en todos los niveles territoriales. Estos instrumentos para la gestión del riesgo de desastres deben estar, asimismo, alineados con la Política Nacional y Plan Estratégico de Reducción de Riesgos de Desastres 2020-2023¹⁰ y el Marco de Acción de Sendai.¹¹

1.3. Derechos humanos, enfoque de derechos y la gestión del riesgo de desastres

La gestión del riesgo de desastres (GRD) con enfoque de derechos humanos (EDH) implica integrar principios y estándares del derecho internacional de los derechos humanos en todas las fases de la gestión del riesgo (entre otras, prevención, preparación, respuesta y recuperación). Este marco parte de la premisa de que los desastres siconaturales traen eventualmente

⁵ Ley 21.364, 7 de agosto de 2021, art. 3. Corte IDH, *Opinión Consultiva OC-23/17*, 15 de noviembre de 2017, párr. 59.

⁶ Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, 9 de mayo de 1992, arts. 1 y 3. <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/convsp.pdf>.

⁷ IPCC, *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability*, Informe del Grupo de Trabajo II del Sexto Informe de Evaluación, 2022, cap. 16. <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg2/>

⁸ Ley 21.364, 7 de agosto de 2021, art. 1.

⁹ *Ibid.*, arts. 19 y 20.

¹⁰ Ministerio del Interior y Seguridad Pública, *Política Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastres 2020-2030*, Santiago, 2020, pp. 7-10.

¹¹ Naciones Unidas-UNDRR, *Marco de Acción de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030*, 18 de marzo de 2015, párrs. 18-19. <https://www.undrr.org/publication/sendai-framework-disaster-risk-reduction-2015-2030>.

aparejadas amenazas múltiples a los derechos humanos –entre ellos, el derecho a la vida, la integridad personal, la salud, la educación, la vivienda, el trabajo, la alimentación, el agua, la propiedad y un medio ambiente sano. Estos derechos pueden verse gravemente vulnerados y, según la experiencia comparada, mientras más se prolonguen los efectos de un desastre, mayor es el riesgo de violaciones a los derechos humanos, exacerbándose las vulnerabilidades y patrones de discriminación preexistentes. Por ejemplo, tras un evento catastrófico suele observarse un acceso desigual a derechos básicos como la salud, la educación o la vivienda, especialmente en comunidades pobres o rurales.

En contextos de desastres, los Estados tienen la obligación de prevenir eventuales violaciones a los derechos humanos, lo cual se traduce en el deber de tomar medidas de prevención y mitigación de riesgos para resguardar derechos como la vida e integridad de las personas. La jurisprudencia internacional ha establecido que los Estados incumplen sus obligaciones si, conociendo (o debiendo conocer) la existencia de un riesgo real e inminente para la vida o los derechos de las personas, se abstienen de adoptar las medidas necesarias y razonables para prevenir el daño. Por tanto, desde esta perspectiva, los desastres no se conciben como meros fenómenos “naturales” inevitables, sino como eventos cuyo impacto puede y debe reducirse mediante la acción deliberada del Estado y la sociedad.

2. ESTÁNDAR NORMATIVO

2.1. Normativa internacional relevante (tratados y marcos globales)

El enfoque de derechos humanos en la GRD se encuentra respaldado por diversas normas internacionales, tanto en tratados de derechos humanos como en marcos globales de políticas de reducción del riesgo. A continuación, se destacan los instrumentos y acuerdos más relevantes.

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) garantiza el derecho a la vida (art. 6), que impone a los Estados el deber positivo de adoptar medidas apropiadas para salvaguardar la vida de las personas, incluso frente a amenazas ambientales o desastres previsibles. El Comité de Derechos Humanos de la ONU ha subrayado que esa obligación exige a los Estados prevenir las amenazas a la vida derivadas, por ejemplo, de la degradación ambiental o los desastres siconaturales, mediante la adopción de medidas necesarias y suficientes para evitar pérdidas de vidas (*A/HRC/19/34, Estudio analítico de la relación entre los derechos humanos y el medio ambiente*). Asimismo, el Pacto Internacional de

Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) consagra derechos como la salud (art. 12), la educación (art. 13) y una vivienda adecuada (derivado del art. 11), los cuales conllevan obligaciones de prevención, preparación y respuesta por parte del Estado para asegurar su disfrute continuo incluso ante desastres. Por ejemplo, garantizar el derecho a la salud implica contar con sistemas de alerta temprana y planes sanitarios de emergencia; el derecho a la vivienda adecuada exige políticas de asentamientos seguros (ordenamiento territorial que evite zonas de alto riesgo, códigos de construcción antisísmica, etc.). Esos pactos, ratificados por Chile, obligan a incorporar la gestión del riesgo en la realización progresiva de tales derechos.

Por otra parte, instrumentos como la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD) y la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), ambos ratificados por Chile, abordan explícitamente la situación de riesgo por desastres. A este respecto, la CDPD, en su artículo 11, requiere que los Estados adopten “todas las medidas necesarias” para garantizar la seguridad y protección de las personas con discapacidad en situaciones de riesgo, incluidas emergencias humanitarias y desastres naturales. Esto significa, por ejemplo, accesibilidad en las alertas y albergues, planes de evacuación inclusivos y consideración de las necesidades particulares de este grupo en la planificación de la respuesta. Por su parte, el Comité CEDAW emitió la Recomendación General N°37 (2018), que aborda las dimensiones de género para la RRD en el contexto del cambio climático, enfatizando la importancia de integrar la perspectiva de género en todas las fases de la gestión del riesgo de desastres. Esta recomendación insta a los Estados a asegurar la participación de las mujeres en la toma de decisiones y a adoptar medidas específicas para reducir la vulnerabilidad de mujeres y niñas ante desastres siconaturales (vg., protegerlas frente a la violencia de género en situaciones de emergencia, garantizar su acceso continuo a salud reproductiva, etc.).

En el mismo sentido, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) –instrumento regional interamericano– protege derechos como la vida, la integridad personal, la propiedad y la igualdad ante la ley, que no pueden suspenderse ni siquiera en estados de emergencia por desastre (salvo en la medida estrictamente requerida por la situación, según el art. 27 CADH). De hecho, la CADH no permite suspender garantías judiciales esenciales durante emergencias, subrayando que incluso frente a un desastre, deben mantenerse

mecanismos de supervisión de la legalidad y proporcionalidad de las medidas adoptadas. Todo ello constituye la base jurídica para exigir una respuesta estatal a desastres centrada en la protección de derechos. El Marco de Sendai, adoptado por Naciones Unidas en 2015, representa el principal instrumento internacional en materia de GRD. Dicho acuerdo plantea como meta central la “reducción sustancial del riesgo de desastres y de las pérdidas ocasionadas por los desastres, tanto en vidas, medios de subsistencia y salud, como en bienes económicos, físicos, sociales, culturales y ambientales”. Entre sus principios rectores, Sendai enfatiza la protección de las personas y sus bienes como eje de la gestión del riesgo, y la necesidad de la colaboración de toda la sociedad con participación inclusiva y no discriminatoria. Asimismo, hace un llamado a integrar enfoques de género, edad, discapacidad y respeto a las culturas en todas las políticas y prácticas de GRD. El Marco resalta también la responsabilidad del Estado en la GRD, asignándole el rol principal en la coordinación y facilitación de acciones para prevenir y mitigar desastres, pero reconociendo que este esfuerzo debe involucrar a múltiples actores (sector privado, sociedad civil, comunidades científicas, etc.) Otro aspecto relevante es que subraya la importancia de proteger las infraestructuras críticas y los servicios básicos (como sistemas de energía, agua, comunicaciones, hospitales y escuelas) para salvaguardar la continuidad de derechos esenciales durante emergencias.

Por su parte, la Agenda 2030 de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible incorpora metas sobre resiliencia ante desastres socionaturales. En particular, la meta 11.b (dentro del ODS 11 “Ciudades y comunidades sostenibles”) exhorta a los países a fortalecer e implementar políticas integradas para la planificación urbana y rural, buscando que las políticas y estrategias de desarrollo consideren las necesidades y potencialidades de ambos tipos de asentamientos. Asimismo, la meta 13.1 del Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) es la Acción por el Clima que llama, explícitamente, a fortalecer la resiliencia y la capacidad de adaptación a los riesgos relacionados con el clima y los desastres socionaturales en todos los países. Estas metas dan cuenta de una comprensión integral del desarrollo sostenible al reconocer que la erradicación de la pobreza y la protección de los medios de vida requieren, por parte de los Estados, anticiparse a los impactos de amenazas tanto naturales como antrópicas. En este sentido, la gestión del riesgo de desastres se convierte en un eje transversal para cumplir varios ODS, como el acceso al agua (ODS 6), seguridad alimentaria (ODS 2), salud (ODS 3), educación (ODS 4), e igualdad de género (ODS 5),

ya que todos pueden ser seriamente comprometidos por eventos extremos mal gestionados.

El Acuerdo de París sobre cambio climático (2015), aunque centrado en la reducción de emisiones, incluye un componente crucial de adaptación, reconociendo que el cambio climático incrementa la frecuencia e intensidad de eventos extremos. El Acuerdo obliga a los Estados a implementar medidas de adaptación y fortalecer la resiliencia, en especial a través del mecanismo de pérdidas y daños, cuya finalidad es reducir los impactos irreversibles del cambio climático, incluyendo sequías, inundaciones e incendios forestales, con un enfoque diferencial hacia las comunidades más expuestas.

También es relevante destacar los postulados de la Cumbre Humanitaria Mundial celebrada en Estambul (Turquía) en 2016, que impulsó un cambio de paradigma en la acción humanitaria, poniendo énfasis en la prevención y reducción del riesgo como condiciones esenciales para una respuesta efectiva y sostenible. En dicha instancia, se adoptó el compromiso de actuar “tan pronto como sea posible y tan cerca de la raíz del riesgo como sea factible”, integrando la GRD en todas las fases de la respuesta humanitaria y fortaleciendo el liderazgo local en la preparación y recuperación. Se promovió, además, el enfoque de resiliencia centrado en las personas, alineando las acciones de ayuda con los marcos de desarrollo sostenible y derechos humanos.

Por su parte, la Comisión de Derecho Internacional de la ONU aprobó en 2016 el *Proyecto de Artículos sobre la Protección de las Personas en caso de Desastres* que, si bien no es vinculante, afirma derecho consuetudinario internacional. En su Artículo 5 establece que “[l]as personas afectadas por los desastres tienen derecho a que se respeten y protejan sus derechos humanos de conformidad con el derecho internacional”, y en el Artículo 9.1 señala que “todo Estado deberá reducir el riesgo de desastres adoptando las medidas apropiadas [...] con objeto de prevenir y mitigar los desastres”. Estas disposiciones reflejan un consenso emergente: la prevención del riesgo no es solo una opción técnica, sino un deber jurídico y ético de los Estados en el marco del respeto y garantía de los derechos humanos.

También requieren una mención especial en esta materia el Informe sobre el Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); la Opinión Consultiva OC 32/25 de la Corte IDH sobre emergencia climática –solicitada por Chile y Colombia en enero de 2023– y la Opinión Consultiva de la Corte Internacional de Justicia (CIJ) –solicitada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en

marzo del mismo año. El Informe sobre el Desarrollo Humano definió la seguridad humana como: “la seguridad de las personas frente a amenazas crónicas como el hambre, la enfermedad y la represión, así como frente a perturbaciones súbitas y perjudiciales en la vida cotidiana”. En suma, proclamó –de manera no vinculante– una nueva forma de entender la seguridad, centrada en las personas en lugar de los Estados. Este hito dio paso a que, en 2012, la Asamblea General de la ONU –mediante la resolución A/RES/66/290–¹² sostuviera que “La seguridad humana tiene por objeto ayudar a las personas a vivir libres de temor, libres de miseria y libres de indignidad”, enfatizando la necesidad de un enfoque centrado en las personas, integral y orientado a la prevención, especialmente en situaciones de desastres, desplazamientos y cambio climático.

En cuanto a la recientemente conocida OC 32/25, es preciso señalar que se trata de un pronunciamiento fundamental. En esa Opinión Consultiva se afirma por primera vez que los *Estados tienen obligaciones específicas de prevenir, mitigar y responder a los efectos adversos del cambio climático como parte de su deber de garantía de los derechos humanos*. Sobre el particular, se señala que estos deberes incluyen la implementación de políticas de gestión del riesgo de desastres (GRD) como instrumentos indispensables de adaptación, especialmente en contextos de alta vulnerabilidad. Plantea, además, que la inacción climática estatal puede constituir una violación al derecho a la vida, a la integridad personal, al acceso al agua y a un medio ambiente sano, en particular cuando afecta a pueblos indígenas, niños, personas mayores y comunidades costeras. Esta opinión refuerza la concepción de la GRD como una obligación positiva derivada del *corpus iuris* interamericano, que impone a los Estados el deber de actuar de manera diligente y diferenciada ante amenazas climáticas previsibles. La Corte en su Opinión Consultiva insta, también, a fortalecer la participación informada de las comunidades en la planificación del territorio y los sistemas de alerta temprana, ampliando así el alcance normativo y operativo del principio de “no dejar a nadie atrás” aplicado al riesgo climático.

En conjunto, esta normativa internacional establece un sólido respaldo para abordar la GRD desde una óptica de derechos humanos. Los Estados, incluido Chile, tienen obligaciones internacionales de tomar medidas anticipatorias para proteger a las personas bajo su jurisdicción frente a desastres previsibles. La convergencia entre los estándares de derechos humanos y los marcos de GRD, implica que la reducción del riesgo no es

¹² Naciones Unidas, *Seguimiento del párrafo 143, relativo a la seguridad humana, del Documento Final de la Cumbre Mundial 2005*, A/RES/66/290, 25 de octubre de 2012.

solo una buena práctica de gestión pública, sino también un imperativo jurídico y ético planteado por tratados e instrumentos internacionales. En la práctica, esto significa, por ejemplo, integrar los planes nacionales de Reducción de Riesgos de Desastres, RRD, con las estrategias de derechos humanos, asegurar que las evaluaciones de riesgo consideren a grupos vulnerables (siguiendo el principio de no dejar a nadie atrás) y que la ayuda humanitaria posdesastre (protección social adaptativa) se brinde con criterios de equidad y respeto a los derechos (sin discriminación, con participación de los afectados, etc.).

Finalmente, el 23 de julio de 2025, la Corte Internacional de Justicia (CIJ) dio a conocer su Opinión Consultiva respecto al requerimiento que le fuera realizado por la Asamblea General de las Naciones Unidas,¹³ en torno a dos preguntas específicas. La primera, ¿cuáles son las obligaciones de los Estados en virtud del derecho internacional para garantizar la protección del sistema climático y otras partes del medio ambiente frente a las emisiones antropogénicas de gases de efecto invernadero, para los Estados y para las generaciones presentes y futuras? La segunda, ¿cuáles son las consecuencias jurídicas, en virtud de estas obligaciones, para los Estados que, por sus actos u omisiones, hayan causado daños significativos al sistema climático y otras partes del medio ambiente, respecto de: (i) los Estados, en particular los pequeños Estados insulares en desarrollo que, debido a sus circunstancias geográficas y nivel de desarrollo, resulten lesionados, especialmente afectados o particularmente vulnerables a los efectos adversos del cambio climático; y (ii) los pueblos y las personas de las generaciones presentes y futuras afectadas por los efectos adversos del cambio climático?

En relación a esas consultas, la CIJ puntualiza que los tratados climáticos –como la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, el Protocolo de Kioto y el Acuerdo de París– establecen obligaciones vinculantes para mitigar las emisiones de gases de efecto invernadero, adaptarse a los impactos climáticos, cooperar internacionalmente, y actuar con la debida diligencia.¹⁴ Asimismo, agrega la CIJ, estas obligaciones son complementarias al derecho internacional

¹³ Asamblea General de las Naciones Unidas, Resolución 77/276, *Request for an advisory opinion of the International Court of Justice on the obligations of States in respect of climate change*, 29 de marzo de 2023, párrs. (a) y (b).

¹⁴ Corte Internacional de Justicia, *Obligations of States in respect of Climate Change*, Opinión Consultiva, 23 de julio de 2025, párrs. 174-184. <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/187/187-20250723-adv-01-00-en.pdf>

consuetudinario (por ejemplo, prevención de daños¹⁵ y cooperación de buena fe) a los tratados en materias de medio ambiente, al derecho del mar y los instrumentos en torno al derecho internacional de los derechos humanos.

En ese sentido, la CIJ considera que estas obligaciones son *erga omnes y erga omnes partes*, cuyo incumplimiento constituye un acto internacionalmente ilícito, que genera el deber de cesar la conducta, de garantizar la no repetición y de reparar los daños. Desde el punto de vista de los desastres socionaturales, este pronunciamiento es relevante, por cuanto refuerza el carácter jurídico y no sólo político de las obligaciones de los Estados en prevención, reducción y gestión de los riesgos vinculados al cambio climático. En resumen, la CIJ subraya que la falta de acción ante amenazas climáticas previsible –en el caso, por ejemplo, de sequías, incendios forestales, inundaciones o tormentas– puede generar responsabilidad internacional. Además, el énfasis en la cooperación internacional, la transferencia tecnológica y la integración de principios como la equidad y la justicia inter e intra generacional, alinea el marco jurídico internacional con el enfoque promovido por el Marco de Acción de Sendai (2015-2030).¹⁶ De esa manera se fortalece la exigibilidad de políticas tanto prospectivas como correctivas frente a las amenazas agudizadas por la crisis climática.

2.2. Normativa nacional relevante en Chile con enfoque de derechos en gestión del riesgo de desastres (GRD)

Chile ha avanzado en forma significativa, en los últimos años, en la incorporación del enfoque de gestión del riesgo –y, de manera progresiva, en la perspectiva de derechos– en su marco jurídico y de políticas públicas. De una institucionalidad centrada en la protección civil y la respuesta a emergencias, post terremoto y tsunami de 2010 se impulsó una transformación hacia un modelo más preventivo y garantista. A continuación, se destacan las normas nacionales más relevantes.

La Constitución chilena vigente (1980) consagra el *derecho a la vida y a la integridad física y psíquica de la persona* (art. 19 N°1) y el *derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación* (art. 19 N°8), entre otros pertinentes a la temática. Este texto no menciona expresamente los desastres, pero mediante sus disposiciones es posible sostener el deber del

¹⁵ *Ibíd.*, párrs. 439-441 y 445-455.

¹⁶ Naciones Unidas-UNDRR, *Marco de Acción de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030*, 18 de marzo de 2015, párrs. 18-19. <https://www.undrr.org/publication/sendai-framework-disaster-risk-reduction-2015-2030>

Estado de *resguardar*, lo cual sirve de base para exigir acciones preventivas. Además, regula los estados de excepción constitucional, incluyendo el *Estado de catástrofe por calamidad pública* (artículos 39 y 40), que puede declarar el presidente de la República ante desastres graves. Es importante señalar que la declaratoria de catástrofe no exime al Estado de sus obligaciones fundamentales: incluso en emergencias rige el respeto de los derechos no derogables y el principio de necesidad y proporcionalidad en cualquier limitación de derechos.

A nivel legal, Chile cuenta con una normativa para afrontar situaciones de catástrofe, desde la dictación de la Ley 16.282 que estableció disposiciones financieras y administrativas para casos de sismos y catástrofes, permitiendo, por ejemplo, la creación de fondos de emergencia y otorgando facultades especiales para la reconstrucción. Sin embargo, no fue sino a partir de la Ley 21.364¹⁷ que la normativa chilena cuenta con una piedra angular para la gestión de riesgos de desastres. Se trata de una reforma estructural que incorporó las mejores prácticas internacionales, alineadas con el Marco de Acción de Sendai. Al respecto, este texto define los principios rectores para la gestión del riesgo: prevención, coordinación, participación y transparencia. Asimismo, al crear el Sistema Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres (SINAPRED), establece que este sistema estará conformado “por el conjunto de entidades públicas y privadas con competencias relacionadas con las fases del ciclo del riesgo de desastres, que se organizan desconcentrada o descentralizadamente y de manera escalonada, desde el ámbito comunal, provincial, regional y nacional, para garantizar una adecuada Gestión del Riesgo de Desastres, y comprende las normas, políticas, planes y otros instrumentos y procedimientos atinentes a la Gestión del Riesgo de Desastres”. A su vez, esta norma consolida la Política Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastres; ordena elaborar un Plan Estratégico Nacional y refuerza la descentralización y la gestión local del riesgo, al exigir que cada unidad administrativa territorial cuente con sus propios planes de riesgos y emergencias.

Sobre la base de esta estructura y principios, la Política Nacional para la reducción del riesgo de desastres (RRD 2020-2030) establece de manera explícita el *enfoque de derechos* como una orientación transversal para la GRD en Chile, señalando que: “Es un marco conceptual para el proceso de desarrollo humano que desde el punto de vista normativo, está basado en

¹⁷ Biblioteca del Congreso Nacional, Ley 21364, “que establece el Sistema Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres, sustituye la Oficina Nacional de Emergencia por el Servicio Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastre, y adecúa normas que indica”, 27 de julio de 2021.

las normas internacionales de derechos humanos y, desde el punto de vista operacional, está orientado a la promoción y protección de los derechos humanos. Su propósito es disminuir las desigualdades que se encuentran en el centro de los problemas en materia de desarrollo social y permite orientar procesos de diseño, implementación, monitoreo y evaluación de políticas públicas, al analizar los problemas sociales y las condiciones de desigualdad existente”.¹⁸

Lo anterior evidencia la incorporación de estándares internacionales en la normativa nacional en GRD, así como la integración con el enfoque de género, el enfoque de desarrollo humano y la transparencia con rendición de cuentas; todos componentes claves para un manejo del riesgo centrado en las personas.

Asimismo, las políticas sectoriales paulatinamente están incorporando el enfoque de riesgos de desastres y de derechos. El Ministerio de Educación, por ejemplo, tiene desde 2018 un Plan Integral de Seguridad Escolar (PISE), que promueve simulacros, protocolos de evacuación y formación en resiliencia en todos los establecimientos, para garantizar el derecho a la educación en contextos de emergencia. Por su parte, el Ministerio de Salud ha implementado el programa “Hospital Seguro”, siguiendo lineamientos de la OPS y la OMS, con el fin de intentar asegurar que los hospitales en contextos de desastres no colapsen y puedan seguir prestando atenciones. En su ámbito de competencia, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo ha actualizado la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones con normas sísmicas más estrictas y planes de regeneración urbana resiliente; en igual sentido, Chile cuenta con una sólida normativa técnica (Norma Chilena de Diseño Sísmico NCh433) que, si bien es de carácter ingenieril, tiene un claro trasfondo en derechos, ya que gracias a estas normas se salvan cientos de vidas durante los terremotos.

Otra política interesante emana del 2° Plan Nacional de Derechos Humanos (PNDH) 2022-2025, elaborado por la Subsecretaría de Derechos Humanos tras un proceso participativo multisectorial. Este plan representa un esfuerzo de articulación interinstitucional que orienta la acción del Estado en materia de derechos humanos, generando estándares transversales para las políticas públicas (igualdad, no discriminación y participación de las comunidades). Lo relevante de este instrumento es que, por un lado, incorpora explícitamente la gestión del riesgo de desastres (GRD) como parte de la agenda nacional de derechos, siendo tutelada

¹⁸ ONEMI, *Política Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastres. Plan Estratégico Nacional 2020-2030*, Ministerio del Interior y Seguridad Pública, Gobierno de Chile, febrero de 2020, p. 27.

por la Subsecretaría de Derechos Humanos y el Servicio Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres (SENAPRED) y, por otro, plantea que la GRD no sea una dimensión técnico-operativa, sino un deber estatal de protección frente a amenazas previsibles. En esta misma línea, el *Informe Anual 2023* del Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH) dedicó un capítulo completo a la GRD, reafirmando que la gestión deficiente de desastres puede implicar violaciones de derechos humanos.

En síntesis, la normativa chilena ha ido evolucionando desde un enfoque reactivo hacia uno integral y preventivo, con un énfasis creciente en los derechos de las personas. La creación de SENAPRED y la obligación legal de planificar la reducción de riesgos en todos los sectores y niveles representan un marco robusto. El desafío, ahora, es implementar plenamente estas normas, dotándolas de presupuesto y capacidad técnica, para que se traduzcan en protección efectiva de la población. Esto incluye, por ejemplo, que cada municipio (incluso los más pobres) cuente con sus planes de emergencia operativos –lo que requiere financiamiento, tal como criticó el INDH–, que las comunidades vulnerables reciban información adecuada (el INDH detectó fallas en la socialización de información de evacuación en los incendios de 2023); y que tras un desastre se garantice la igualdad en el acceso a ayuda para reconstrucción de viviendas, atención de salud y reanudación de escuelas.

2.3. Estándares internacionales sobre desastres y derechos humanos

En el ámbito internacional, se ha desarrollado jurisprudencia que vincula directamente la gestión (o la falta de gestión) del riesgo de desastres con el cumplimiento de obligaciones de derechos humanos. Esta jurisprudencia sirve de guía y fundamento para promover un enfoque basado en derechos en la GRD, aplicables tanto al Estado como a las empresas que operan infraestructura crítica. A continuación, se mencionan algunos casos y pronunciamientos destacados.

La Corte IDH no ha conocido un número significativo de casos contenciosos originados por desastres socionaturales, pero ha establecido principios relevantes, en particular aquellos relacionados con el deber de prevención y la responsabilidad por omisión. Un caso emblemático es el de la *Comunidad Indígena Sawhoyamaxa vs. Paraguay* (sentencia de 2006). En este caso, si bien el trasfondo era la falta de tierras y abandono de una comunidad indígena (lo que causó muertes por condiciones deplorables), la Corte IDH estableció un estándar general sobre el derecho a la vida en

situaciones de riesgo: sostuvo que existe una obligación positiva del Estado de tomar medidas preventivas cuando las autoridades “sabían o debían saber de la existencia de una situación de riesgo real e inmediato” para la vida de personas bajo su jurisdicción, y no actuaron en forma diligente para prevenir ese riesgo.¹⁹ En el caso *Sawhoyamaya*, la omisión estatal llevó a la muerte de miembros de la comunidad, lo cual la Corte IDH consideró violatorio del derecho a la vida (artículo 4 CADH). A partir esta sentencia, se puede sostener que este principio es plenamente aplicable a los contextos de desastres sicionaturales. Esto implicaría que si el Estado conoce o tiene indicios de un peligro o amenaza cierta (por ejemplo, de aluvión sobre una localidad, o posibilidad de tsunami tras un sismo) y no toma medidas razonables (alerta, evacuación, obras de mitigación) pudiendo hacerlo, estaría incumpliendo su deber de garantía.

En años recientes, la Corte IDH ha mostrado una mayor preocupación por temas ambientales y de desastres. Es así como en su Opinión Consultiva OC-23/17²⁰ sobre medio ambiente y derechos humanos (solicitada por Colombia), declaró que *los Estados tienen la obligación de prevenir daños ambientales significativos* que puedan afectar los derechos a la vida e integridad, lo que incluye “regular, supervisar y fiscalizar” actividades que generen riesgo, realizar estudios de impacto, establecer planes de contingencia para emergencias ambientales y aplicar el principio de precaución frente a daños graves o irreversibles, aunque no haya certeza científica. Si bien esta opinión se enfocó en daño ambiental transfronterizo por el desarrollo de grandes obras de infraestructura, la obligación de prevención y precaución es igualmente pertinente para riesgos de desastres naturales.

Asimismo, la reciente sentencia por el caso *Comunidad de La Oroya vs. Perú* (2023) profundiza el estándar establecido por la OC 23/17 en torno a la debida diligencia. En este caso la Corte IDH condenó al Estado peruano por no prevenir ni controlar la contaminación generada por un complejo metalúrgico pese a conocer el riesgo y sus efectos durante décadas. En su sentencia la Corte IDH subraya que la debida diligencia estatal exige regular y fiscalizar de forma efectiva las actividades empresariales para evitar daños previsibles, y que esta obligación se intensifica cuando las actividades

¹⁹ Corte IDH, *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya vs. Paraguay*, 29 de marzo de 2006, párr. 155.

²⁰ Corte IDH, *Medio ambiente y derechos humanos (Obligaciones estatales en relación con el medio ambiente en el marco de la protección y garantía de los derechos a la vida y a la integridad personal – Opinión Consultiva OC-23/17)*, 15 de noviembre de 2017, Serie A No. 23, párrs. 117-120.

–públicas o privadas– se desarrollan en contextos de alta vulnerabilidad social y/o con impactos potencialmente catastróficos.²¹

Finalmente, en 2016, el Experto Independiente sobre la situación de los derechos humanos en Haití emitió un informe en el que recomendó incorporar un enfoque de derechos humanos en la prevención, la respuesta y la reconstrucción posdesastre, prestando especial atención a los grupos vulnerables y garantizando la participación comunitaria en la toma de decisiones humanitarias.²²

El Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas también ha abordado casos que tocan la temática de desastres y clima. Un ejemplo relativamente reciente lo encontramos en *Teitiota vs. Nueva Zelanda*,²³ donde un ciudadano de Kiribati solicitó reconocimiento a su condición de refugiado en Nueva Zelanda al estar en riesgo su vida por el aumento del nivel del mar en su país de origen. Si bien el Comité no condenó a Nueva Zelanda por expulsarlo, al considerar que aún no había un riesgo inmediato suficiente en Kiribati, reconoció en principio que el cambio climático extremo y los desastres ambientales pueden comprometer el derecho a la vida, y que una persona puede apelar a la protección internacional si sus derechos esenciales están en riesgo. Este criterio resulta interesante porque abre la posibilidad de calificar de refugiados climáticos a personas en escenarios de desastres.

En otro caso relevante (*Portillo Cáceres vs. Paraguay*),²⁴ el Comité resaltó la obligación estatal de proteger el derecho a la vida y a la salud frente a riesgos ambientales conocidos y confirmó que los Estados deben regular y controlar eficazmente actividades privadas, como la agricultura industrial y la minería, que generen riesgos ambientales. Este fallo es aplicable a contextos de desastres tecnológicos o socionaturales, cuando la omisión estatal se puede traducir en generación de daños evitables.

A nivel del Consejo de Derechos Humanos de la ONU, se han aprobado resoluciones sobre derechos humanos y cambio climático, que instan a los Estados a integrar la adaptación al clima y la reducción del riesgo de desastres en sus obligaciones de derechos humanos, tal como la Resolución 41/21 de 2019,²⁵ que reconoce la amenaza que representa

²¹ Corte IDH, *Caso Comunidad de La Oroya vs. Perú*, 27 de marzo de 2023, párrs. 217-223.

²² Naciones Unidas, Informe experto independiente sobre la situación de los derechos humanos en Haití, A/HRC/31/77, 12 de febrero de 2016, párrs. 104 -105.

²³ Naciones Unidas, *Teitiota vs. Nueva Zelanda*, CCPR/C/127/D/2728, 23 de septiembre de 2020.

²⁴ Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Portillo Cáceres y otros vs. Paraguay*, Comunicación N° 2751/2016, CCPR/C/126/D/2751/2016, dictamen del 9 de agosto de 2019.

²⁵ Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Resolución 41/21, “Los derechos humanos y el cambio climático”, A/HRC/RES/41/21, 12 de julio de 2019.

el cambio climático para el disfrute efectivo de los derechos humanos y hace particular hincapié respecto a la protección de los derechos de las personas con discapacidad. Incluso se ha nombrado un Relator Especial de la ONU sobre derechos humanos y cambio climático en 2022, cuya labor incluye examinar cómo los desastres vinculados al clima afectan los derechos y qué obligaciones surgen para los Estados. En el mismo tenor, este Consejo adoptó²⁶ los Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos.²⁷ Grosso modo, este documento establece que todas las empresas, sean estatales o privadas, tienen la responsabilidad de respetar los derechos humanos y aplicar procesos de debida diligencia que incluyan identificar, prevenir, mitigar y rendir cuenta por impactos reales o potenciales sobre los derechos humanos.

A este respecto, el Principio Rector 4 prescribe que los Estados deben adoptar medidas adicionales de protección contra violaciones cometidas por empresas de su propiedad y/o bajo su control, o que reciban apoyos significativos de organismos públicos, exigiendo en tales casos debida diligencia reforzada.²⁸ En complemento, el Comité DESC en su Observación General N°15 sostuvo que las empresas estatales deben abstenerse de acciones que reduzcan o contaminen ilícitamente el agua y que el Estado debe impedir que terceros obstaculicen el acceso físico y económico del recurso.²⁹ En lo relativo a las empresas privadas, los Estados deben regular, fiscalizar, y proveer acceso a la justicia en relación con los riesgos a los derechos humanos y ambientales que dichas empresas generan. En sintonía con los instrumentos mencionados, el *Informe 2023*³⁰ sostiene que esta debida diligencia empresarial consiste en actuar con la mayor precaución posible cuando existan riesgos para los derechos humanos, lo que implica no sólo limitarse al cumplimiento formal de la ley, sino también anticiparse a los impactos, integrar estándares internacionales en sus operaciones y actuar incluso cuando el Estado no cumpla con sus obligaciones. Respecto a la prevención y la planificación territorial, el citado Informe agrega que la ausencia de una planificación territorial adecuada –es decir, sin consideración de los riesgos y escenarios climáticos–

²⁶ En resolución 17/4, de 16 de junio de 2011.

²⁷ Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, *Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos*, 2011, Principios 11-21.

²⁸ *Ibid.*, p. 29; Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, *Principios Rectores*, op. cit., Principio 4.

²⁹ Comité DESC, Observación General N°15, *El derecho al agua (arts. 11 y 12 del PIDESC)*, E/C.12/2002/11, párr. 21.

³⁰ *Informe 2023*, p. 27.

constituiría una causa estructural de vulneraciones a derechos humanos y ambientales.³¹

Asimismo, el estándar de fiscalización y responsabilidad estatal frente a servicios económicos de interés general que han sido privatizados o externalizados fue desarrollado en la jurisprudencia de la Corte IDH, a propósito del *caso Ximenes Lopes vs Brasil*.³² En dicha sentencia, se responsabilizó al Estado brasileño por violaciones al derecho a la vida e integridad personal de una persona con discapacidad internada en una institución psiquiátrica privada que prestaba servicios al sistema público, subrayando que la tercerización no exime al Estado de sus deberes de vigilancia, prevención y garantía efectiva de los derechos humanos, sobre todo respecto de grupos vulnerables.

Durante los últimos años, tanto el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre derechos humanos y medio ambiente como el Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas se han pronunciado sobre la responsabilidad de los sectores productivos del mundo privado, en relación a los desastres siconaturales y aquellos derivados del cambio climático. Han indicado, en diversos documentos, que dichos sectores productivos deben considerar: a) la incorporación de escenarios de riesgos climáticos y de riesgos de desastres en las evaluaciones de impacto de los derechos humanos;³³ b) el establecimiento de mecanismos accesibles de reparación para personas afectadas por interrupciones de servicios esenciales;³⁴ y c) evitar la transferencia del riesgo a las comunidades vulnerables mediante prácticas que reduzcan los estándares de seguridad o la externalización de costos.³⁵

Si miramos estas indicaciones bajo el prisma de la gestión de riesgos y desastres siconaturales, se puede concluir que, al menos, las empresas concesionarias de servicios económicos de interés general –entre otras, agua potable, energía, transporte– deben integrar en su GRD planes de continuidad operacional, redundancia y robustez de su infraestructura, sistemas de alerta temprana y coordinación efectiva tanto con autoridades

³¹ Ibid., p. 33.

³² Corte IDH, *Caso Ximenes Lopes vs. Brasil*, Sentencia de 4 de julio de 2006, Serie C No. 149.

³³ Naciones Unidas, Asamblea General, *Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos y el medio ambiente, David R. Boyd. Derechos humanos y el cambio climático: un enfoque centrado en las personas vulnerables* (A/77/226), 26 de julio de 2022, párrs. 65-72.

³⁴ Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, *Informe del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas. Cambio climático y derechos humanos: el papel de las empresas* (A/HRC/50/40), 17 de mayo de 2022, párrs. 45-52.

³⁵ Ibid., párrs. 45-52.

como con la comunidad. Lo anterior sin perjuicio del sometimiento al monitoreo y supervigilancia de la autoridad pertinente.³⁶

En definitiva, la jurisprudencia internacional ha consolidado –en su pronunciamiento sobre casos concretos– aspectos que antes solo eran materia de principios en esta temática. Por consiguiente, hoy podemos afirmar que existe *un estándar jurídico internacional* que exige a los Estados adoptar todas las medidas posibles, incluidas legislativas y administrativas, para reducir el riesgo de desastres y proteger derechos humanos básicos.

2.4. Evaluación de la respuesta normativa e institucional de Chile a desastres recientes: integración de estándares internacionales y derechos humanos en la gestión del riesgo de desastres

La interacción entre los estándares internacionales en materia de GRD y el derecho internacional de los derechos humanos constituye un eje fundamental para evaluar la eficacia de los Estados en la prevención, preparación, respuesta y recuperación frente a los desastres socionaturales.

El presente apartado examina cómo el Estado chileno ha respondido normativa e institucionalmente a los apagones de 2024 y 2025, así como al incendio de Viña del Mar de 2024, evaluando la incorporación de estándares internacionales (por ejemplo, Marco de Acción de Sendai, tratados internacionales de Derechos Humanos) en la legislación nacional y la jurisprudencia, así como su impacto en la protección efectiva de derechos fundamentales durante y después de los desastres. Bajo esa misma lógica, se analizarán, además, políticas preventivas, la continuidad de servicios esenciales y la coordinación interinstitucional.

Como ya hemos revisado, el sistema interamericano, en particular, ha establecido criterios claros sobre el deber de prevención, el principio de la debida diligencia y el deber de garantía. Casos como el de la comunidad indígena *Sawhoyamaxa vs. Paraguay* (2006) o el de la *comunidad de La Oroya vs. Perú* (2023) han fijado tanto los parámetros como el contenido de la obligación positiva de los Estados de adoptar medidas preventivas cuando exista un riesgo para la vida o integridad de las personas, siempre que las autoridades “supieran o debieran saber” de la existencia de dicho riesgo y estuvieran en condiciones de actuar razonablemente para evitar los daños. Asimismo, estos criterios han sido reforzados por las Opiniones Consultivas OC-23/17 y OC-32/25 de la Corte IDH, las cuales incorporaron la dimensión ambiental a las obligaciones estatales, estableciendo que el deber de prevención incluye la adopción de medidas

³⁶ *Informe 2023*, op. cit., pp. 39-43.

frente a daños graves y/o irreversibles, incluso cuando la evidencia científica no es concluyente.

Paralelamente, las Naciones Unidas –a través del Relator Especial sobre derechos humanos y medio ambiente y el Grupo de Trabajo sobre empresas y derechos humanos– ha precisado que en contextos de desastres sicionaturales la responsabilidad empresarial implica integrar escenarios de riesgos climáticos y de desastres en las evaluaciones de impacto en los derechos humanos, adoptar medidas de resiliencia en infraestructuras críticas, establecer mecanismos de reparación accesibles y evitar la transferencia del riesgo a comunidades vulnerables.

La jurisprudencia nacional, por su parte, ha incorporado gradualmente estos estándares. En casos como la sentencia por el terremoto y posterior tsunami de febrero de 2010 o el fallo por el desborde del río Las Minas en Punta Arenas,³⁷ queda en evidencia que los tribunales nacionales han comenzado a reconocer la responsabilidad estatal por omisiones en el contexto de desastres sicionaturales bajo la figura de la falta de servicio. No obstante, la integración explícita de los estándares internacionales es todavía tímida.

Con la finalidad de describir y detallar la experiencia de Chile en relación a los casos señalados con anterioridad, esta sección se dividirá en cuatro subapartados:

- a. Relación de los casos:
 - i. Apagones de agosto de 2024 (Región Metropolitana) y febrero de 2025 (nacional).
 - ii. Incendio en Viña del Mar, febrero de 2024.
- b. Contraste de los hechos con el estándar normativo, evaluando la correspondencia o brechas entre las obligaciones jurídicas y las respuestas (estatales y empresariales).
- c. Evaluación del grado de cumplimiento/incumplimiento de las obligaciones internacionales por parte del Estado, considerando la integración de los estándares internacionales.
- d. Comparación con otros contextos, identificando buenas prácticas y lecciones aplicables.

³⁷ Corte de Apelaciones de Santiago, Sentencia en causa Rol N°14.829-20, caso tsunami 27/F Juan Fernández, 2025; Corte Suprema, Sentencia en causa Rol N°25169-2019, caso río Las Minas, 2020.

El propósito es ofrecer un panorama general que permita determinar hasta qué punto la jurisprudencia nacional ha ido incorporando los estándares internacionales y cómo esta interacción podría fortalecerse para garantizar una protección efectiva de los derechos humanos en la GRD. Con esta finalidad revisaremos sentencias nacionales claves en la materia.

2.5. Casos de estudio

2.5.1. Breve reseña sobre el sistema de generación, transmisión y distribución en Chile

El sistema eléctrico chileno funciona bajo un modelo desagregado, liberalizado y predominantemente privado, diseñado en el marco de las reformas estructurales de la década de 1980 y consolidado mediante la Ley General de Servicios Eléctricos (DFL N°4 de 2006).

Grosso modo, este modelo se basa en tres componentes principales:

- a. Generación: corresponde a la producción de electricidad mediante diversas fuentes (hidroeléctricas, termoeléctricas, solares, eólicas, etc.). Los generadores operan en régimen competitivo y ofertan energía en el mercado spot o a través de contratos a largo plazo.
- b. Transmisión: implica el transporte de electricidad desde los centros de generación a los centros de consumo, mediante redes de alta tensión. Esta etapa está bajo la coordinación técnica del Coordinador Eléctrico Nacional, entidad autónoma que vela por la seguridad y eficiencia del sistema eléctrico.
- c. Distribución: es la etapa final, donde la electricidad es entregada a los consumidores residenciales, comerciales e industriales, a través de redes de media y baja tensión. Este segmento está concesionado territorialmente a empresas privadas como Enel, CGE, Saesa y Frontel, que operan bajo régimen regulado. Su gestión está normada por la Comisión Nacional de Energía (CNE) y fiscalizada por la Superintendencia de Electricidad y Combustibles (SEC).

2.5.2. Cortes en el suministro eléctrico, electrodependientes y derechos humanos: el apagón de agosto de 2024

Durante el invierno de 2024, una serie de eventos meteorológicos extremos –lluvias intensas, ráfagas de viento, caída de árboles y sobrecarga de redes– causaron apagones masivos y prolongados en distintas comunas

de la Región Metropolitana y del centro-sur del país, dejando el triste saldo de tres personas fallecidas.³⁸ Estas interrupciones del servicio eléctrico en algunos casos se extendieron por más de 72 horas, afectando a alrededor de 700.000 personas,³⁹ siendo las comunas de Puente Alto, La Florida, San Bernardo, Quilicura y Lo Prado las más perjudicadas.⁴⁰

Uno de los efectos más críticos de estos cortes prolongados fue la afectación directa de personas electrodependientes, es decir, aquellas que requieren conexión continua a dispositivos eléctricos médicos tales como ventiladores, oxigenoterapia o equipos de alimentación para mantenerse con vida. Una vez ocurridos los cortes de suministro, las familias denunciaron que las empresas eléctricas no cumplieron con la entrega de baterías de respaldo o generadores, y que en varios casos no se activaron los protocolos establecidos en la Ley 21.304.⁴¹ También se reportaron problemas en la comunicación con servicios de salud y ausencia de coordinación entre empresas, municipios y SENAPRED. Estos eventos expusieron las fragilidades del sistema eléctrico, especialmente en su dimensión territorial y social, y encendieron alertas sobre la falta de resiliencia climática de la infraestructura crítica del sector.

En mayo de 2024, la Superintendencia de Electricidad y Combustibles (SEC) emitió un informe técnico⁴² en el que había advertido deficiencias reiteradas por parte de las empresas distribuidoras, respecto a insuficiencias en el mantenimiento preventivo y fallas en la atención a usuarios prioritarios.

Considerando estos antecedentes y, los hechos ocurridos durante agosto de 2024 la SEC inició un procedimiento administrativo sancionatorio contra las empresas concesionarias del servicio domiciliario,⁴³ formulándoles cargos por incumplimientos en la reposición prioritaria a pacientes electrodependientes, falta de entregas de equipos de respaldo e ineficiencias en los canales de atención preferenciales. Finalmente, entre

³⁸ El país.es: “Comoción en Chile por la muerte de tres personas electrodependientes durante los cortes de luz”, 13 de septiembre de 2024.

³⁹ Diario Financiero: “Cortes de luz: SEC aplica multa histórica a Enel y no descarta nuevos cargos tras recibir auditoría de la Usach”, 22 de enero de 2025.

⁴⁰ El País.es: “El Gobierno de Boric presiona a las eléctricas para que adelanten las compensaciones a los hogares afectados por los masivos cortes de luz”, 7 de agosto de 2024.

⁴¹ SEC. Resolución Exenta N°36.623 (22/01/2025)

⁴² Superintendencia de Electricidad y Combustibles (SEC), Resumen Mensual de la Industria Energética: Interrupciones eléctricas (SAIDI) y compensaciones, mayo 2024, 31 de mayo de 2024, pp. 3-4. <https://www.sec.cl/sitio-web/wp-content/uploads/2024/06/Informe-SEC-Mayo-2024.pdf>.

⁴³ Enel, CGE, Socopea, Saesa, Frontel, Chilquinta, Coelcha, Litoral, Coopelan, Cooprel y Luz Osorno.

los meses de mayo y agosto de 2025, las mencionadas empresas fueron condenadas económicamente al pago de una multa.⁴⁴

En paralelo a la ruta sancionatoria, desde el Poder Ejecutivo se movilizaron instrumentos de protección a los consumidores, a este respecto, el Servicio Nacional del Consumidor (SERNAC), en agosto de 2024, informa el inicio de un Procedimiento Voluntario Colectivo (PVC)⁴⁵ con Enel para compensar a 800 mil hogares afectados en la Región Metropolitana. En febrero de 2025 el SERNAC informa de un acuerdo de compensaciones con Enel por los cortes de agosto de 2024 para los hogares que no tengan un miembro electrodependiente. De acuerdo al procedimiento voluntario colectivo con el SERNAC, dicha compensación solo aplica para hogares donde ninguna persona requiere, por motivos médicos, estar conectada permanentemente a un equipo que depende de electricidad para sobrevivir o mantener una función vital. El procedimiento voluntario señala que las familias con usuarios electrodependientes no entran en esa modalidad estándar, ya que, dada la crucial importancia del suministro en estos casos, las compensaciones, los derechos y la fiscalización requieren de un tratamiento y un análisis especial y son supervisadas por la Superintendencia de Electricidad y Combustibles (SEC).⁴⁶

Por su parte, SENAPRED, además de las acciones de coordinación de la emergencia y de realizar los balances de clientes sin luz a nivel nacional, encabezó los diferentes Comités para la Gestión de Riesgos de Desastres (COGRID) y coordinaciones con ministerios y organismos técnicos con el fin de apoyar evacuaciones, destacando que la emergencia incluía cortes prolongados de electricidad.⁴⁷ Asimismo, las carteras sectoriales (Energía e Interior) acompañaron la gestión técnica y de orden público durante el evento y sus secuelas. En otro nivel de fiscalización, la Contraloría General de la República realizó una auditoría al accionar de la SEC respecto de la fiscalización a las distribuidoras durante 2024. El Informe Final de Investigación Especial N°64 (15 de abril de 2025)⁴⁸ concluyó que la SEC ejerció un control deficiente sobre las empresas, que no fiscalizó

⁴⁴ Biobiochile.cl: “11 eléctricas del centro-sur son multadas con más de \$2 mil millones por los cortes de agosto de 2024”, 7 de mayo de 2025.

⁴⁵ SERNAC, Resolución exenta N°463, 6 de agosto de 2024. <https://www.sernac.gov.cl/portal/609/w3-article-81732.html> ; https://www.sernac.gov.cl/portal/609/articles-81732_archivo_01.pdf

⁴⁶ El País.com: “Cortes de luz en Chile: las fechas, tramos y los montos de la compensación que entregará Enel”, 12 de febrero de 2025.

⁴⁷ SENAPRED.cl: “Autoridades y organismos técnicos mantienen coordinaciones ante sistema frontal”, 1 de agosto de 2024. <https://web.senapred.cl/noticias/autoridades-y-organismos-tecnicos-mantienen-coordinaciones-ante-sistema-frontal/>

⁴⁸ Contraloría, Informe Final INVE N°64/2025, 15 de abril de 2025.

la implementación de soluciones técnicas (temporales o permanentes) para mitigar los efectos de las interrupciones –especialmente en hogares con electrodependientes–, y ordenó iniciar sumarios para determinar responsabilidades administrativas. Además, instruyó a los municipios afectados a elaborar diagnósticos de arbolado y mejorar planes de poda por riesgo eléctrico.

2.5.1.1. Reacción de las empresas en los hechos de 2024

Según las informaciones publicadas por las propias empresas en sus canales de comunicación, antes y durante el sistema frontal, las distribuidoras activaron planes internos de contingencia: reforzaron cuadrillas, canales de atención y apoyo a clientes críticos. Por ejemplo, Enel comunicó que atendió de manera priorizada a electrodependientes y que entre el 1 y el 6 de agosto entregó 538 equipos de respaldo, con atención preferente y contactabilidad proactiva.⁴⁹ Por su parte, CGE reportó 1.088 atenciones domiciliarias a electrodependientes, el envío de 237 generadores adicionales (además de su stock en manos de clientes registrados), un *peak* de 389 mil clientes sin suministro la madrugada del 2 de agosto, una normalización escalonada de la reposición del servicio (7-10 de agosto, según región) y alrededor de 380 mil llamadas recibidas en su *call center* durante la emergencia.⁵⁰ En Los Lagos, Saesa y Luz Osorno enfrentaron demoras significativas de reposición, con usuarios por más de 84 horas sin servicio eléctrico; ambas compañías fueron objetadas por exceder tiempos máximos, hecho que gatilló acciones correctivas internas y despliegues adicionales de terreno.⁵¹

A pesar de que las compañías reforzaron aplicaciones, WhatsApp, mapas de cortes y *call centers*; se registraron congestiones y demoras.

2.5.2. El mega blackout de 2025

Chile ha experimentado diversos apagones masivos en las últimas décadas –como los ocurridos el 14 de diciembre de 1983, 27 de febrero de 2010, 14 de marzo de 2010, 24 de septiembre de 2011 y los cortes del 1 y 2 de agosto de 2024– que han afectado amplias zonas y a cientos de miles

⁴⁹ Enel.cl: “Enel Distribución informa estado de suministro eléctrico”, 6 de agosto de 2024.

⁵⁰ La Tercera.com: “CGE ya tiene a todos sus clientes con suministro y recibió más de 380 mil llamadas en la emergencia”, 13 de agosto de 2024
BioBioChile.cl: “CGE asegura la reposición total de suministro eléctrico en las regiones afectadas”, 13 de agosto de 2024.

⁵¹ SEC Los Lagos: “SEC Los Lagos formula cargos a empresas Saesa y Luz Osorno por demora en la reposición de la luz”, 26 de agosto de 2024. <https://www.sec.cl/sec-los-lagos-formula-cargos-a-empresas-saesa-y-luz-osorno-por-demora-en-la-reposicion-de-la-luz/>

de personas. Sin embargo, el registrado el 25 de febrero de 2025 ha sido calificado como el apagón más grande en la historia del país, por cuanto dejó sin suministro eléctrico al 98 % de la población, abarcando más de 2.400 kilómetros desde Arica y Parinacota hasta Los Lagos.⁵² Esta interrupción no sólo paralizó servicios básicos, transporte público, telecomunicaciones, operaciones industriales⁵³ y eventos masivos,⁵⁴ sino que, además, obligó al Estado a declarar el estado de excepción constitucional de emergencia.⁵⁵

En el plano de los derechos de las personas, se reportó preliminarmente el fallecimiento de tres personas electrodependientes, cifra que aumentó a seis⁵⁶ en los días posteriores, según la Superintendencia de Electricidad y Combustibles (SEC).⁵⁷ Esta entidad remitió los antecedentes al Ministerio Público para investigar eventuales responsabilidades penales de las empresas involucradas bajo la Ley 20.393 sobre responsabilidad penal de las personas jurídicas.

Respecto a las causas del apagón, una investigación, llevada adelante por el Coordinador Eléctrico Nacional⁵⁸ (CEN), atribuyó el origen del apagón a una falla en el sistema de transmisión eléctrica, particularmente ocasionado por la desconexión imprevista de una línea troncal (Nueva Maitencillo-Nueva Pan de Azúcar) de 500kV, ubicada entre Vallenar y Coquimbo. El informe sostiene que el 25 de febrero la empresa Interchile identificó una falla en el módulo de comunicaciones de una de las protecciones asociadas a la línea de transmisión Nueva Maitencillo-Nueva Pan de Azúcar. Aunque

⁵² La Tercera.com: “Apagón histórico afecta al 98% del país: falla en línea de transmisión de ISA InterChile dejó sin suministro a más de 18 millones de personas”, 25 de febrero de 2025.

⁵³ Financial Times.com: “Chile reels after worst *blackout* in 15 years hits copper mines”, 26 de febrero de 2025.

⁵⁴ El País.com: “Apagón masivo en Chile: cuatro millones de hogares sin luz, militares en las calles y el Festival de Viña suspendido”, 25 de febrero de 2025.

⁵⁵ CNN.com: “State of emergency declared after *blackout* plunges most of Chile into darkness”, 26 de febrero de 2025.

⁵⁶ A este respecto, ver exposiciones ante la Comisión Especial Investigadora N°68 encargada de reunir antecedentes sobre las actuaciones del Gobierno relacionadas con la fiscalización, coordinación, operatividad y funcionamiento de los servicios de distribución eléctrica, entre los años 2024 y 2025: Gonzalo Tobar (Alianza Chilena de Agrupaciones de Pacientes), Carola González (Luz para Ellos Chile), Jessica Cubillos (Federación de Enfermedades poco Frecuentes, Fenpof) y Rodrigo Lagos (Agrupación de Pacientes Crónicos y Electrodependientes de Chile). Esas organizaciones informaron que, según sus registros, fallecieron al menos 9 personas electrodependientes y se registraron más de 35 casos complejos. https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmlID=357357&prmlTipo=DOCUMENTO_COMISION

⁵⁷ Radiodechile.cl: “Fiscalía investiga antecedentes por muertes de seis pacientes electrodependientes”, 18 de marzo de 2025. La Tercera.com: “Aguilera adelanta inicio de auditorías clínicas por casos de personas electrodependientes fallecidas en mega apagón”, 26 de febrero de 2025.

⁵⁸ Coordinador Eléctrico Nacional, Estudio para análisis de falla EAF 089/2025, “Desconexión forzada de la línea 2x500 kV Nueva Maitencillo - Nueva Pan de Azúcar”, 18 de marzo de 2025: <https://www.coordinador.cl/wp-content/uploads/2025/03/EAF-089-2025.pdf>

el respaldo funcionaba correctamente, cerca de las 15:13 horas, el personal de la empresa procedió a reiniciar y resincronizar el módulo sin notificar al Coordinador Eléctrico Nacional ni aplicar las medidas de seguridad establecidas por el fabricante, lo que derivó en la desconexión completa de la línea y comprometió la estabilidad del sistema eléctrico. Esta interrupción de la línea provocó que el Sistema Eléctrico Nacional (SEN) se fragmentara en dos subsistemas o “islas eléctricas” independientes: uno correspondiente al norte del país (con un exceso de generación) y otro al centro-sur (con déficit de energía). Dicha situación se tradujo en que ambos subsistemas fueron incapaces de conservar su estabilidad operativa, colapsando ante el desequilibrio entre generación y demanda y desencadenando el corte masivo de suministro eléctrico. Asimismo, el informe del CEN señaló deficiencias en la coordinación operativa y en la implementación de protecciones para evitar la propagación de fallas. El suministro eléctrico se fue reestableciendo de manera paulatina a partir de las 17 horas del 25 de febrero, completándose casi en su totalidad al día siguiente.

Finalmente, el informe del CEN excluye cualquier posibilidad de caso fortuito como causa del evento y concluye que el apagón fue el resultado de una combinación entre falla técnica, error humano y debilidades estructurales del sistema.

2.5.2.1. Reacción de las autoridades por los hechos del apagón de febrero de 2025

El megacorte del 25 de febrero llevó al Gobierno a activar mecanismos extraordinarios de gestión y orden público a través de SENAPRED y a convocar de inmediato al COGRID nacional para evaluar causas y afectación sectorial junto a la SEC y ministerios.

El Ministerio del Interior, tras los COGRID, decretó estado de excepción por catástrofe y toque de queda regionalizado entre las 22:00 del martes y las 06:00 del miércoles, con despliegue de FFAA para resguardar el orden y apoyar la reposición. Esta decisión del Ejecutivo marcó la conducción política de la contingencia y estableció un perímetro de seguridad en medio de semáforos apagados, suspensión del transporte masivo y de eventos públicos. Al amanecer del 26 de febrero se levantó la medida, con la electricidad restituida a más del 90% de los hogares.

SENAPRED, como agencia de coordinación, sostuvo la articulación intersectorial durante y después del evento y acompañó el monitoreo hasta

la reposición del servicio, buscando asegurar información situacional, convocar a los COGRID, y coordinar con la SEC y ministerios (Salud, Transportes, Energía, Defensa) la respuesta crítica y la continuidad de servicios esenciales.

Como mencionamos antes, la SEC abrió una investigación integral en dos frentes: (i) condiciones de operación previas a la falla y (ii) causas de su propagación a *blackout* y desempeño del plan de recuperación. En marzo, el Ministerio de Energía informó la recepción del Estudio de Análisis de Falla (EAF) y adelantó etapas: descargos de las empresas involucradas, eventuales cargos y estimación de energía no suministrada para compensaciones. Posteriormente, el 4 y 5 de agosto de 2025, la SEC formuló cargos al consejo directivo del CEN y a ocho empresas (transmisión y generación), destacando, entre otras imputaciones, operación del corredor Nueva Maitencillo–Polpaico por sobre el límite seguro (1.800 MW vs. 1.600 MW), reinicio no autorizado de equipos de protección por parte de Interchile y deficiencias de supervisión/SCADA por parte de Transelec y otras firmas. Las sanciones arriesgadas por las empresas alcanzan 10.000 UTA, y los consejeros del CEN hasta 30 UTA a título personal.

El Congreso, por su parte, ejerció control político, creando en abril de 2025 una Comisión Especial Investigadora (CEI 68) encargada de reunir los antecedentes sobre las actuaciones del Gobierno relacionadas con la fiscalización, coordinación, operatividad y funcionamiento de los servicios de distribución eléctrica entre los años 2024 y 2025. Esta Comisión evacuó su informe final ⁵⁹, recientemente, y concluyó que existieron fallas estructurales en la gobernanza del sistema eléctrico, tales como: a) el Coordinador Eléctrico Nacional (CEN) no adoptó medidas preventivas frente a advertencias técnicas, contribuyendo al *blackout* de febrero de 2025; b) la SEC tuvo un comportamiento reactivo y limitado en su rol fiscalizador; c) el Ministerio de Energía careció de liderazgo político y técnico en la supervisión del CEN y la exigencia de planes de contingencia a las empresas distribuidoras, y d) que las empresas distribuidoras incurrieron en incumplimientos graves en sus obligaciones prescritas en la Ley 21.304, graficadas en las demoras tanto en la reposición del servicio como en las entregas de equipos de respaldo. Asimismo, esta Comisión estableció una responsabilidad institucional compartida entre empresas y organismos públicos.

⁵⁹ Cámara de Diputados y Diputadas, *Informe Final CEI 68*, 11 de agosto de 2025. <https://www.camara.cl/legislacion/comisiones/informes.aspx?prmlID=4745>

2.5.2.2. Reacción de las empresas por los hechos del apagón de febrero de 2025

Tal como indicamos antes, si bien este evento tuvo su origen en la transmisión, según la información recopilada, las distribuidoras gestionaron reconexiones en media y baja tensión y la atención de sus clientes vulnerables. Al respecto, Enel informó que, a minutos de ocurrido el evento, activó un protocolo especial para sus electrodependientes: 2.602 inscritos contactados proactivamente, 40 cuadrillas dedicadas a la instalación de grupos electrógenos/baterías, coordinación con municipios para traslados y refuerzo de canales preferentes.⁶⁰ Asimismo, la empresa destacó que, semanas antes del mega *blackout*, había firmado con la agrupación “Luz para Ellos” un convenio de colaboración para la entrega en comodato de equipos de respaldo permanentes a electrodependientes, así como mantener una plataforma prioritaria de atención (con talleres y mejoras en canales digitales).⁶¹ En paralelo, destacó su plan de recambio anticipado de medidores para clientes electrodependientes, a fin de habilitar monitoreo y gestión remota del suministro en el hogar.⁶²

2.6. El incendio de Viña del Mar (febrero de 2024)

La tarde del 1 de febrero de 2024, se desató un incendio de comportamiento extremadamente violento en la interfaz urbano-forestal de Viña del Mar, en la Región de Valparaíso. El primer foco fue identificado en el sector El Olivar, zona históricamente expuesta por quebradas con alta carga de vegetación, microbasurales y urbanización informal. El fuego se propagó rápidamente hacia Achupallas, Villa Independencia, Tranque Sur y Meseta El Águila, sobrepasando la capacidad inicial de respuesta. De acuerdo con el Centro de Investigación para la Gestión Integrada del Riesgo de Desastres (CIGIDEN), estos sectores eran “puntos críticos de exposición” previamente diagnosticados en estudios de riesgo, donde la falta de planificación urbana incrementó la vulnerabilidad.⁶³ Asimismo, las condiciones meteorológicas extremas (temperaturas superiores a 36

⁶⁰ Enel.cl: “Declaración Enel Distribución”, 26 de febrero de 2025.

⁶¹ Enel.cl: “Enel acuerda con Agrupación Luz para Ellos entregar equipos de respaldo a clientes electrodependientes”, 13 de febrero de 2025. <https://www.enel.cl/es/conoce-enel/prensa/press-enel-distribucion/d202502-firma-de-acuerdo-para-entregar-equipos-de-respaldo-a-clientes-electrodependientes.html> Cooperativa.cl: “Enel garantizará, con equipos en comodato, el suministro a electrodependientes”, 13 de febrero de 2025.

⁶² Enel.cl: “Enel Distribución anticipa cambio de equipos de medida a sus clientes registrados como electrodependientes”, 18 de diciembre de 2024. <https://www.enel.cl/es/conoce-enel/prensa/press-enel-distribucion/d202412-recambio-anticipado-medidores.html>

⁶³ CIGIDEN, Informe de Daños: Incendios Viña del Mar 2024, versión 04, pp. 7-12.

°C, humedad relativa bajo 20% y ráfagas sobre 40 km/h) propiciaron un comportamiento explosivo del fuego, con focos secundarios, convección y avance simultáneo en múltiples direcciones. El informe técnico subraya que la acumulación de biomasa y la carencia de cortafuegos urbanos facilitaron la propagación “incontrolable” durante al menos 48 horas.⁶⁴

Las consecuencias humanas fueron devastadoras: más de 130 personas fallecidas (131 al 8 de febrero, con cifras posteriores que llegaron a 136-137), más de 370 heridos y decenas de miles de damnificados.⁶⁵ Según datos recopilados por CIGIDEN,⁶⁶ hubo más de 10.000 viviendas destruidas o gravemente dañadas, muchas en asentamientos informales en laderas y quebradas, sin acceso a rutas seguras ni infraestructura básica.

Este desastre, cuya letalidad estuvo determinada por factores estructurales como la ocupación de zonas de riesgo, la ausencia de planificación territorial, una fiscalización ambiental débil y la incapacidad institucional para prevenir y mitigar riesgos, afectó de manera desproporcionada a la población más vulnerable –las familias que habitaban en asentamientos precarios, sin seguros ni redes comunitarias–, demostrando así el marcado sesgo social de la tragedia.

La reacción inicial del Estado conjugó medidas de emergencia inmediatas, como la declaración de estado de excepción constitucional de catástrofe para las provincias de Valparaíso y Marga Marga, además de toques de queda en Viña del Mar, Quilpué, Villa Alemana y Limache, sumado al despliegue de las Fuerzas Armadas con el objetivo de liberar rutas, facilitar evacuaciones y asegurar la acción de brigadas y Fuerzas Armadas. Asimismo, si bien SENAPRED activó el COGRID y gestionó el envío de alertas SAE, tanto CIGIDEN⁶⁷ como la Comisión Investigadora Especial de la Cámara de Diputadas y Diputados⁶⁸ concluyen, mediante testimonios recogidos, que dichos mensajes fueron tardíos, incompletos o no llegaron a sectores críticos. En sectores vulnerables –como Manuel Bustos y Villa Independencia– la alerta SAE no se recibió o fue confusa, obligando a familias, expuestas al humo y al colapso de las rutas, a evacuar por sus propios medios, con el triste resultado de personas muertas al quedar atrapadas en sus vehículos o viviendas.⁶⁹

⁶⁴ Ibid., pp. 18-22; NASA Earth Science, “Wildfires scorch Valparaíso, Chile”, 8 febrero 2024.

⁶⁵ BBC.com: “El número de víctimas de seguro va a aumentar”: el desastre en Chile por los incendios que dejaron más de 100 muertos en el centro-sur del país”, 3 de febrero de 2024.

⁶⁶ Centro de Investigación para la Gestión Integrada del Riesgo de Desastres (CIGIDEN). (2024). Catastro de daños por incendios 2024 (GDB) [Data set]. Zenodo.

⁶⁷ CIGIDEN, *Informe de Daños*, op. cit., pp. 33-36.

⁶⁸ Op.cit, pp. 12-16.

⁶⁹ CIGIDEN, *Informe de Daños*, op. cit., pp. 33-36.

En cuanto al acceso a la justicia, la Fiscalía Regional de Valparaíso abrió una investigación penal, derivando en formalizaciones que revelaron una intencionalidad en el surgimiento del incendio, que comprometería a funcionarios de Bomberos y de Conaf –integrantes de lo que la prensa denominó como “cartel del fuego” –⁷⁰. Si bien, de esta manera, se cumple, en parte, con la obligación de investigar violaciones a los derechos humanos y procesar a los presuntos culpables (Art. 1.1 CADH), persiste un vacío en cuanto a mecanismos para que las víctimas y comunidades accedan a información actualizada sobre los hechos, denuncien omisiones institucionales y obtengan reparación integral más allá de la persecución penal de responsabilidades individuales.

En el plano local, las municipalidades afectadas desempeñaron un rol fundamental en la primera respuesta humanitaria, especialmente Viña del Mar y Quilpué. Sus equipos de emergencia coordinaron la apertura de albergues improvisados en escuelas y gimnasios municipales, gestionaron donaciones y organizaron cuadrillas de limpieza de escombros. Sin embargo, la Comisión Investigadora concluyó que la mayoría de los municipios carecía de planes comunales de emergencia actualizados, lo que redujo la eficacia de su accionar y obligó a depender casi por completo del apoyo central y regional.⁷¹ En Viña del Mar, la municipalidad activó un comité comunal de emergencia, pero no contaba con protocolos de evacuación ni con inventario suficiente de maquinaria pesada para despejar vías. En Quilpué y Villa Alemana, las alcaldías canalizaron ayudas comunitarias y coordinaron con juntas de vecinos, pero enfrentaron la misma limitación de capacidades técnicas y presupuestarias. Según CIGIDEN, esta falta de preparación estructural incrementó la vulnerabilidad de los asentamientos en quebradas y zonas periurbanas.⁷²

Por su parte, el Gobierno Regional de Valparaíso gestionó recursos de emergencia a través del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) y coordinó con SENAPRED el refuerzo de brigadas y maquinaria para despeje de rutas. También aprobó la destinación extraordinaria de fondos para viviendas de emergencia y rehabilitación de servicios básicos. No obstante, la Comisión subrayó que la respuesta regional se limitó a

⁷⁰ La Tercera.com: “Dos nuevos imputados por megaincendio en Valparaíso quedan en prisión preventiva”, 23 de mayo de 2025. El país.com: “La Fiscalía obtiene la prisión del bombero y el funcionario de la Conaf que pactaron mantener vivos los incendios en Valparaíso”, 25 de mayo de 2024. El País.com: “El pago de horas extra: el móvil tras el incendio que dejó 137 muertos en Valparaíso”, 29 de mayo de 2024.

⁷¹ Cámara de Diputados, *Informe Final*, op. cit., pp. 25-28.

⁷² CIGIDEN, *Informe de Daños*, op. cit., pp. 37-40.

aspectos logísticos y financieros, sin un liderazgo claro en la coordinación intermunicipal ni en la planificación de la reconstrucción.⁷³

En cuanto a la Corporación Nacional Forestal (CONAF), la Comisión Investigadora identificó fallas críticas en la detección y seguimiento de los primeros focos de incendio. Según el informe, tras la primera alerta recibida alrededor de las 15:50 horas, no se activaron protocolos adecuados de monitoreo ni se reforzaron los equipos de combate, lo que permitió que el fuego se expandiera rápidamente hacia áreas urbanas. Además, se verificó que no existía un plan de cortafuegos ni franjas de seguridad previamente establecidos en las quebradas de mayor riesgo, a pesar de ser sectores identificados históricamente como vulnerables.⁷⁴

Asimismo, CONAF enfrentó cuestionamientos por su capacidad limitada de brigadas y recursos aéreos. Testimonios recopilados por la Comisión Investigadora y CIGIDEN muestran que los primeros ataques al fuego se realizaron con dotaciones insuficientes, sin helicópteros disponibles en la región durante las primeras horas críticas. Si bien en días posteriores CONAF se reforzó con apoyo de brigadas externas y aeronaves, la falta de una estrategia de preposicionamiento de recursos en temporada de alto riesgo se consideró una de las principales falencias que amplificaron la catástrofe.⁷⁵

En términos de debida diligencia, tanto el Estado como los actores privados involucrados tenían el deber de anticipar y gestionar los riesgos conocidos. La obligación del Estado implicaba, más allá de la respuesta reactiva, la implementación y fiscalización efectiva de protocolos de alerta temprana, la socialización adecuada de información preventiva, la integración de la planificación territorial y la protección reforzada de grupos vulnerables. Los organismos responsables –SENAPRED, municipalidades, CONAF⁷⁶ y otros actores sectoriales– debieron haberse coordinado, haber ejercido un monitoreo constante, así como contar con planes actualizados y asegurar el acceso a la información y la participación ciudadana. Asimismo, las empresas privadas que operan sectores económicos de interés general (por ejemplo, concesionarios de energía, agua o vialidad) tampoco quedan eximidas de responsabilidad en este aspecto: la debida diligencia, conforme a los Principios Rectores de la ONU sobre Empresas y Derechos Humanos y la doctrina internacional reciente, les exige identificar riesgos,

⁷³ Cámara de Diputados, *Informe Final*, op. cit., pp. 55-58.

⁷⁴ Comisión Investigadora Incendios, *Informe Final*, op. cit., pp. 18-20.

⁷⁵ CIGIDEN, *Informe de Daños*, op. cit., pp. 28-31.

⁷⁶ A partir del 23 de mayo de 2025, al entrar en vigencia la Ley 21.744 fue reemplazado por el Servicio Nacional Forestal, SERNAFOR.

garantizar continuidad operacional, participar en la reducción del riesgo y colaborar activamente en la respuesta y recuperación, adoptando, además, mecanismos claros de rendición de cuentas y reparación frente a afectaciones de derechos.

A pesar de la existencia de este marco normativo y de los estándares internacionales mencionados, el incendio de febrero de 2024 en Viña del Mar y alrededores devela una brecha en materia de acceso a la justicia, ya que tanto las víctimas como las comunidades afectadas enfrentan enormes dificultades para reclamar responsabilidades estructurales, acceder a información transparente sobre lo ocurrido y a una reparación integral. Esto impide avanzar hacia un sistema de gestión del riesgo de desastres verdaderamente basado en derechos, perpetuando patrones de exclusión, desprotección y vulnerabilidad.

2.7. El proceso de reconstrucción: diseño y expectativas

El marco normativo chileno en materia de reconstrucción tras catástrofes se compone de disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias que asignan competencias específicas a distintos organismos públicos. A diferencia de la gestión de emergencias, claramente estructurada bajo la Ley 21.364 y el Servicio Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres (SENAPRED), la reconstrucción carece de una institucionalidad unificada y depende de la coordinación intersectorial.⁷⁷

La Constitución Política establece que el presidente de la República tiene la dirección superior de la administración del Estado, lo que incluye la conducción de los procesos de reconstrucción a través de decretos y coordinación de ministerios.⁷⁸ En la práctica, el Ministerio del Interior lidera la fase inicial, mientras que el Ministerio de Desarrollo Social y Familia (MDSF) asume la coordinación del Plan de Reconstrucción, apoyado en ocasiones por un gerente de reconstrucción designado *ad hoc*.⁷⁹

El Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) desempeña un rol central al administrar los programas habitacionales, subsidios y la planificación urbana, mediante SERVIU y las SEREMI.⁸⁰ A ello se suma el Ministerio de Obras Públicas (MOP), responsable de la reposición de infraestructura crítica, y el Ministerio de Economía, Fomento y Turismo

⁷⁷ Ley 21.364, Crea el Sistema Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres y el Servicio Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres, 7 de agosto de 2021.

⁷⁸ Constitución Política de la República de Chile, artículo 24.

⁷⁹ Ministerio de Desarrollo Social y Familia, Plan de Reconstrucción, 2024.

⁸⁰ Ley General de Urbanismo y Construcciones, DFL N°458 de 1975; MINVU, competencias sectoriales.

entidad que, junto con CORFO y SERCOTEC, impulsa la reactivación productiva de las zonas afectadas.

Los Gobiernos Regionales, conforme a la Ley 19.175 y la Ley de Fortalecimiento de la Regionalización, administran recursos del FNDR y participan en planificación territorial, aunque con atribuciones todavía limitadas en reconstrucción.⁸¹ Las municipalidades, bajo la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (18.695), apoyan la atención inmediata de damnificados y la ejecución de programas locales, pero carecen de recursos suficientes para asumir un rol estructural. Finalmente, la Contraloría General de la República (CGR) fiscaliza la legalidad y eficiencia del gasto público, transformándose en un garante de la transparencia en la ejecución de planes y programas.⁸²

En síntesis, Chile dispone de un entramado legal robusto en competencias sectoriales, pero aún carece de un marco específico de reconstrucción, lo que explica las debilidades recurrentes en procesos posdesastre.

2.8. Balance y estado actual del proceso

Como hemos señalado, el incendio que afectó a Viña del Mar y alrededores, en febrero de 2024, constituye el evento urbano-forestal más letal de la historia reciente de Chile, con más de 130 fallecidos, alrededor de 30.000 damnificados y cerca de 10.000 viviendas destruidas. La magnitud de la catástrofe puso a prueba la capacidad del Estado para desplegar un proceso de reconstrucción rápido, justo y transparente. Sin embargo, a más de un año de ocurrido el desastre, el balance del proceso revela una mezcla de esfuerzos institucionales, tensiones políticas y notables aportes de la sociedad civil, pero también rezagos críticos que hoy condicionan la confianza en el Estado de las comunidades afectadas.

En junio de 2024, el Ministerio de Desarrollo Social aprobó el Plan de Reconstrucción, que contempló 166 medidas distribuidas en siete ejes estratégicos: bienestar integral, soluciones habitacionales, entorno urbano, infraestructura de redes, territorio y sustentabilidad, reactivación productiva e institucionalidad. El presupuesto total asignado bordeó el billón de pesos chilenos (M\$995.222.700).⁸³

El Gobierno designó, además, un gerente de reconstrucción, dependiente del MDSE, cuya misión fue articular a los ministerios sectoriales, coordinar

⁸¹ Ley 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional.

⁸² Ley 10.336, Orgánica Constitucional de la Contraloría General de la República.

⁸³ Ministerio de Desarrollo Social y Familia, Plan de Reconstrucción Incendios, junio de 2024. <https://www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl/storage/docs/Planreconstruccion.pdf>

con gobiernos locales y supervisar el avance del plan. Esta figura buscó evitar la dispersión de esfuerzos que caracterizó a reconstrucciones previas. En los primeros meses, el gerente de reconstrucción articuló mesas de trabajo con MINVU, Obras Públicas, Agricultura, Energía y Economía y también canalizó donaciones internacionales y apoyó la instalación de mesas sociales en Viña del Mar y Quilpué.⁸⁴ Sin embargo, con el paso del tiempo, se evidenció su debilidad institucional, ya que carecía de atribuciones para obligar a los ministerios a cumplir plazos y dependía en exceso de la voluntad política de cada cartera. Diversos informes presentados a la Comisión Especial Investigadora (CEI 70) consignaron que su rol fue más de “coordinador simbólico” que de autoridad efectiva de la reconstrucción.⁸⁵

El Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU), por su parte, asumió el liderazgo en materia habitacional al realizar el catastro de viviendas dañadas, la calificación de damnificados y la administración de subsidios. Este rol fue clave, dado que la demanda social se centraba en soluciones habitacionales rápidas y dignas.

Sin embargo, según la presentación de la Contraloría General de la República a la CEI 70,⁸⁶ de las 34 medidas que debían ejecutarse en 2024, ninguna se completó: 11 registraban 0% de avance y 10 estaban bajo el 28%. Varias fueron reprogramadas unilateralmente por ministerios, sin actos administrativos ni consulta al Comité de Reconstrucción. El MINVU explicó estos retrasos por problemas de suelo, falta de proyectos habitacionales disponibles en la zona y demoras en la aprobación de urbanizaciones.⁸⁷

El déficit habitacional es el mayor cuello de botella del proceso. El catastro de SERVIU Valparaíso (septiembre de 2024) identificó 5.624 viviendas afectadas, cifra que aumentó a 6.261 en marzo de 2025. De estas, 3.503 familias resultaron calificadas como hábiles para obtener subsidios.⁸⁸ A marzo de 2025 la situación se resumía en 40 viviendas entregadas, 543 en ejecución y 2015 sin inicio de obras.⁸⁹ Esto significa que más del 80% de

⁸⁴ Ibid.

⁸⁵ Contraloría General de la República, *Presentación a la CEI 70*, agosto de 2025, pp. 18-20.

⁸⁶ Ibid., pp. 18-20. https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmID=363519&prmTipo=DOCUMENTO_COMISION

⁸⁷ MINVU, Plan de Reconstrucción, *Informe Respuestas CI 70*, 11 de agosto de 2025. https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmID=363350&prmTipo=DOCUMENTO_COMISION

⁸⁸ SERVIU Valparaíso, Catastro de viviendas afectadas, septiembre 2024; actualización marzo 2025. <https://www.minvu.gob.cl/wp-content/uploads/2025/08/PPT-Ministro-CEI-Reconstruccion-VF.pdf>

⁸⁹ Contraloría General de la República, *Presentación a la CEI 70*, p. 33.

las familias damnificadas seguían sin solución definitiva. La CGR instruyó procesos disciplinarios contra SERVIU y Seremi MINVU por la tardanza en subsidios y la entrega de información contradictoria.⁹⁰

En contraste, la sociedad civil entregó rápidamente viviendas transitorias. La Comunidad de Organizaciones Solidarias, a través de Movidos x Chile, Techo y Hogar de Cristo, coordinó el levantamiento de viviendas de emergencia, kits de habitabilidad y alimentación para miles de familias, dejando en evidencia la brecha de eficiencia con el aparato estatal.⁹¹ El caso más notable fue el de Techo Chile, que en menos de seis meses había entregado 942 viviendas de emergencia y organizado la construcción de 11 sedes comunitarias. Hogar de Cristo aportó más de 1.000 kits de habitabilidad, mientras que Movidos x Chile coordinó la entrega de más de 30.000 kits de alimentación e higiene.⁹²

3. CONTRASTE DE LOS HECHOS CON EL ESTÁNDAR NORMATIVO, EVALUANDO LA CORRESPONDENCIA O BRECHAS ENTRE LAS OBLIGACIONES JURÍDICAS Y LAS RESPUESTAS (ESTATALES Y EMPRESARIALES)

3.1. Apagones 2024: vulneración de derechos y brechas de fiscalización

El apagón de agosto de 2024 puso a prueba la capacidad del Estado y de las empresas concesionarias de servicios eléctricos para garantizar derechos esenciales en un contexto de emergencia. La afectación a alrededor de 700.000 personas en la Región Metropolitana y zonas del centro-sur, sumado al fallecimiento de tres pacientes electrodependientes, muestra que la interrupción del servicio no fue solo un problema técnico, sino una vulneración directa de derechos fundamentales, en especial el derecho a la vida y a la salud.

Desde la perspectiva del marco internacional, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) reconoce el derecho a la vida como inalienable y exige medidas positivas del Estado para resguardarlo frente a amenazas previsibles.⁹³ Del mismo modo, el PIDESC consagra el derecho a la salud y a una vivienda adecuada, cuya protección requiere políticas de prevención y continuidad de servicios básicos, incluso en emergencias.⁹⁴ La

⁹⁰ Ibid., pp. 35-38.

⁹¹ Comunidad de Organizaciones Solidarias, *Presentación a la CEI 70*, 2025, pp. 4-6. https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmID=363520&prmTipo=DOCUMENTO_COMISION

⁹² Ibid., pp. 10-12

⁹³ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 6.

⁹⁴ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, arts. 11 y 12.

Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD) agrega un deber reforzado de protección para personas en situación de vulnerabilidad, exigiendo planes de emergencia inclusivos y accesibles.⁹⁵ En el ámbito regional, la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH) obliga a los Estados a garantizar el derecho a la vida, integridad y acceso a la información incluso durante estados de excepción.⁹⁶

El contraste entre estos estándares y la reacción institucional y empresarial, en 2024, muestra claras brechas de cumplimiento. La Ley 21.304, vigente desde 2021, estableció la obligación de las distribuidoras de proveer equipos de respaldo y atención prioritaria a personas electrodependientes.⁹⁷ Sin embargo, múltiples denuncias de familiares y organizaciones dieron cuenta de la falta de entrega oportuna de generadores y baterías. La Superintendencia de Electricidad y Combustibles (SEC) ya había advertido, en mayo de 2024, sobre falencias de las distribuidoras en la atención a este grupo, lo que demuestra que la amenaza era previsible. Conforme a la jurisprudencia de la Corte IDH en el caso *Sawhoyamaxa vs. Paraguay* (2006), la omisión estatal frente a riesgos conocidos constituye una violación del deber de garantía del derecho a la vida.⁹⁸

La reacción estatal fue tardía y fragmentada, restringida a sanciones administrativas posteriores, un procedimiento voluntario colectivo del SERNAC y coordinaciones puntuales de SENAPRED. El control preventivo fue insuficiente. La Contraloría General de la República, en su Informe Final de Investigación Especial, calificó de “deficiente” la fiscalización de la SEC en materia de planes de contingencia y atención de electrodependientes.⁹⁹ Esta constatación se conecta con la jurisprudencia nacional en el caso del río Las Minas, donde la Corte Suprema estableció la responsabilidad estatal por falta de servicio al no activar alertas oportunas frente a una amenaza conocida.¹⁰⁰

En cuanto a las empresas distribuidoras, si bien algunas reportaron la entrega de equipos de respaldo y la habilitación de canales de comunicación, los tiempos de respuesta fueron desiguales y superaron las 84 horas en comunas más pobres. Conforme a los Principios Rectores de la ONU sobre Empresas y Derechos Humanos, las compañías tienen la

⁹⁵ Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, art. 11.

⁹⁶ Convención Americana sobre Derechos Humanos, arts. 4, 5 y 27.

⁹⁷ Ley 21.304, Diario Oficial, 12 de enero de 2021.

⁹⁸ Corte IDH, *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa vs. Paraguay*, op. cit.

⁹⁹ Contraloría General de la República, Informe Final de Investigación Especial N°64, 15 de abril de 2025.

¹⁰⁰ Corte Suprema de Chile, Rol N°25.169-2019, sentencia 19 de mayo de 2020 (caso del río Las Minas).

obligación de aplicar debida diligencia en materia de derechos humanos, lo que implica identificar y mitigar impactos previsible.¹⁰¹ En este caso, las acciones empresariales respondieron más a la presión reputacional que a una estrategia de prevención efectiva.

Finalmente, cabe destacar la desigualdad en el impacto, ya que hubo comunas con menos recursos que experimentaron interrupciones más prolongadas y que presentan menor capacidad comunitaria de respuesta, lo cual contraviene el principio de igualdad y no discriminación del derecho internacional.¹⁰²

En suma, lejos de ser un evento “inevitable”, el apagón de 2024 constituyó un fracaso desde el punto de vista preventivo, atribuible tanto a omisiones estatales como a la falta de diligencia empresarial.

3.2. Apagón 2025: el mayor *blackout* de la historia chilena

El megacorte eléctrico del 25 de febrero de 2025 afectó al 98% de la población, paralizó servicios básicos y derivó en seis muertes de pacientes electrodependientes. El informe del Coordinador Eléctrico Nacional (CEN) descartó caso fortuito y atribuyó la causa a la desconexión de la línea Nueva Maitencillo–Nueva Pan de Azúcar, ocasionada por error humano y fallas de supervisión de la empresa Interchile.

El contraste con estándares jurídicos revela un doble incumplimiento. Primero, el Estado, conforme al PIDCP (art. 6) y la CADH, tenía el deber de adoptar medidas razonables de prevención para resguardar la vida y la salud frente a un riesgo conocido como es la fragilidad del sistema eléctrico, advertida en informes previos de la SEC y el CEN.¹⁰³ Segundo, las empresas de transmisión omitieron protocolos básicos de seguridad, operaron líneas por sobre los límites establecidos y reiniciaron equipos sin notificación al coordinador, en abierta infracción a la debida diligencia empresarial reconocida por los Principios Rectores de la ONU.¹⁰⁴

La Ley 21.364 define la prevención como principio rector I, obligando a todos los niveles del Estado a planificar y reducir riesgos.¹⁰⁵ La omisión en anticipar redundancias en transmisión demuestra un incumplimiento de este mandato. Asimismo, la Ley 21.304 obligaba a garantizar la protección

¹⁰¹ Consejo de Derechos Humanos ONU, *Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos*, 2011.

¹⁰² *Política Nacional de Reducción del Riesgo de Desastres 2020-2030*, Ministerio del Interior, Chile.

¹⁰³ *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, art. 6.

¹⁰⁴ Consejo de Derechos Humanos ONU, *Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos*, 2011.

¹⁰⁵ Ley 21.364, Diario Oficial, 7 de agosto de 2021.

de electrodependientes; sin embargo, seis fallecieron durante el apagón, lo que refleja la insuficiencia de los planes de respaldo. Conforme a la Opinión Consultiva OC-32/25 de la Corte IDH, la inacción frente a riesgos previsible puede configurar violaciones al derecho a la vida y la salud.¹⁰⁶

Si bien la reacción estatal incluyó la declaración de estado de excepción y el despliegue de FF. AA, la apertura de investigaciones desde la SEC y la Comisión Especial Investigadora N.º 68 determinaron la existencia de fallas estructurales de gobernanza y responsabilidad compartida entre empresas y organismos públicos.

Observar la jurisprudencia nacional –como la emanada a partir de los casos de personas afectadas por el tsunami del 27/F de 2010– resulta ilustrativo, ya que en sus fallos la Corte Suprema condenó al Estado por falta de servicio al no emitir alertas oportunas, pese a contar con información técnica suficiente.¹⁰⁷ Del mismo modo, en el apagón de 2025 existía conocimiento previo de riesgos en transmisión que no fueron gestionados. Esto refuerza la idea de que la omisión estatal y empresarial no fue accidental, sino una falla estructural de diligencia.

3.3. Incendio de Viña del Mar 2024: derechos vulnerados en la catástrofe urbana-forestal

La revisión normativa deja en evidencia múltiples vulneraciones. En primer lugar, el derecho a la vida se comprometió por la falta de sistemas efectivos de alerta temprana, dado que la alerta SAE no llegó a sectores críticos. Según la OC-23/17 de la Corte IDH, los Estados deben adoptar planes de contingencia frente a riesgos graves, incluso si la evidencia científica no es concluyente,¹⁰⁸ y, en este sentido, la omisión en garantizar un sistema confiable de alerta equivale a incumplir ese deber.

En segundo lugar, el derecho a la vivienda adecuada del PIDESC se vio comprometido en el proceso de reconstrucción. Miles de familias en asentamientos informales quedaron excluidas de subsidios, lo que contravino el principio de igualdad y no discriminación.¹⁰⁹ La Contraloría

¹⁰⁶ Corte IDH, *Opinión Consultiva OC-32/25*, 2025 (emergencia climática).

¹⁰⁷ Corte Suprema de Chile, “Responsabilidad del Estado por tsunami 27/F”, Rol N.º 59.652-2016.

¹⁰⁸ Corte IDH, *Opinión Consultiva OC-23/17, medio ambiente y derechos humanos*, 2017.

¹⁰⁹ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, art. 11.

constató que, a marzo de 2025, más del 80% de los damnificados seguían sin solución habitacional definitiva.¹¹⁰

En tercer lugar, el derecho a la participación fue limitado. La figura del “gerente de reconstrucción” careció de atribuciones vinculantes, y las comunidades fueron marginadas de las decisiones clave. El Marco de Sendai exige participación inclusiva en la gestión del riesgo, lo que aquí no se cumplió.¹¹¹

La responsabilidad compartida fue evidente y comprometió a diversos organismos. CONAF no preposicionó brigadas ni implementó cortafuegos, pese a que los estudios de riesgo habían identificado la zona como crítica; SENAPRED y las municipalidades carecían de planes comunales de emergencia efectivos; el MINVU falló en dar respuestas habitacionales oportunas. Esta falta de diligencia hace recordar el fallo de la Corte Suprema en el caso río Las Minas (2020), donde se condenó al Estado por no activar protocolos frente a amenazas previsible.¹¹²

En síntesis, el incendio de 2024 expuso una combinación de vulneraciones: a la vida (falta de alerta), a la vivienda (exclusión en reconstrucción), a la participación (débil involucramiento comunitario) y a la igualdad (discriminación indirecta contra asentamientos informales). Lejos de ser un desastre inevitable, el evento refleja omisiones estatales y empresariales en la prevención y gestión de riesgos. La posterior creación del Servicio Nacional Forestal en 2025, mediante la Ley 21.744, responde a estas falencias, pero no repara las violaciones sufridas por las víctimas.

La siguiente tabla sintetiza la información sobre los estándares jurídicos aplicables, la respuesta estatal y empresarial, las brechas identificadas y la jurisprudencia relevante para los tres casos analizados. Este resumen facilita la comparación entre los distintos eventos y resalta los puntos centrales en materia de derechos vulnerados y gestión del riesgo de desastres.

¹¹⁰ Contraloría General de la República, *Presentación a CEI 70* sobre reconstrucción en Viña del Mar, 2025.

¹¹¹ *Marco de Acción de Sendai 2015-2030*, Naciones Unidas, op. cit.

¹¹² Corte Suprema de Chile, Rol N°25.169-2019, sentencia 19 de mayo de 2020.

Tabla N°1: Comparación de casos recientes a la luz de los estándares de derechos humanos y la gestión del riesgo

Caso	Estándares jurídicos aplicables	Respuesta estatal/empresarial	Brechas identificadas	Jurisprudencia comparada
Apagones 2024	PIDCP (art. 6), PIDESC (arts. 11 y 12), CADH, CDPD (art. 11), Ley 21.304, Ley 21.364, Política Nacional de RRD 2020-2030.	Sanciones de SEC; PVC de SERNAC; apoyo reactivo de SEN-APRED. Empresas distribuidoras reportan entrega de equipos, pero con retrasos y desigualdad territorial.	Falta de prevención estatal pese a advertencias SEC; incumplimiento de la Ley 21.304; desigualdad en protección a comunas pobres; respuesta tardía.	Corte IDH, <i>Sauhoyamaxa vs. Paraguay</i> (2006); Corte Suprema Chile, Río Las Minas (2020).
Apagones 2025	PIDCP (art. 6), CADH, PIDESC, OC-32/25 Corte IDH (2025), Ley 21.304, Ley 21.364, Principios Rectores ONU sobre Empresas y DDHH.	Estado declara emergencia y abre investigaciones; CEI 68 detecta fallas de gobernanza. Empresas de transmisión omitieron protocolos y operaron fuera de márgenes de seguridad.	Ausencia de redundancias en transmisión; incumplimiento del deber de prevención; muertes de electrodependientes; coordinación deficiente entre CEN, SEC y empresas.	Corte Suprema Chile, fallos por tsunami 27/F (2010); Corte IDH, <i>Comunidad de La Oroya vs. Perú</i> (2023).
Incendio Viña 2024	PIDCP (art. 6), PIDESC (art. 11), CADH, OC-23/17 Corte IDH (2017), Marco de Sendai, Ley 21.364, Ley 21.744 (2025).	Estado decreta catástrofe; SENA-PRED activa CO-GRID; MINVU lidera reconstrucción; designación de gerente <i>ad hoc</i> . CONAF y municipios con recursos limitados.	Fallas en alertas SAE; exclusión de asentamientos informales de subsidios; débil participación comunitaria; retrasos en soluciones habitacionales definitivas.	Corte Suprema Chile, Río Las Minas (2020); Corte IDH, <i>Comunidad de La Oroya vs. Perú</i> (2023).

Fuente: Elaboración propia

La revisión comparativa, pone de relieve que, si bien los marcos normativos nacionales e internacionales establecen obligaciones precisas en materia de derechos humanos y GRD, la implementación práctica presenta deficiencias

estructurales. En todos los casos analizados, se evidencian omisiones preventivas, falencias en los sistemas de alerta y brechas significativas en la respuesta institucional factores que contribuyen al agravamiento de los impactos en la población más vulnerable. En el caso del incendio de Viña del Mar, la exclusión de asentamientos informales y la débil participación comunitaria en los procesos de otorgamiento de subsidios y reconstrucción, ilustran cómo la normativa y los estándares internacionales –Marco de Sendai, opiniones consultivas de la Corte IDH, entre otros– no fueron operacionalizados en forma eficaz. Esto acentuó las diferencias estructurales en el acceso a derechos, especialmente a la vivienda, y generó una sensación de abandono entre los damnificados, lo que se tradujo en persistentes problemas para restablecer condiciones mínimas de habitabilidad. Los apagones de 2024 y 2025 revelan una dimensión crítica y transversal en la vulneración de derechos, pues, además del evento eléctrico propiamente tal, se produjo una interrupción masiva de telecomunicaciones, dejando a miles de personas incomunicadas y limitando el acceso a información, apoyo, asistencia médica y sistemas de emergencias. Estas desconexiones afectaron en especial a grupos altamente vulnerables –como las personas electrodependientes–, profundizando el aislamiento de las instituciones responsables en los momentos más álgidos de la emergencia. Los apagones no sólo dejaron en evidencia una brecha en el acceso a los servicios económicos de interés general, sino que, además, amplificaron los riesgos contra la vida, la salud y la dignidad, y develaron importantes falencias en la planificación e inversión en infraestructuras críticas.

3.4. Evaluación del grado de cumplimiento de obligaciones internacionales

3.4.1. Apagones 2024. Incumplimiento de deberes de prevención y garantía

Respecto a este punto, entre las obligaciones internacionales aplicables, está, en primer lugar, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), el cual establece en su artículo 6 que el derecho a la vida debe ser protegido mediante medidas positivas que resguarden a las personas frente a amenazas previsibles.¹¹³ Por otra parte, el Comité de Derechos Humanos ha aclarado que esta obligación incluye riesgos ambientales y desastres previsibles, requiriendo la adopción de planes y medidas preventivas.

En segundo lugar, resultan aplicables las del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), que obliga al Estado

¹¹³ PIDCP, art. 6.

a garantizar el derecho a la salud (art. 12) y a condiciones de vida adecuadas (art. 11), lo que en contextos de desastre se traduce en asegurar la continuidad de servicios básicos como electricidad, agua y atención médica.¹¹⁴

A nivel regional, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) protege el derecho a la vida (art. 4) y a la integridad personal (art. 5), que no pueden ser suspendidos ni siquiera en estados de excepción (art. 27).¹¹⁵ A nivel jurisprudencial, la Corte IDH, en *Sawhoyamaxa vs. Paraguay* (2006), señaló que los Estados deben prevenir riesgos a la vida cuando “sabían o debían saber” de una amenaza real e inmediata y no adoptaron medidas razonables.¹¹⁶ Finalmente, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD) impone en su artículo 11 un deber reforzado, que consiste en garantizar la seguridad y protección de personas con discapacidad en emergencias, lo que incluye planes diferenciados y entrega de insumos prioritarios.¹¹⁷

En cuanto al grado de cumplimiento, recordemos que la Ley 21.304 incorporó al ordenamiento jurídico chileno obligaciones para las empresas del sector de distribución, al establecer la entrega obligatoria de equipos de respaldo y atención prioritaria a electrodependientes.¹¹⁸ Sin embargo, el apagón de 2024 mostró un grado de incumplimiento sistemático, por cuanto las empresas distribuidoras, en muchos casos, no entregaron equipos; los registros de electrodependientes estaban desactualizados y los protocolos de emergencia no fueron activados. Por otro lado, el Estado, a través de la Superintendencia de Electricidad y Combustibles (SEC), conocía de antemano estas deficiencias, pues un informe de mayo de 2024 ya advertía sobre la falta de mantenimiento preventivo y falencias en atención a electrodependientes.¹¹⁹ No obstante, no adoptó medidas correctivas, evidenciando un incumplimiento del deber de prevención. La respuesta posterior fue reactiva y no garantizó de manera adecuada los derechos de las víctimas. En resumen, el Estado incumplió sus obligaciones internacionales en prevención, al no fiscalizar ni corregir deficiencias advertidas previamente; y en protección diferenciada, al no garantizar la seguridad de personas electrodependientes, vulnerando la CDPD.

¹¹⁴ PIDESC, arts. 11 y 12.

¹¹⁵ CADH, arts. 4, 5 y 27.

¹¹⁶ Corte IDH, caso *Sawhoyamaxa vs. Paraguay*, op. cit., 2006.

¹¹⁷ CDPD, art. 11.

¹¹⁸ Ley 21.304, Diario Oficial, 12 de enero de 2021.

¹¹⁹ SEC, Informe Técnico sobre distribución, mayo de 2024.

Ahora bien, el incumplimiento no fue solo estatal. Las empresas distribuidoras, concesionarias de un servicio público esencial, fallaron en su deber de debida diligencia empresarial reconocido por los Principios Rectores de la ONU sobre Empresas y Derechos Humanos.¹²⁰ La congestión en canales de atención y los retrasos, en algunos casos de más de 84 horas, muestran una desprotección grave y discriminatoria. En consecuencia, en el apagón de 2024 se configura un incumplimiento grave de obligaciones internacionales, especialmente respecto al derecho a la vida y la salud de personas en situación de vulnerabilidad.

3.4.2 Apagones 2025: incumplimiento estructural y responsabilidad compartida

El megacorte eléctrico del 25 de febrero de 2025, que afectó al 98% de la población, representa un caso aún más grave de incumplimiento de obligaciones internacionales, pues no solo comprometió el derecho a la vida de electrodependientes, sino la continuidad de servicios esenciales en todo el territorio.

En cuanto a las obligaciones internacionales aplicables –además del PIDCP, PIDESC y CADH– la Opinión Consultiva OC-32/25 de la Corte IDH estableció que los Estados tienen el deber de prevenir y mitigar efectos adversos del cambio climático y de desastres tecnológicos, como parte de su obligación de garantía de los derechos humanos.¹²¹ En el mismo sentido, la Opinión Consultiva de la Corte Internacional de Justicia (2025) determinó que los Estados deben actuar con debida diligencia en materia de mitigación y adaptación frente a amenazas previsibles, siendo responsables internacionalmente si omiten medidas razonables.¹²² Por otra parte, el Marco de Sendai para la RRD también obliga a proteger infraestructura crítica y servicios básicos, siendo la electricidad un componente central para el goce de derechos fundamentales.¹²³

En este caso se verifica un incumplimiento de los estándares internacionales. Recordemos que la falla se originó por una operación de la empresa Interchile, que reinició un módulo de protección sin coordinación con el CEN, lo que derivó en la desconexión de una línea troncal y la fragmentación del sistema. El informe del CEN es claro en descartar fuerza

¹²⁰ ONU, *Principios Rectores sobre empresas y derechos humanos*, 2011.

¹²¹ Corte IDH, *Opinión Consultiva OC-32/25*, 2025.

¹²² CIJ, *Opinión Consultiva sobre obligaciones climáticas*, 2025.

¹²³ Naciones Unidas, *Marco de Sendai 2015–2030*, op. cit.

mayor y atribuye el megacorte a fallas técnicas, error humano y debilidad estructural.¹²⁴

Por su parte, el Estado reaccionó mediante la declaración de estado de excepción, la activación del COGRID nacional y la apertura de investigaciones por la SEC. Sin embargo, estas medidas fueron posteriores al evento, lo que muestra un incumplimiento del deber de prevención.

Asimismo, la Comisión Especial Investigadora N°68 del Congreso concluyó que existieron fallas estructurales en la gobernanza del sistema eléctrico, incluyendo la falta de fiscalización del Ministerio de Energía y la SEC.¹²⁵

En cuanto a la responsabilidad compartida, se constata incumplimiento por parte de las empresas Interchile, Transelec y otras que fallaron en la aplicación de protocolos, operaron fuera de límites seguros y omitieron redundancias, contraviniendo el estándar de debida diligencia empresarial; y también del Estado a través de la SEC y el Ministerio de Energía al no supervisar ni corregir estas fallas conocidas.

Finalmente, podemos señalar que el Estado de Chile incurrió en un incumplimiento estructural de sus obligaciones internacionales al no garantizar la continuidad de un servicio esencial, cuya interrupción afectó derechos básicos de toda la población. Este incumplimiento se agrava por la reiteración de fallas (ya advertidas en 2024) y por la falta de diligencia en corregir vulnerabilidades.

3.4.3 Incendio de Viña del Mar 2024: incumplimiento en prevención y reconstrucción

El megaincendio urbano-forestal que se produjo en Viña del Mar, en febrero de 2024, expuso vulneraciones masivas a derechos humanos con más de 130 muertes, 30.000 damnificados y 10.000 viviendas destruidas.

Respecto a las obligaciones internacionales aplicables, encontramos al PIDCP que garantiza la protección del derecho a la vida e impone el deber de adoptar medidas razonables para salvaguardarlo.¹²⁶ En la misma línea, el PIDESC garantiza el derecho a una vivienda adecuada y a la salud, incluyendo medidas de prevención de riesgos y reconstrucción digna.¹²⁷

Así también, la CADH prescribe la protección de la vida, la integridad y la igualdad, derechos que no pueden ser suspendidos ni en emergencias.¹²⁸

¹²⁴ Coordinador Eléctrico Nacional, Informe de Análisis de Falla, marzo 2025.

¹²⁵ Cámara de Diputados, *Informe Final CEI 68*, op. cit.

¹²⁶ PIDCP, art. 6.

¹²⁷ PIDESC, art. 11.

¹²⁸ CADH, arts. 4 y 24.

En otro nivel, la OC-23/17 de la Corte IDH reconoció la obligación de prevenir daños ambientales significativos que amenacen la vida e integridad, aplicando el principio de precaución.¹²⁹ Y finalmente, el Marco de Sendai exige sistemas de alerta temprana eficaces y participación comunitaria en la gestión del riesgo.¹³⁰

En cuanto al grado de cumplimiento de los estándares internacionales, aun cuando el Estado declaró el estado de catástrofe y desplegó medidas de emergencia, las fallas estructurales fueron evidentes en:

- Prevención: la alerta SAE no llegó a sectores críticos; CONAF no preposicionó brigadas ni implementó cortafuegos en áreas históricamente vulnerables.
- Reconstrucción: el MINVU excluyó a familias en asentamientos informales de subsidios, pese a la obligación de igualdad y no discriminación.
- Participación: la figura del gerente de reconstrucción careció de atribuciones efectivas y las comunidades fueron marginadas.

Dicho eso, podemos sostener que el Estado de Chile tuvo un cumplimiento parcial de sus obligaciones internacionales, por cuanto actuó en la fase reactiva con medidas de emergencia, pero incumplió en la fase preventiva (alertas, cortafuegos, planes comunales) y en la fase de reconstrucción (exclusión de damnificados y retrasos). Estas omisiones derivaron en violaciones graves a los derechos a la vida, la vivienda y la igualdad.

4. CONCLUSIÓN TRANSVERSAL: EL GRADO DE CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES INTERNACIONALES EN LOS DESASTRES RECIENTES EN CHILE

La experiencia chilena durante los años 2024 y 2025, marcada por dos apagones eléctricos masivos y el megaincendio de Viña del Mar, permite evaluar con particular claridad el grado de cumplimiento de las obligaciones internacionales asumidas por el Estado en materia de derechos humanos y gestión del riesgo de desastres. El análisis comparado de estos casos revela un patrón común: la existencia de un marco normativo robusto, tanto nacional como internacional, pero una brecha persistente en su implementación, que redunda en incumplimientos graves de deberes de prevención, protección y garantía.

¹²⁹ Corte IDH, *Opinión Consultiva OC-23/17*, 2017.

¹³⁰ *Marco de Sendai 2015-2030*, op. cit.

En los casos analizados, la principal debilidad fue la carencia de medidas preventivas frente a riesgos conocidos y previsibles.

En el caso de los apagones de 2024, la Superintendencia de Electricidad y Combustibles (SEC) había advertido meses antes de deficiencias en planes de contingencia de las distribuidoras, especialmente en la atención de personas electrodependientes. Aun así, no se fiscalizó ni corrigió el incumplimiento de la Ley 21.304, configurándose una violación directa al derecho a la vida y la salud.

En lo relativo al apagón de 2025, el Coordinador Eléctrico Nacional (CEN) y las empresas de transmisión tenían información suficiente sobre vulnerabilidades del sistema, pero no implementaron redundancias ni protocolos adecuados; por su parte, ni la SEC ni el Ministerio de Energía ejercieron un control preventivo eficaz.

En el incendio en Viña del Mar, tanto SENAPRED como CONAF conocían la existencia de zonas críticas de riesgo, pero no se reforzaron cortafuegos ni se preposicionaron brigadas en temporada de alto peligro. La alerta SAE no llegó a sectores altamente expuestos, y las municipalidades carecían de planes comunales actualizados.

En síntesis, en los tres casos revisados se observa un incumplimiento sistemático del deber de prevención, que es uno de los pilares del derecho internacional de los derechos humanos y del Marco de Sendai.

4.1. Evaluación del grado de cumplimiento frente a los estándares internacionales

Derecho a la vida y la integridad personal: El PIDCP y la CADH obligan a los Estados a proteger activamente la vida y la integridad frente a riesgos previsibles. La Corte IDH, en *Sawhoyamaya vs. Paraguay* (2006), estableció que la omisión frente a amenazas conocidas configura violación al derecho a la vida. Esta doctrina es plenamente aplicable a los apagones de 2024 y 2025, donde el Estado no adoptó medidas para resguardar a electrodependientes pese a contar con advertencias previas. Lo mismo ocurre con el incendio de Viña del Mar, donde la falta de alerta temprana y evacuación efectiva derivó en una tragedia de gran magnitud con cientos de muertos, heridos y damnificados.

Derecho a la salud y a una vivienda adecuada: El PIDESC (arts. 11 y 12) exige asegurar la continuidad de servicios básicos y el acceso a una vivienda digna, incluso en contextos de desastre. En el caso de los apagones, la interrupción prolongada del suministro eléctrico vulneró el derecho a la salud de electrodependientes y afectó la continuidad de

hospitales y servicios sanitarios. En el caso del incendio de Viña del Mar, la exclusión de familias no catastradas o en asentamientos informales del Plan de Reconstrucción violó el principio de igualdad y el derecho a una vivienda adecuada, lo que fue advertido por la Contraloría General de la República.

Obligaciones reforzadas frente a grupos vulnerables: La CDPD (art. 11) obliga a adoptar medidas específicas para personas con discapacidad en emergencias. El incumplimiento parcial de la Ley 21.304 en ambos apagones muestra que Chile no cumplió con esta obligación reforzada. A su vez, la CEDAW, en su Recomendación General N°37 (2018) exige integrar la perspectiva de género en la gestión del riesgo, cuestión que no se observó en la atención diferenciada ni en la reconstrucción posterior al incendio.

Estándares ambientales y de precaución: Las Opiniones Consultivas OC-23/17 y OC-32/25 de la Corte IDH ampliaron las obligaciones estatales, señalando que la debida diligencia incluye medidas de prevención frente a riesgos graves y previsibles, incluso cuando la evidencia científica no sea concluyente. El incendio de Viña del Mar, al desarrollarse en una interfaz urbano-forestal previamente diagnosticada como de alto riesgo, revela un incumplimiento de este deber. Lo mismo ocurre con la omisión de redundancias en la transmisión eléctrica, que desencadenó el apagón de 2025. La reciente Opinión Consultiva de la Corte Internacional de Justicia (2025) refuerza este punto al señalar que los Estados son responsables internacionalmente por actos u omisiones que contribuyan a desastres previsibles, debiendo reparar daños y garantizar no repetición.

4.2. Responsabilidad del Estado y de las empresas

La revisión de los apagones masivos de 2024 y 2025, además del incendio urbano-forestal de Viña del Mar demuestran que –aunque intervienen actores privados en la gestión de servicios públicos– la obligación internacional de prevenir violaciones a los derechos humanos, relacionados con la materia, es irrenunciablemente un deber estatal. Cuando el Estado privatiza, terceriza o concesiona servicios económicos de interés general, deja de ser un prestador directo de esos servicios y se transforma en un Estado garante, es decir, asume el rol de fiscalizar, regular y garantizar el acceso y protección efectiva de los derechos implicados, a través de sus órganos y agencias, sin que ello implique una atenuación o transferencia de estándar de conducta ni de su responsabilidad.

Dicho esto, en los apagones de 2024 y 2025 los retrasos y deficiencias de las empresas constituyen incumplimientos empresariales a la Ley 21.304 y a los contratos de suministro y/o transmisión eléctrica; asimismo, la omisión estatal en la fiscalización, en la aplicación normativa y en la prevención derivó en una vulneración directa del derecho a la vida y la salud, especialmente de personas electrodependientes, no pudiendo eximirse el Estado de su responsabilidad, arguyendo que se trata de servicios concesionados.

En cuanto al incendio de Viña del Mar de 2024, debemos distinguir dos ámbitos de responsabilidad, a saber: a) respecto de la gestión forestal, planificación territorial y la prevención, y b) respecto a la reconstrucción. En lo referido al primer ámbito, la falta de anticipación de la tragedia, la deficiente planificación y las fallas en la coordinación durante la emergencia (SENAPRED, CONAF, GORE, municipios, etc.) son indicios de incumplimiento de deberes de garantía por parte del Estado; además, de lo que pareciera haber sido una falta de debida diligencia en las contrataciones de la CONAF. En el proceso de reconstrucción, las trabas burocráticas, particularmente para las familias de asentamientos informales, dejan en evidencia una discriminación estructural ejercida a través de las entidades públicas.

Por su parte, las empresas privadas, conforme a los Principios de las Naciones Unidas sobre Empresas y Derechos Humanos, deben atenerse a estándares de debida diligencia en cuanto a identificar los riesgos e impactos previsibles sobre los derechos humanos, adoptar las medidas para prevenir, mitigar y rendir cuentas de dichos impactos, y responder proactivamente ante las emergencias. Así, en el sector eléctrico, las distribuidoras y transmisoras están obligadas a mantener planes de contingencia, garantizar la reposición prioritaria del servicio y la entrega oportuna de equipos de respaldo a pacientes electrodependientes. Las demoras, omisiones o deficiencias operativas en estos ámbitos pueden derivar tanto en sanciones administrativas como en responsabilidades civiles y/o penales. En cuanto a las empresas que participan en procesos de reconstrucción, deben actuar conforme a criterios de no discriminación y equidad, evitando contribuir con exigencias excluyentes o prácticas que resulten en discriminación indirecta hacia familias en condiciones más vulnerables. En lo que respecta a empresas del rubro forestal, estas deben contribuir a la prevención de los riesgos sectoriales, y colaborar en la planificación y ejecución de medidas prospectivas y correctivas.

Es preciso recalcar que, si bien las empresas tienen estos deberes, el Estado sigue siendo el garante último.

CONCLUSIONES

La experiencia de los desastres socio-naturales ocurridos entre 2024 y 2025 –y analizados en este capítulo–, deja lecciones profundas y temas pendientes de carácter urgente en la relación entre gestión de riesgos de desastres, derechos humanos y gobernanza. Más allá de la magnitud de los eventos y sus devastadores efectos sobre la vida, la salud y la vivienda de miles de personas, lo ocurrido desnuda la persistencia de brechas estructurales de prevención, protección social adaptativa¹³¹ y reparación, que el Estado está llamado a superar de manera decidida y sistemática.

El análisis de los eventos y su confrontación con los estándares internacionales revelan que Chile dispone de un marco normativo robusto, alineado con esos estándares y con las mejores prácticas en esta materia, sin embargo su implementación se ve obstaculizada por su alta fragmentación institucional que se traducen en falta de prevención ante riesgos previsibles, insuficiente coordinación intersectorial y debilidad en la fiscalización, en especial en lo referido a la supervisión y/o supervigilancia de los actores privados responsables de servicios de interés general. Aunque se identifican avances en el manejo estatal de los desastres socionaturales, el tránsito desde un modelo reactivo hacia uno preventivo –y basado en derechos– aún está incompleto.

Asimismo, la revisión de los desastres, seleccionados para este estudio, dejó en evidencia una insuficiente atención diferenciada a grupos en situación de vulnerabilidad (electrodependientes, personas con discapacidad, habitantes de asentamientos informales), vulnerando principios de igualdad, no discriminación y protección reforzada, consagrados en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y la Convención Americana de Derechos Humanos. Persisten barreras de acceso, registros incompletos, ausencia de mecanismos de priorización eficaces y una débil incorporación de perspectiva de género y de verdadera participación de las comunidades afectadas, tanto durante la respuesta inmediata como en la fase de reconstrucción.

¹³¹ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Chile, PNUD, *Oportunidades y desafíos para avanzar en protección social adaptativa en Chile*, 21 de agosto de 2025. <https://www.undp.org/es/chile/publicaciones/opportunidades-y-desafios-para-avanzar-en-proteccion-social-adaptativa-en-chile>

En lo referente a la garantía y control, las empresas privadas tienen obligaciones claras de debida diligencia y prevención de riesgos –de conformidad a la Ley 21.304, el Decreto Supremo N°44 de 2023, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, y los Principios Rectores de la ONU sobre Empresas y Derechos Humanos. No obstante, el Estado es el garante último en la protección de los derechos fundamentales. El análisis mostró que la omisión en la fiscalización, en la exigencia de planes diferenciados y en el monitoreo en el cumplimiento de protocolos críticos –como la atención prioritaria a electrodependientes– acentúa la responsabilidad internacional de Chile por falta de servicio y discriminación.

En el ámbito de la gobernanza, el Marco de Sendai y la jurisprudencia internacional recalcan que la reducción del riesgo es inescindible de la realización de los derechos humanos. Esto exige fortalecer la estrategia preventiva con transparencia, auténtica participación de las comunidades y actores involucrados, rendición de cuentas y equidad territorial y social. El Estado debe avanzar hacia una gobernanza articulada genuinamente entre los niveles central, regional y local, en conjunto con el sector privado y la sociedad civil, fomentando la descentralización, la actualización permanente de catastros y planes, y la inclusión de saberes y liderazgos comunitarios en la toma de decisiones.

En suma, Chile debe avanzar desde un enfoque reactivo y fragmentado a una gobernanza preventiva, inclusiva y basada en derechos humanos, de manera que las obligaciones jurídicas se traduzcan en protección efectiva, en equidad y resiliencia en el conjunto de la sociedad ante futuros desastres.

RECOMENDACIONES

1. Impulsar una política de prevención basada en la identificación de riesgos, con foco en grupos vulnerables. Garantizar la fiscalización efectiva y oportuna por parte de SENAPRED y los organismos sectoriales competentes, supervisando estrictamente a empresas concesionarias y proveedores de servicios esenciales.
2. Actualizar y mantener registros de personas electrodependientes y grupos prioritarios; establecer protocolos diferenciados y entregar recursos de respaldo eficaces a tiempo, siguiendo el principio de no discriminación y provisión reforzada.
3. Reformar los esquemas de subsidio habitacional, garantizando la inclusión de residentes de asentamientos informales y el acceso

concreto a la vivienda adecuada, eliminando requisitos excluyentes y barreras administrativas.

4. Institucionalizar instancias de participación incidente en la elaboración de planes de emergencia y reconstrucción, asegurando el acceso efectivo a la información y la transparencia en el uso de recursos públicos y privados.
5. Facilitar mecanismos accesibles para denuncias y reparación integral de víctimas de desastres, más allá de las compensaciones económicas, incluyendo apoyo psicosocial, consulta jurídica y reconocimiento de daños colectivos.
6. Adecuar leyes sectoriales y reglamentos a las obligaciones contenidas en tratados de derechos humanos y en la reciente Opinión Consultiva de la CIJ en materia de desastres y clima, promoviendo la integración plena del enfoque de derechos en todas las fases de la gestión del riesgo de desastres.
7. Desarrollar un marco normativo robusto y actualizado que integre la protección social adaptativa SA con la gestión del riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático, superando la fragmentación sectorial.