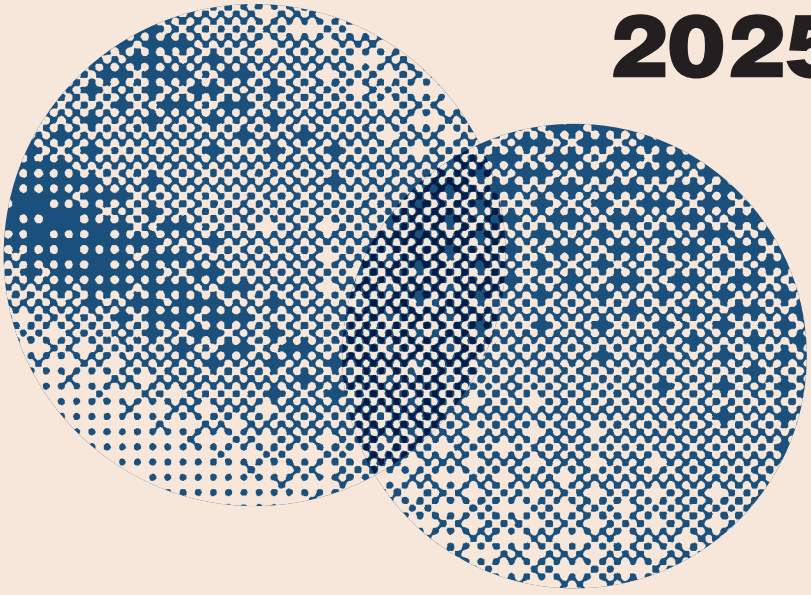
INFORME ANUAL SOBRE DERECHOS HUMANOS EN CHILE 2025



Judith Schönsteiner (ed.)
Marcela Zúñiga Reyes (ed.)
Claudio Fuentes Maureira (ed.)

UNIVERSIDAD DIEGO PORTALES

INFORME ANUAL SOBRE DERECHOS HUMANOS EN CHILE 2025

Centro de Derechos Humanos, Facultad de Derecho, Universidad Diego Portales; Judith Schönsteiner, Marcela Zúñiga Reyes, Claudio Fuentes Maureira, (Editores)/Informe Anual sobre Derechos Humanos en Chile 2025.

Santiago de Chile: la Universidad Diego Portales: Centro de Derechos Humanos, Facultad de Derecho de la universidad, 2025, 1ª edición, p. 479, 15x23 cm.

Dewey: 341.4810983
Cutter: In38
Colección Derecho
Incluye recomendaciones y conclusiones.

Materias: Corrupción
Indemnización por daño moral
Salud
Migración
Apoyos
Desastres socionaturales
Institucionalidad ambiental
Poder legislativo
Pueblos indígenas
Presupuesto y derechos humanos.

INFORME ANUAL SOBRE DERECHOS HUMANOS EN CHILE 2025
© VV.AA
© Ediciones Universidad Diego Portales 2025

Primera edición: octubre 2025
Inscripción en trámite del Departamento de Derechos Intelectuales
ISBN: 978-956-314-642-4

Universidad Diego Portales
Facultad de Derecho
República 105
Teléfono (56-22) 676 8806
Santiago de Chile

Editora general: Judith Schönsteiner
Co-editores: Marcela Zúñiga Reyes y Claudio Fuentes M.
Edición: vigésima tercera
Diseño: María Fernanda Pizarro Muñoz
Impreso en Chile por Eclipse

Licencia Creative Commons: Reconocimiento-No comercial-Compartir igual: Los artículos de este libro se distribuyen bajo una Licencia Creative Commons. Pueden ser reproducidos, distribuidos y exhibidos bajo condición de reconocer a los autores/las autoras y mantener esta licencia por las obras derivadas.
Las opiniones, análisis en los artículos son de responsabilidad de sus autores.

INFORME ANUAL SOBRE DERECHOS HUMANOS EN CHILE 2025

CENTRO DE DERECHOS HUMANOS
FACULTAD DE DERECHO – UNIVERSIDAD DIEGO PORTALES

EDICIONES
UNIVERSIDAD DIEGO PORTALES

Nota editorial:

La corrupción judicial no solo vulnera el debido proceso: socava la confianza en la justicia y erosiona uno de los pilares del Estado de derecho. A partir de casos recientes, este capítulo del *Informe Anual sobre Derechos Humanos en Chile 2025* revela cómo las redes de influencia política y económica han tensionado la independencia y la imparcialidad del Poder Judicial. El *Centro de Derechos Humanos de la Universidad Diego Portales* invita a reflexionar sobre la urgencia de fortalecer los mecanismos de transparencia y responsabilidad institucional, porque sin jueces independientes, no hay garantía efectiva de derechos humanos.

Accede al e-book Informe Anual sobre Derechos Humanos en Chile 2025 aquí:

ÍNDICE

Entre avances parciales y deudas persistentes: panorama de los derechos humanos a las puertas de las elecciones 17
Judith Schönsteiner, Marcela Zúñiga, Lidia Casas

La indemnización por daño moral en casos de tortura durante la dictadura cívico-militar: análisis jurisprudencial en Chile (2000-2024) 40
Lidia Casas Becerra, Iñigo de la Maza Gazmuri, Boris Loayza Mosqueira, Pablo Ulloa Valenzuela, Marcela Zúñiga Reyes

Síntesis 40
Introducción 41
1. Comisión Valech: la política de reparación sobre prisión política y tortura y las acciones judiciales por daño moral 42
2. Estándares internacionales sobre la obligación de reparar por medio de la indemnización por daño moral en casos de tortura 45
3. Demandas por indemnización de perjuicios por daño moral: los aspectos civiles 50
3.1. La cuestión metodológica y la prevención 50
4. La forma del daño moral 52
4.1. Consideraciones preliminares 52
4.2. Diversas fuentes normativas 56
4.3. Desvinculación de las reparaciones otorgadas por ley o compensaciones administrativas 60
4.4. El carácter de la responsabilidad 63
4.5. La prueba del daño 64
4.6. Cuantificación y los criterios para su acreditación 66
Conclusiones 76
Recomendaciones 80

Corrupción y sistema judicial 81
Angélica Torres Figueroa, Camilo Jara Villalobos

Síntesis 81
Introducción 81
1. Corrupción y su vínculo con los DDHH 84
1.1. Concepto de corrupción y principales clasificaciones 84
1.2. Vínculos entre corrupción y derechos humanos 89
2. Situación en Chile: el impacto de la corrupción en la independencia e imparcialidad de los Tribunales y en derechos económicos y sociales 94
2.1. Mediciones sobre corrupción en el sistema judicial chileno 95
2.2. Estudio de casos 105
Conclusiones 133
Recomendaciones 135

La Comisión para la Paz y el Entendimiento y sus límites ante el desafío de la reparación territorial mapuche 137
Felipe Guerra Schleef, Constanza Gumucio Solís

Síntesis 137
Introducción 137
1. Estándares internacionales de derechos humanos aplicables a los pueblos indígenas 142
1.1. Autodeterminación y derechos políticos 142
1.2. Derechos a la tierra, el territorio y los recursos naturales 144
1.3. Derecho a procedimientos justos y eficaces para la resolución de conflictos con los Estados u otras partes y a una reparación efectiva 147
2. La Comisión para la Paz y el Entendimiento: antecedentes y metodología de trabajo 150
3. Análisis crítico del trabajo de la CPE a la luz de los estándares internacionales sobre derechos humanos aplicables a los pueblos indígenas 153
3.1. Composición y estrategia de relacionamiento 153
3.2. Justicia y reconocimiento 155
3.3. Participación política 156
3.4. Reparación a víctimas 158
3.5. Tierras 160
3.6. Desarrollo territorial 167
Conclusiones 168
Recomendaciones 169

Derechos humanos y desastres socionaturales en Chile 2024-2025: entre apagones e incendios 171
Julián Cortés Oggero,Gabriela Azócar De la Cruz, Danae Núñez Calderón

Síntesis 171
Introducción 172
1. Contexto de la investigación 173
1.1. Metodología 173
1.2. Casos de estudio y problemática asociada 174
1.3. Derechos humanos, enfoque de derechos y la gestión del riesgo de desastres 175
2. Estándar normativo 176
2.1. Normativa internacional relevante (tratados y marcos globales) 176
2.2. Normativa nacional relevante en Chile con enfoque de derechos en gestión del riesgo de desastres (GRD) 182
2.3. Estándares internacionales sobre desastres y derechos humanos 185
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 190
2.5. Casos de estudio 192
2.6. El incendio de Viña del Mar (febrero de 2024) 199
2.7. El proceso de reconstrucción: diseño y expectativas 203
2.8. Balance y estado actual del proceso 204
3. Contraste de los hechos con el estándar normativo, evaluando la correspondencia o brechas entre las obligaciones jurídicas y las respuestas (estatales y empresariales) 206
3.1. Apagones 2024: vulneración de derechos y brechas de fiscalización 206
3.2. Apagón 2025: el mayor *blackout* de la historia chilena 208
3.3. Incendio de Viña del Mar 2024: derechos vulnerados en la catástrofe urbana-forestal 209
3.4. Evaluación del grado de cumplimiento de obligaciones internacionales 212
4. Conclusión transversal: el grado de cumplimiento de las obligaciones internacionales en los desastres recientes en Chile 216
4.1. Evaluación del grado de cumplimiento frente a los estándares internacionales 217
4.2. Responsabilidad del Estado y de las empresas 218
Conclusiones 220
Recomendaciones 221

En busca de un balance de protección y derechos con eficiencia administrativa en las reformas de permisos sectoriales y evaluación ambiental 223
Pedro Cisterna Gaete

Síntesis 223
Introducción 224
1. Antecedentes de las reformas propuestas 226
1.1. Orígenes y razones de los proyectos de ley y legislación en análisis 226
1.2. Proyectos y tensiones 228
2. Marco de análisis 230
2.1. Reformar sin debilitar el principio preventivo y los derechos procedimentales 231
2.2. Eficiencia con protección: el criterio del balance 231
2.3. La llamada "permisología" no es un capricho 232
3. Análisis de la tensión entre eficiencia y protección en la reforma de permisos sectoriales en Chile 233
3.1. Principio de prevención y reforma al sistema de permisos 233
3.2. Lecciones y desafíos para la implementación de la ley 240
4. ¿Fortalecimiento o debilitamiento de derechos procedimentales ambientales en el proyecto de ley EA2? 242
4.1. Proyecto de ley examinado 242
4.2. Análisis del proyecto de ley a la luz de derechos procedimentales ambientales 242
4.3. ¿Se fortalecen o debilitan los derechos procedimentales ambientales? 247
4.4. Algunas lecciones 247
4.5. Desafíos pendientes 248
Conclusiones 249
Recomendaciones 249

Persistencia en la inequidad: el sistema de salud en Chile 251
Laura Dragnic Tohá, María Belén Saavedra Prats

Síntesis 251
Introducción 252
1. Breve descripción del sistema nacional de salud 252
2. Judicialización del sistema de salud 255
3. Marco de análisis del derecho a la salud 256
3.1. El derecho a la salud en el derecho internacional de los derechos humanos 256

3.2. Estándares en el marco del Sistema Interamericano de Derechos Humanos 260
4. Inequidades persistentes del sistema de salud chileno 264
4.1. Inequidad territorial y de financiamiento 266
5. Gran migración de afiliados a Isapres y sostenibilidad del sistema público 272
6. Oportunidad en la entrega de atención en las prestaciones del sistema GES y no-GES 276
7. Isapres, *holdings* y el deber del Estado de fiscalizar 283
8. Avances recientes en el derecho a salud en Chile 287
8.1. Copago Cero 287
8.2. Derecho al olvido oncológico 288
8.3. Ley TEA 289
9. Avances en derechos sexuales y reproductivos: inclusión de violencia sexual aguda en GES y modificaciones al Reglamento de Objeción de Conciencia 289
10. Sistema de acceso priorizado del Fondo Nacional de Salud, FONASA 290
Conclusiones 292
Recomendaciones 294

Sistema Nacional de Apoyos y Cuidados: una mirada desde el derecho a la protección social 296
Viviana Ponce de León Solís

Síntesis 296
Introducción 297
1. La crisis de los cuidados 299
1.1. La crisis de los cuidados en cifras 299
1.2. Oferta de cuidados existente 305
2. Estándares de derechos humanos y protección social 314
2.1. Relación entre protección social y cuidados 316
2.2. Reconocimiento del derecho a la protección social 319
2.3. Mínimos de protección social 321
2.4. Contenido y alcance del derecho a la protección social en relación con los cuidados 323
3. Análisis del proyecto 332
3.1. Descripción del proyecto 333
3.2. Evaluación del cumplimiento de estándares de derechos humanos 337
Conclusiones 344
Recomendaciones 345

El presupuesto público chileno con enfoque de derechos humanos: estándares, brechas y el caso SUSESO 347
Sebastián Smart Larraín, Tania Tabilo Morales

Síntesis 347
Introducción 348
1. Estándares internacionales sobre presupuestos públicos 350
1.1. Sistema internacional de protección de derechos humanos 351
1.2. Sistema interamericano de protección de derechos humanos 354
1.3. Avances y propuestas desde las organizaciones de la sociedad civil y la academia 357
2. Síntesis de la normativa chilena respecto del ciclo del ejercicio presupuestario a nivel central y local 360
2.1. El presupuesto a la luz de los estándares de derechos humanos: una metodología de trabajo 365
3. Presupuestos públicos y derechos humanos en la era de la inteligencia artificial: el modelo predictivo de licencias médicas de SUSESO en perspectiva 368
3.1. Modelo predictivo de licencias médicas: eficiencia algorítmica vs. derechos humanos en su presupuesto 374
Conclusiones 386
Recomendaciones 387
ANEXO: Metodología para el análisis de partidas presupuestarias o programas específicos en Chile 389

Proceso legislativo con enfoque de derechos humanos: panorama actual y desafíos 400
Catalina Vargas M., Matías Órdenes S.

Síntesis 400
Introducción 401
1. La obligación internacional de adecuar la normativa interna a los estándares internacionales de derechos humanos 402
2. Revisión normativa y práctica institucional en el inicio del proceso legislativo 406
2.1. Revisión normativa 406
2.2. Análisis de la práctica institucional 406
3. Las comisiones parlamentarias como espacios de interpretación 407
4. Actores que inciden en la incorporación de estándares internacionales de derechos humanos en el proceso legislativo 409
4.1. Organismos gubernamentales 409
4.2. Organismos técnicos 415
Conclusiones 433
Recomendaciones 434

Tres desafíos actuales de la movilidad humana en Chile: Cartagena+40, la reconducción inmediata y el protocolo para la protección de niñez no acompañada y separada en contextos de movilidad 436
Ignacio Miranda Fuentes, Valentina Rioseco Vallejos

Síntesis 436
Introducción 436
1. Cartagena +40: la Declaración y el Plan de Acción de Chile como una eventual respuesta a la población venezolana en situación irregular 438
1.1. Declaración y Plan de Acción de Chile 2024-2034 439
1.2. Contexto actual venezolano 442
1.3. Situación de las y los venezolanos en Chile: alta población, quiebre de relaciones diplomáticas Chile-Venezuela, e imposibilidad de materializar expulsiones 443
1.4. Regularización extraordinaria como una respuesta por parte del Estado de Chile 447
2. A tres años de la ejecución de la reconducción inmediata 449
2.1. Situación actual en la Macrozona Norte 450
2.2. Procedimiento para recurrir la prohibición de ingreso por reconducción 451
3. Protocolo para la protección de niños, niñas y adolescentes no acompañados y separados en el contexto de la migración y/o en necesidades de protección internacional 455
3.1. Legislación aplicable, vulnerabilidades y derechos de NNA no acompañados/as y separados/as en el contexto de movilidad humana 457
3.2. Aplicación de Estándares de derechos humanos al Protocolo 464
Recomendaciones 478

ENTRE AVANCES PARCIALES Y DEUDAS PERSISTENTES: PANORAMA DE LOS DERECHOS HUMANOS A LAS PUERTAS DE LAS ELECCIONES[1]

Esta vigesimotercera edición del *Informe Anual sobre Derechos Humanos en Chile*, elaborada por el Centro de Derechos Humanos de la Universidad Diego Portales, coincide con los últimos meses del mandato presidencial de Gabriel Boric. Su programa de gobierno incorporó diversas promesas en materia de derechos humanos: algunas han sido cumplidas, otras han quedado pendientes y, en el camino, han surgido nuevos temas que han marcado el debate público y redefinido las prioridades gubernamentales, transcurridos cuatro años desde la publicación y difusión pública de esa línea de ruta.

A la fecha del cierre editorial de este *Informe* –finales de septiembre de 2025–, aún no es posible ofrecer un análisis sistemático del mandato presidencial en su conjunto. Sin embargo, nos proponemos revisar lo ocurrido durante este Gobierno en relación con algunos derechos humanos que presentan mayores retrasos en su cumplimiento, confrontándolos con las obligaciones internacionales que Chile ha contraído.

La presente edición consta de diez capítulos dedicados a temas contingentes, tres de los cuales incorporan ámbitos que hasta ahora no habían sido abordados mediante la metodología propia de este *Informe*: la corrupción y su efecto sobre el derecho humano a la justicia y al debido proceso; el diseño presupuestario desde un enfoque de derechos humanos; y las obligaciones de derechos humanos que recaen sobre el Poder Legislativo. Si bien estos aspectos habían sido considerados, parcialmente, en los análisis de distintos derechos a lo largo de las diferentes iteraciones del *Informe*, no le habíamos dedicado un capítulo completo a cada uno.

[1] Agradecemos el trabajo de los y las ayudantes que aportaron información en relación con esta introducción: Benjamín Arias, Pedro Cifuentes, Ivania Vargas y Paula Vidal.

CORRUPCIÓN Y DERECHOS HUMANOS

En los últimos años, tanto el Ministerio Público, como la opinión pública y los tribunales se han visto ocupados por casos como *Convenios, Procultura, Hermosilla, Sauer y otros; Democracia Viva* y, más recientemente, el *caso arriendos* en Bienes Nacionales. Al mismo tiempo, los órganos de derechos humanos han advertido sobre la afectación que la corrupción produce en el goce de los derechos humanos, desarrollando estándares y algunos indicadores para analizar esta problemática.

En esta edición, siguiendo el método socio-jurídico que caracteriza al *Informe*, nos proponemos ofrecer un marco de análisis sobre la corrupción, desde el derecho internacional de los derechos humanos, concretándolo en una situación específica que permita observar cómo la corrupción puede afectar el goce efectivo de los derechos humanos. Ante los distintos casos que podríamos haber estudiado, optamos por analizar, como punto de partida, la corrupción y el favoritismo en el Poder Judicial y entre los operadores de justicia, considerando que se trata de un poder esencial para la protección de los derechos y la garantía del Estado de derecho, a través del acceso a la justicia. En última instancia, la solidez de un país se mide también por su capacidad de reaccionar eficazmente frente a la corrupción y de desarrollar mecanismos que permitan prevenirla, para asegurar el acceso a la justicia en igualdad ante la ley, y el debido proceso en todo tipo de causas.

En esta tarea, el Estado se debe enfrentar en forma permanente a cambios constantes en los riesgos y en los patrones concretos de corrupción, además de estar atento a una cultura nacional que influye en cómo se percibe y enfrenta este fenómeno.

En este último sentido, la Encuesta *Clima Social, Privilegios e Impunidad* (ICSO-UDP) de septiembre 2025 mostró que el 61% de los encuestados percibe que la corrupción se concentra tanto en el ámbito público como privado, y que la mayoría de las personas intuye que se sancionarán los pequeños delitos, lo cual no sucederá con los grandes delitos como la colusión o la evasión de impuestos. Este sentimiento se complementa con el dato de que un 84% considera que el dinero y los contactos influyen en los resultados de los juicios.[2] La percepción general de que hay mucha

[2] Encuesta ICSO UDP, Serie Clima Social: ¿Boleta o factura? El privilegio y el pituto le ganan al mérito, septiembre 2025.

corrupción –planteada por un 81% de los encuestados–, revela una fuerte sensación de impunidad en el actual escenario nacional.[3]

Los contextos se transforman según las estrategias que emplean el crimen organizado y las personas individuales para acceder ilegal y fraudulentamente a recursos públicos o a favores indebidos. Como muestran Angélica Torres y Camilo Jara, la corrupción es también un asunto de derechos humanos, pues –al menos en lo referido al Poder Judicial y los operadores de justicia– su prevención constituye una garantía imprescindible del derecho humano al acceso a la justicia y del debido proceso, asegurando que las decisiones en los Tribunales las tomen jueces imparciales e independientes. Datos empíricos sobre corrupción y favoritismo, evidencian que –aunque Chile muestra bajos niveles de pequeña corrupción en comparación al escenario regional– los casos de gran corrupción en altas cortes –vinculados a nombramientos en cargos y redes de favores– amenazan la independencia externa e interna de los jueces. Ciertamente, el ámbito de la justicia no es el único espacio donde se ha producido gran corrupción, este último tiempo, en nuestro país. Están los casos ligados a las cuotas de pesca, a proyectos específicos como Dominga, a los guetos verticales, a las luminarias municipales, y otros, que involucran distintas formas de corrupción y a diversos actores estatales. Sin embargo, la gran corrupción entre los operadores de justicia –en particular, en los tribunales superiores– emerge como un factor crítico que erosiona la imparcialidad del sistema judicial, vulnera el debido proceso, proyecta consecuencias sobre un conjunto de derechos humanos y empaña la legitimidad democrática, mucho más que la corrupción cotidiana.

Por ello, la prevención de la corrupción y su investigación y sanción, cuando esta se produce, son factores fundamentales para resguardar los recursos públicos destinados a la garantía de derechos sociales y civiles –por mencionar aquellos que implican un mayor gasto estatal. Tal vez sea esta una de las razones por la que el *caso Convenios* generó tanto repudio público: se trataba de fondos que estaban asignados de manera concreta a programas sociales en barrios modestos de nuestro país, lo que dejó en evidencia de inmediato el impacto del fraude en la calidad de vida de las personas más vulnerables. En el caso de la gran corrupción y el favoritismo en el Poder Judicial, la afectación a los derechos humanos no pareciera ser tan directa, pero puede considerarse más estructural y, por lo mismo, más urgente, incluso, de prevenir en todos los niveles del sistema de justicia, en Tribunales, en Fiscalía y Defensoría.

[3] Ibid.

ACCESO A LA JUSTICIA, JUSTICIA TRANSICIONAL Y ESTALLIDO SOCIAL

En materia de justicia transicional, tal como han documentado diversos capítulos del Observatorio de Justicia Transicional (*Informe 2024, Informe 2023*), se han registrado avances significativos, particularmente en el marco de la conmemoración de los 50 años del golpe de Estado cívico-militar. Durante el último año, los tribunales dictaron condenas en causas relativas a desapariciones forzadas, tortura, y ejecuciones arbitrarias, e incluyeron por primera vez la responsabilidad de un abogado en calidad de encubridor.[4] Asimismo, el presidente Gabriel Boric dispuso la transformación del penal Punta Peuco en una cárcel común, decisión relevante frente a la sobrepoblación carcelaria general y a la falta de justificación para mantener un reciento especial destinado a condenados por crímenes de lesa humanidad. Otro hito fue la firma del decreto de expropiación que permitirá implementar el acuerdo reparatorio con las víctimas de Colonia Dignidad y el establecimiento de sitios de memoria en ese lugar.[5] Persisten, no obstante, deudas relevantes: sigue pendiente la detención en Alemania de personas prófugas de la justicia chilena, y la causa penal alemana contra Hartmut Hopp en ese país fue cerrada en 2020.[6]

En esta edición incorporamos, por primera vez, un capítulo elaborado en conjunto con la Academia de Derecho Civil de la Universidad Diego Portales, dirigida por Iñigo de la Maza. En él, Lidia Casas y Marcela Zúñiga, junto a Boris Loayza y Pablo Ulloa, analizan la jurisprudencia de la Corte Suprema en demandas civiles por daño moral interpuestas por víctimas de tortura y prisión política durante la dictadura (2000–2024). El estudio examina las tensiones entre derecho civil y derecho internacional de los derechos humanos en aspectos como la prescripción, la compatibilidad de las indemnizaciones judiciales con reparaciones administrativas, los criterios de responsabilidad y la determinación de los montos indemnizatorios. La investigación concluye que, si bien la Corte Suprema ha consolidado una postura que reconoce la imprescriptibilidad de las acciones civiles indemnizatorias y su carácter complementario respecto de las reparaciones administrativas, persisten limitaciones importantes. Entre ellas, la aplicación de baremos implícitos y la fijación de montos en algunos

[4] El Mostrador: "Condenan a abogado de la CNI por crimen cometido en dictadura", 27 de septiembre de 2025.

[5] Decreto 60 exento aprueba programa de expropiación de inmuebles que forman parte de la denominada villa Baviera, de la comuna de Parral, región del Maule, 22 de julio de 2025.

[6] ECCHR.eu: "Colonia Dignidad bleibt dunkles Kapitel deutscher Justizgeschichte".

casos bajos, así como los efectos problemáticos de los litigios colectivos, que en su conjunto restringen la efectividad del derecho a una reparación integral y mantiene brechas frente a los estándares interamericanos.

Optamos, en esta edición, por no analizar los avances del Plan Nacional de Búsqueda ni, tampoco, de la Comisión Asesora Presidencial para esclarecer la verdad de las violaciones a los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes bajo custodia del Sename o de sistemas de cuidado alternativos privados –que tuvo su sesión constitutiva el 5 de marzo de 2025–, dado que dos integrantes del Centro participamos directamente en dichas instancias. Corresponde, por tanto, a otras personas o entidades evaluar los resultados de su labor. No obstante, reiteramos –tal como indicamos en el *Informe 2024*– la histórica deuda del Estado de Chile con quienes han pasado por las residencias y centros de justicia del Sename; deuda confirmada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su sentencia de noviembre del 2024.[7] De la misma manera, reiteramos la necesidad de verdad y justicia en los casos de violaciones de derechos humanos bajo la dictadura.

A diferencia de años anteriores, en esta edición no presentamos un capítulo específico de actualización sobre responsabilidad y acceso a la justicia en relación con las violaciones de derechos humanos ocurridas durante el estallido social. Ello obedece a que, lamentablemente, no se han registrado avances significativos en materia de responsabilidad jerárquica, ni en el ámbito administrativo o penal, ni tampoco respecto de las garantías de no-repetición en las fuerzas del orden. Aunque se dictaron algunas condenas, persiste la dificultad estructural de individualizar responsables debido al tipo de evidencia disponible.

La responsabilidad del Estado, sin embargo, no admite dudas y, en consecuencia, debiera reflejarse en la persecución efectiva de responsabilidades jerárquicas y administrativas, así como en una evaluación rigurosa de la proporcionalidad del uso de la fuerza en los diversos contextos que derivaron en lesiones, discapacidades permanentes – como el trauma ocular con pérdida de visión– y violaciones al derecho a la vida. Durante el 2025, se registraron las primeras sentencias indemnizatorias en tribunales civiles de primera instancia, lo que abre un campo de estudio relevante respecto de su adecuación a los estándares internacionales de reparación integral en casos de violaciones de derechos humanos. Sin embargo, al encontrarse aún pendientes ante la Corte Suprema, será decisivo observar

[7] Corte IDH, *Caso Adolescentes Recluidos en Centros de Detención e Internación Provisoria del Servicio Nacional de Menores (SENAME) vs. Chile*, 20 de noviembre de 2024.

el criterio que adopte el Máximo Tribunal al momento de resolverlas. De la misma manera, será clave evaluar el rol que cumple el Consejo de Defensa del Estado en sus alegaciones, y si es que sigue –o no– el mismo patrón de defensa en las causas civiles contra el Fisco por delitos bajo la dictadura –situación en que se opone a las indemnizaciones. Esta tendencia del CDE ha sido revisada en detalle en un capítulo sobre indemnización y daño moral del presente *Informe*.

DERECHOS SOCIALES

En paralelo –aunque con numerosos debates, retrocesos y dificultades–, se han abordado y traducido en medidas concretas, leyes y proyectos de ley, durante este periodo de gobierno, algunas de las causas estructurales que dieron origen al estallido social, tales como el sistema de pensiones, de salud y el acceso al agua. Hubo también algunas medidas relacionadas al derecho a la vivienda, y continúa siendo una de las principales deudas del Estado chileno. En muy contados aspectos, sin embargo, se lograron abordar problemas estructurales que dificultan la garantía de los derechos sociales.

El *Informe* ha señalado reiteradamente –durante los años del actual mandato presidencial– la necesidad de impulsar reformas sistémicas para enfrentar la desigualdad en este ámbito. En particular, se ha analizado el sistema de pensiones y de salud y sus respectivas reformas (*Informe 2022*, Arteaga y Fuentes; *Informe 2022*, Valenzuela; *Informe 2023*, Milos; *Informe 2024*, Arteaga y Barrera), así como las condiciones laborales en los establecimientos de larga estadía para personas mayores (*Informe, 2023* Casas).

En esta edición, presentamos una actualización del estudio sobre el sistema de salud en Chile y la persistencia de su inequidad estructural, junto con un análisis del proyecto de ley que crea el Sistema Nacional de Apoyos y Cuidados sociales, cuyo pilar destinado a las personas mayores debiera entenderse como una prestación de carácter transversal, estrechamente vinculada con otros derechos –como la salud, la vivienda, el cuidado–, en línea con lo que el *Informe* recomendó respecto del sistema de pensiones en 2024. A estos dos capítulos se suma un examen detallado sobre la asignación de licencias médicas por parte de la Superintendencia de Seguridad Social (SUSESO). Este último constituye el primer estudio que emplea de manera explícita una metodología de análisis presupuestario con enfoque de derechos humanos, aunque cabe señalar que los capítulos

previos sobre políticas públicas ya habían incorporado la dimensión presupuestaria en sus análisis (por ejemplo, *Informe 2021*, Estrada; *Informe 2020*, Valenzuela).

El capítulo elaborado por Laura Dragnic y Belén Saavedra examina la crisis estructural del sistema de salud chileno, marcada por la fragmentación entre un sistema público sobrecargado y un sistema privado en crisis de solvencia y legitimidad. El análisis identifica inequidades persistentes en el acceso, calidad y resultados en salud, profundizadas por la judicialización, la desigualdad territorial y socioeconómica, y la insuficiente fiscalización efectiva de las Isapres. Las autoras concluyen que las medidas recientes –como el Copago Cero, la Ley TEA, el derecho al olvido oncológico y la incorporación de violencia sexual aguda al GES– constituyen avances relevantes, sin embargo, no abordan los problemas estructurales de financiamiento y de gestión. En consecuencia, Chile mantiene un modelo de salud inequitativo y fragmentado que no satisface los estándares internacionales. Frente a la crisis de las Isapres y la creciente sobrecarga del sistema público, se plantea la urgencia de una reforma profunda orientada hacia un seguro único, un plan universal u otro sistema solidario, acompañado de transformaciones en el financiamiento y la fiscalización, con el fin de garantizar servicios de salud accesibles, disponibles, aceptables y de calidad para todas las personas, sin discriminación.

Viviana Ponce, por su parte, aborda la crisis estructural de los cuidados en Chile, determinada por el envejecimiento de la población, la feminización del trabajo de cuidado y la fragmentación de la oferta pública. Su análisis evalúa el proyecto de ley que crea el Sistema Nacional de Apoyos y Cuidados (SNAC) a la luz de los estándares internacionales de derechos humanos, en particular el derecho a la protección social. La autora concluye que el SNAC representa un avance relevante al reconocer el cuidado como un derecho y establecer un marco institucional integral; sin embargo, advierte que su diseño inicial presenta limitaciones significativas en términos de cobertura, accesibilidad, suficiencia y sostenibilidad. Ahora, de no aprobarse, Chile se arriesgaría a perpetuar el incumplimiento de sus obligaciones internacionales, manteniendo la fragmentación y la desigualdad estructural en el acceso a cuidados.

A Sebastián Smart y Tania Tabilo le encomendamos la tarea de proponer un método para elaborar un presupuesto público con enfoque de derechos humanos. Su capítulo examina el ciclo presupuestario a la luz de estándares internacionales y regionales de derechos humanos, identificando brechas en participación, progresividad, transparencia y exigibilidad. Como

aporte central, proponen una matriz que permite integrar el enfoque de derechos humanos en todas las fases del ciclo presupuestario. El estudio incorpora, además, un análisis de caso sobre el modelo predictivo para reclamos de licencias médicas implementado por la Superintendencia de Seguridad Social (SUSESO), que ilustra los riesgos de incorporar tecnologías algorítmicas en la asignación de recursos públicos sin garantías de participación, transparencia y control democrático. Este ejemplo muestra cómo la digitalización, en ausencia de estos resguardos, puede profundizar desigualdades y generar impactos regresivos, sin que logre tampoco detectar el uso fraudulento de las licencias médicas.

Aunque Chile cuenta con una institucionalidad fiscal sólida y altos niveles de transparencia, persisten déficits relevantes: ausencia de criterios claros para justificar recortes sociales, baja incorporación de la equidad sustantiva, limitada participación ciudadana y falta de mecanismos de control judicial en materia presupuestaria. Estos problemas podrían replicarse o agravarse si los algoritmos utilizados en la asignación de recursos no se diseñan con enfoque de derechos humanos. Considerando lo señalado, los autores sostienen que se requieren reformas estructurales que institucionalicen este enfoque en todas las fases del ciclo presupuestario y garanticen que la política fiscal funcione como un verdadero instrumento de justicia social.

Durante los últimos cuatro años el *Informe* ha abordado el derecho a la educación a través de distintos estudios, colocando especial énfasis en la educación primaria y secundaria. En lo referido a la evaluación de las políticas de educación superior, consideramos que es un ámbito que debiera ser analizado con mayor independencia desde instituciones que no se encuentren vinculadas a este nivel educativo (es el caso del Centro de Derechos Humanos que publica este Informe). Por esta razón, no hemos incluido en esta edición un capítulo específico sobre el proyecto de Financiamiento para la Educación Superior (FES) ni sobre las deficiencias del sistema CAE en el contexto de la implementación de la gratuidad para la educación superior.

Uno de los temas más complejos en materia educativa es la violencia en los establecimientos escolares. En este ámbito, el Estado debe conciliar su deber de protección de todas las personas con su responsabilidad de garante reforzada para todos los niños, niñas y adolescentes, asegurando –al mismo tiempo– el derecho a la educación, la libertad de expresión y la necesidad de adoptar medidas preventivas. Dichas medidas –que podrían incluir el uso de detectores de metales, siempre que no existan alternativas

menos invasivas– buscan evitar, en la medida de lo posible, el uso de la fuerza. No obstante, cuando esta no se pueda eludir, la intervención estatal debe realizarse en cumplimiento de su mandato de protección, observando estrictamente los protocolos y estándares internacionales aplicables, tal como hemos señalado en capítulos anteriores del Informe.

En 2022, el *Informe* evaluó la implementación y eficacia de la Ley de Inclusión Escolar y, en paralelo, analizó el derecho a la educación de la niñez migrante (*Informe 2022* e *Informe 2023*). A finales de 2024, según datos del Centro de Estudios del Mineduc, un 8% de la matrícula nacional correspondía a estudiantes extranjeros; de ellos, un 56% asistía a un establecimiento escolar público y un 51% estudiaba con un Identificador Provisorio Escolar (IPE),[8] al no contar con un RUT definitivo, generalmente porque sus padres no habían obtenido la residencia. El IPE constituye un avance relevante en el cumplimiento por parte del del Estado de Chile de sus obligaciones internacionales, en particular, la de garantizar el acceso a una educación primaria y secundaria sin discriminación. Sin embargo, no puede analizarse de manera aislada, ya que su efectividad depende de la política migratoria en su conjunto: el acceso definitivo a la educación superior y a la gratuidad exige la regularización migratoria, primero, de los padres y luego, al alcanzar la mayoría de edad, de los propios adolescentes.

El *Informe 2024* enfatizó que el deber de incorporar a la niñez migrante en el sistema escolar no puede recaer únicamente en los municipios ni en las regiones más afectadas por la migración, sino que requiere una política educacional nacional que asuma el aumento sostenido de la demanda de cupos. Hemos observado esfuerzos en esta dirección, como el apoyo a los municipios y la actualización participativa de la Política de Niños, Niñas y Adolescentes Estudiantes Extranjeros.[9] Aun así, persisten limitaciones en los indicadores oficiales: el acceso se calcula en proporción a la niñez escolarizada total, sin ofrecer claridad sobre si toda la población extranjera en edad escolar efectivamente accede a la escuela. Este vacío se explica, en parte, por la dificultad de estimar con certeza el universo de niños migrantes en el país (considerando que no todos los niños están registrados). En este contexto, reiteramos la necesidad de campañas de escolarización en el territorio, orientadas a identificar y matricular a niños, niñas y adolescentes –tanto nacionales como extranjeros– que no asistan a

[8] Centro de Estudios Mineduc, Análisis del estudiantado extranjero en el sistema escolar 2024, enero 2025.

[9] Mineduc, Actualización Política de Niños, Niñas y Adolescentes Estudiantes Extranjeros, 2024.

clases y que, en muchos casos, trabajan junto a sus padres y otras personas (*Informe 2023*).

Queda pendiente volver a presentar un capítulo específico sobre el derecho a la vivienda. Durante el Gobierno del presidente Gabriel Boric persisten desafíos graves: el retroceso en la erradicación de campamentos, el cambio de criterio judicial en desalojos forzosos desde 2022 y la falta de planificación territorial frente a riesgos de desastres y al impacto del cambio climático. El catastro 2023-2024 de Techo Chile identificó más de 120.000 familias viviendo en campamentos –la cifra más alta desde mediados de los años noventa–,[10] con un 51% concentrado en solo nueve comunas. Casi un 40% corresponde a familias extranjeras, alcanzando más del 60% en el Norte Grande y la Región Metropolitana.

Tal como hemos señalado en *Informes* anteriores (*Informe 2012* y 2019 sobre contaminación; *Informe 2016* sobre políticas de vivienda; *Informe 2017* y el capítulo incluido en esta edición sobre desastres naturales), la falta de planificación territorial sigue siendo una debilidad central de la administración estatal. El campamento de mayor visibilidad en 2025 es la toma del Cerro La Centinela, en San Antonio, donde más de cuatro mil familias –alrededor de 10 mil personas– enfrentan una orden de desalojo de la Corte Suprema sin que exista claridad sobre cómo se garantizará su derecho a una vivienda adecuada.

Este caso resultará emblemático dado los esfuerzos por resolver el problema habitacional en un campamento de gran magnitud. El Estado propició la creación de 40 cooperativas de viviendas (cooperativas cerradas) conforme al artículo 74 del D.F.L N°5, del año 2005, del Ministerio de Economía, donde se plantea que las cooperativas de vivienda "tienen por objeto satisfacer las necesidades habitacionales y comunitarias de sus socios y prestar los servicios inherentes a dicho objetivo". Si bien los habitantes de la toma han logrado organizarse y el Estado alcanzó un acuerdo con el Banco Estado para el préstamo hipotecario a los habitantes, las diferencias en torno a la compra se han producido, en lo medular, respecto del precio del suelo –la tasación realizada por un tercero externo independiente, el precio ofrecido por el Estado para asegurar la compra y las pretensiones de los dueños, una empresa inmobiliaria.[11] A ello debe sumarse, el aporte financiero directo del Estado para la urbanización de los terrenos, que representa una inversión de alto costo. La solución de esta y otras tomas

[10] Un Techo para Chile, Catastro Nacional de campamentos 2024-2025, Resumen Ejecutivo p. 18.

[11] Ministerio de Vivienda, REPORTE MINVU, Cierre Comisión Técnica Mega campamento Cerro Centinela, San Antonio, 3 de septiembre de 2025.

de terreno no es fácil, pues el Estado debe armonizar a diversos actores, públicos y privados, con el propósito de encontrar soluciones habitacionales para miles de personas en condiciones de vulnerabilidad.[12] Similar a lo que hemos comentado en el análisis de la restitución de tierras por parte de la CONADI, en Informes anteriores, el Estado está ante el doble desafío de evitar la especulación con los precios de suelos y garantizar los derechos sociales de personas que viven en situaciones precarias o han sido históricamente discriminadas. No podrá contar, en estas circunstancias, solamente con las herramientas de la negociación; deberá considerar si la expropiación judicial con la correspondiente indemnización es una vía más expedita y de menor impacto en el goce de los derechos, para resolver los conflictos en un tiempo adecuado. Eso requiere, ciertamente, claridad de parte de los tribunales para ver cómo se diferencian los precios reales de los terrenos de los valores sobredimensionados por la especulación que se genera a partir del mismo conflicto. Así, este caso reabre la discusión sobre las responsabilidades del Estado y de las empresas en materia de derechos humanos.

En materia legislativa, cabe destacar, por una parte, la dictación de la Ley N°21.450, *sobre Integración Social en la Planificación Urbana, Gestión de Suelo y Plan de Emergencia Habitacional*, de la Ley N°21.477, que *modifica el procedimiento de saneamiento y regularización de loteos y extiende su vigencia*, y, por otra, la implementación del Plan de Emergencia Habitacional, orientado a atender en el corto plazo las necesidades habitacionales críticas mediante soluciones emergentes, subsidios y acciones de mejoramiento. Sin embargo, en paralelo, la Corte Suprema modificó en 2022 su jurisprudencia, reforzando la protección del derecho de propiedad privada y facilitando los desalojos forzosos.[13] Por otra parta, fue aprobada la la Ley N°21.633, que regula los delitos de ocupación ilegal de inmuebles, incluye una norma transitoria que exime de responsabilidad penal por usurpación en flagrancia a las personas que habitan campamentos registrados en el catastro al 1 de marzo de 2024, pero permite, igualmente, aplicar el derecho penal frente a campamentos constituidos con posterioridad. En este marco, se han reportado denuncias

[12] Como las historias se repiten, con más o menos variaciones, la primera toma que se produjo luego de la recuperación democrática fue en los terrenos del empresario Miguel Nasur en Peñalolén, donde más de 9 mil personas ocuparon el lugar. La discusión estuvo siempre centrada en el precio del suelo, y el Estado finalmente expropió para crear un parque en la zona y reubicar a las familias en distintos proyectos habitacionales en la comuna u otras aledañas. La Tercera: "La 'toma' que terminó en parque", 16 de junio de 2014 y El Mostrador.cl: "Nasur nunca habría sido dueño de terrenos de 'toma de Peñalolén'", 31de marzo de 2005.

[13] Corte Suprema, fallo del 20 de febrero de 2023, Rol 1058-2022.

de querellas sustentadas en evidencia fabricada, así como intentos de aplicar la ley de manera retroactiva.[14]

En general, se observa una política habitacional y de erradicación de campamentos insuficiente e ineficaz frente a la magnitud de la necesidad. Esto se combina con una política de desalojos forzosos basada en el criterio de la Corte Suprema que refuerza la protección del derecho a la propiedad privada, y que es aplicada tanto en las decisiones judiciales como en las administrativas. Diversos actores han denunciado, además, la falta de debido proceso en las decisiones.[15]

Ante este escenario, el Estado debiera articular de manera coordinada sus políticas de vivienda, seguridad territorial (*Informe 2023*, Beltrán, Torres, Schönsteiner), gestión de desastres (*Informe 2025*, Cortés Azócar y Núñez), desarrollo económico y de biodiversidad, en el marco de una planificación territorial integral que permita ponderar, de forma concreta y proporcional, la afectación de los derechos y priorizar la garantía del núcleo esencial del derecho a la vivienda. Sólo así se evitaría la toma de decisiones fragmentadas o disociadas, incorporando la evaluación de riesgos, intereses y derechos en el diseño de políticas públicas.

Es indudable que, en contextos de estrechez de recursos, el Estado tiene la necesidad –e incluso el derecho y el deber– de establecer prioridades. ¿Invertir en un hospital, en un colegio, o en viviendas sociales? Estas decisiones deben adoptarse en el marco de un ejercicio transversal que identifique las garantías mínimas de todos los derechos y que, a partir de ello, asigne el presupuesto de manera sostenible y conforme a un enfoque de derechos humanos. La ausencia de dicho ejercicio constituye, posiblemente, el mayor incumplimiento transversal de estándares de derechos humanos en la definición de políticas públicas.

Finalmente, solo está por recordar que esta responsabilidad de garantizar los derechos sociales no recae únicamente en el Poder Ejecutivo: corresponde a todos los poderes del Estado y, en particular, al Poder Legislativo, que no debiera obstaculizar el gasto público orientado a garantizar derechos sociales y civiles. En este contexto, la evasión fiscal, la baja recaudación tributaria en general y la débil fiscalización de los privados que participan en la provisión de derechos sociales se convierten en factores que limitan seriamente su garantía, a pesar de ciertos avances, como los registrados con la implementación de la pensión Garantizada Universal (PGU).

---

[14] Interferencia.cl: Desalojos forzosos: nueva doctrina jurisprudencial y administrativa sobre asentamientos precarios en Chile, 13 de agosto.

[15] Ibid.

PUEBLOS INDÍGENAS

El cumplimiento del Estado de Chile –y también de actores particulares– respecto de los derechos de los pueblos indígenas ha sido analizado reiteradamente en el *Informe*. En los últimos cuatro años se ha examinado, en particular, el uso de la fuerza en las regiones del Biobío, La Araucanía, y de Los Ríos, en contextos de violencia de muy diversa índole ejercida tanto contra la población como contra las fuerzas públicas. En ese marco, propusimos un método para evaluar la proporcionalidad en el uso de la fuerza que considera los distintos orígenes y fines de la violencia y, en especial, la presencia del crimen organizado. Asimismo, expusimos dudas sobre la duración del estado de emergencia constitucional declarado en 2022 en la Macrozona Sur, el cual –ya pasados más de tres años desde su inicio– fue nuevamente renovado en agosto de 2025, pese a la disminución de los hechos de violencia. Resulta evidente, a estas alturas, que la medida ha dejado de ser excepcional, y creemos que necesita una reevaluación de su pertinencia en el contexto de la estrategia global sobre la política contra el crimen organizado.

En relación con otro aspecto del problema, dedicamos un estudio a la consulta indígena y el deber de compartir beneficios en la extracción de recursos naturales, en particular, el litio (*Informe 2023*, Carmona). En esta edición abordamos otra faceta del conflicto: analizamos el trabajo de la Comisión de Paz y Entendimiento (CPE) a la luz de los estándares internacionales relativos a los derechos de los pueblos indígenas. El capítulo examina el mandato, funcionamiento y resultados de esta Comisión creada, en 2023, para abordar el conflicto territorial con el pueblo mapuche. A partir de dichos estándares, se analiza el alcance de sus propuestas en materia de reconocimiento, participación política, reparación de víctimas y restitución territorial.

Si bien la CPE representa un esfuerzo institucional relevante que visibilizó la magnitud de la deuda territorial, el capítulo muestra que su diseño respondió principalmente a criterios político-partidarios, con escasa participación sustantiva del pueblo mapuche y sin garantizar procesos adecuados de consulta. Los autores concluyen que, lejos de propiciar una transformación estructural, el proceso corre el riesgo de consolidar un modelo tecnocrático que no resuelve las causas históricas del conflicto, condiciona la reparación al reconocimiento de títulos previos y debilita tanto el derecho a la libre determinación como la restitución integral de territorios. La persecución penal enfocada solamente en los hechos

delictuales –como incendios en contra de civiles o empresas– no permite mostrar la cadena de participantes en un hecho delictivo, que va desde la violencia para el robo de madera hasta la salida de ese material fuera del país. Se requieren investigaciones que apunten a delitos económicos y a situaciones de complicidad de parte de agentes del Estado. Es inverosímil que se pueda organizar la exportación de grandes cantidades de madera a través de puertos oficiales, sin que las autoridades se enteren. No estamos en situaciones como las descritas ante la reivindicación de derechos ancestrales o de pueblos indígenas, y consideramos, en esa línea, que la Comisión hubiera podido reconocer esta responsabilidad del Estado con mayor claridad. En este sentido, estimamos que la Comisión debió haber incorporado en su mandato una consideración amplia de todas las causas –diversas y complejas– de la violencia que afecta al territorio, con miras a ofrecer propuestas integrales de solución al conflicto.

SEGURIDAD

Cuando Gabriel Boric asumió la presidencia, en gran parte del espectro político los términos "seguridad" y "derechos humanos" se concebían –aunque por razones distintas– como categorías antagónicas. En varios capítulos de los últimos años hemos querido mostrar que esa percepción es equivocada y que adoptar una política pública de seguridad constituye, precisamente, parte de un enfoque de derechos humanos. Insistir en la idea de que ambos temas transitan por carriles separados, o reiterar, majaderamente, el prejuicio de que los "derechos humanos" favorecen sólo a "los delincuentes", es una falacia que debilita la formulación de políticas eficaces.

De ahí la necesidad de seguir demostrando que seguridad y derechos humanos no se excluyen, sino que, integrados, permiten construir una política pública más robusta y legítima. Del paquete de leyes para la seguridad pública, de tramitación preferencial, todavía quedan algunas pendientes. En particular, han demorado leyes que introducen reformas estructurales para la prevención de los delitos, la investigación al crimen organizado, y reformas carcelarias. En relación con los temas analizados en el *Informe 2024*, llama la atención que aún están pendientes tanto la aprobación de la ley de seguridad municipal,[16] que es un elemento clave

[16] Boletín 15940-25, Modifica la ley N° 18.695, orgánica constitucional de Municipalidades, y otros cuerpos legales, con el objeto de fortalecer la institucionalidad municipal en materia de seguridad pública y prevención del delito.

para cada territorio, como la ley de transparencia bancaria,[17] que debiera facilitar la investigación de los flujos de dinero del crimen organizado. Si bien esta última ley limita, potencialmente, el derecho a la privacidad de personas cuyo involucramiento en un delito no se confirma, sus beneficios parecen justificar la necesidad de la medida –y ciertamente, es menos invasiva que otras de mantención del orden público mediante la fuerza pública. Ciertamente, estas facultades requieren de una supervisión judicial y responsabilidades administrativas claras. Otros países han logrado regular esta materia encontrando un equilibrio entre los intereses en juego y los derechos involucrados.

MIGRACIÓN

La mayor complejidad que ha alcanzado el fenómeno migratorio se evidenció con especial claridad durante el gobierno del presidente Gabriel Boric. Se registraron flujos migratorios masivos de ingreso y salida, tanto por pasos habilitados como no habilitados; un aumento significativo de la migración de niños, niñas y adolescentes no acompañados; y la consolidación –iniciada hace más de una década– de organizaciones transnacionales vinculadas al crimen organizado. A ello se suma la vulnerabilidad extrema de las personas migrantes frente a abusos graves, como lo reveló una reciente denuncia en Colchane: un monitor de primera respuesta agredió sexualmente a una mujer migrante boliviana de 25 años mientras estaba detenida en un reciento fronterizo.[18] Ya más expuestos a delitos como la trata de personas, tráfico de drogas y extorsión, entre otros, las comunidades extranjeras experimentan la intensificación de la xenofobia y las expresiones racistas hacia personas afrodescendientes. Es correcto que, según el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, los Estados pueden priorizar a sus nacionales en el acceso a derechos sociales, pero están obligados a garantizar el núcleo mínimo de los derechos a todas las personas bajo su jurisdicción, en particular, si estas personas se encuentran en situación migratoria regular. Y ciertamente, deben prevenir la discriminación directa, así como el discurso y los crímenes de odio.

En este plano, resulta fundamental que el Estado logre avanzar en la identificación y registro de las personas migrantes, garantizando en ese

[17] Boletín 15975-25, Crea el Subsistema de Inteligencia Económica y establece otras medidas para la prevención y alerta de actividades que digan relación con el crimen organizado, con suma urgencia.

[18] Biobiochile.cl: "Violación en la frontera: cómo monitor con 'acceso privilegiado' agredió sexualmente a migrante", 22 de septiembre de 2025.

proceso el respeto de sus derechos humanos, en especial, sus derechos sociales, tal como hemos señalado, reiteradamente, en los *Informes 2023 y 2024*. Advertimos en el *Informe 2024*, que ese desafío involucra a todos los países de las Américas, y que se encuentra dificultado por obstáculos diplomáticos. Si bien el Gobierno chileno ha logrado resolver algunos de estos problemas, en relación con el último Informe, han surgido nuevos retos, en particular a partir del cambio de Gobierno en los Estados Unidos, en enero de 2025, y su giro en las políticas migratorias.

Para esta edición del Informe, seleccionamos tres dimensiones críticas de la política migratoria chilena, analizadas bajo los estándares de derechos humanos. Ignacio Miranda analiza (i) el liderazgo de Chile en la Declaración y Plan de Acción 2024-2034 (*Cartagena+40*), que abre la oportunidad de implementar vías de regularización para la población venezolana en situación irregular; y (ii) la política de reconducción inmediata en la Macrozona Norte, cuya aplicación masiva ha mostrado baja efectividad y serios déficits de debido proceso, reflejados en miles de recursos administrativos sin respuesta. Valentina Rioseco aborda (iii) el Protocolo para la protección de niños, niñas y adolescentes no acompañados y separados, aprobado por la Corte Suprema en 2021, que pese a constituir un avance significativo, carece de obligatoriedad, aplicación homogénea y condiciones materiales mínimas para su implementación.

El capítulo concluye que la política migratoria chilena se caracteriza por una tensión estructural: mientras *Cartagena+40* abre la posibilidad de avanzar hacia regularizaciones humanitarias con enfoque de derechos, la reconducción inmediata y las falencias en la protección de la niñez migrante muestran un enfoque fragmentado y centrado en la seguridad nacional y con graves riesgos de incumplimiento de las obligaciones internacionales. El desafío central consiste en articular coherentemente el liderazgo internacional de Chile con una práctica interna que garantice efectivamente los derechos de las personas en movilidad humana.

En las últimas semanas antes del cierre de este Informe, se debatió y finalmente aprobó en el Congreso una ley que limita los derechos políticos de las personas migrantes.[19] Mientras antes pudieron participar de comicios presidenciales y parlamentarios a partir de cinco años de residencia definitiva, ahora se otorga este privilegio a partir de los 10 años de residencia permanente. Los tratados internacionales de derechos humanos no otorgan el derecho a voto de las personas extranjeras. Por lo tanto, el aumento de la

[19] Boletín 17823-07, Modifica la Carta Fundamental, en materia de derecho de sufragio de personas extranjeras.

espera para participar en elecciones y la exigencia de no estar fuera del país por más de tres meses seguidos, no constituyen violaciones a los derechos humanos, aunque, eventualmente, podrían configurar restricciones a los derechos ya adquiridos –para quienes ya habían obtenido ese derecho– que necesitarían de una justificación adicional.

MEDIOAMBIENTE Y CAMBIO CLIMÁTICO

Son varios los temas ambientales que el *Informe* ha tratado en los últimos cuatro años. Ciertamente, los cambios regulatorios discutidos en esta edición son los más radicales y los más perjudiciales para la protección del medio ambiente y la capacidad del país de responder adecuadamente a sus obligaciones en materia de cambio climático, adaptación y mitigación. Una cosa es reducir la carga de tramitación y otra, muy distinta, es disminuir la protección ambiental, lo cual no se condice con las obligaciones internacionales que ha suscrito Chile. Los cambios que prometen una mayor protección han sido decididamente más tímidos: así, la Comisión de Mercado Financiero ha aprobado la NCG 461 (enmendada, nuevamente, en noviembre de 2024, mediante la NCG 519). Estudiamos su aplicación en distintas empresas, en el *Informe 2023*. La protección de algunos ecosistemas, en particular, no ha visto avances en este Gobierno: así los humedales que no se insertan en áreas urbanas, o los glaciares y glaciares de roca, no han recibido protección ante la expansión de la industria minera.

Esta edición reúne, entonces, dos capítulos dedicados a cuestiones ambientales. El primero aborda los desastres socionaturales, mientras que el segundo examina los cambios regulatorios e institucionales en torno a la denominada –o mal llamada– "permisología ambiental".

Julián Cortés, Gabriela Azócar y Danae Núñez analizan los principales desastres ocurridos en Chile –los apagones eléctricos de 2024 y 2025, y el megaincendio de Viña del Mar en 2024– desde un enfoque de derechos humanos. El capítulo identifica las violaciones a los derechos humanos derivadas de la falta de prevención, la débil fiscalización estatal y las omisiones empresariales en servicios esenciales, con graves impactos en derechos como la vida, la salud y la vivienda, especialmente sobre grupos vulnerables, el caso de personas electrodependientes y familias en asentamientos informales. Los autores concluyen que, pese a la existencia de un marco normativo e institucional moderno para la gestión del riesgo, Chile incumplió sus obligaciones internacionales en los desastres de 2024 y 2025, principalmente por omitir medidas de prevención frente a riesgos

previsibles. Esta falta de diligencia estatal y empresarial derivó en muertes evitables, exclusión en los procesos de reconstrucción y desigualdades en la protección, consolidando un patrón estructural de vulneración de derechos humanos que compromete la responsabilidad internacional del país.

Por su parte, Pedro Cisterna examina la Ley Marco de Autorizaciones Sectoriales y el proyecto de Evaluación Ambiental 2.0, evaluando su impacto en el principio de prevención ambiental y en los derechos procedimentales reconocidos en el Acuerdo de Escazú. El análisis muestra que las reformas chilenas en materia de permisos y evaluación ambiental reflejan una tensión estructural entre eficiencia administrativa y protección de derechos. Si bien dichas reformas buscan agilizar trámites y entregar certeza a la inversión, los mecanismos propuestos reducen el control preventivo y pueden generar riesgos de regresión ambiental. En ausencia de ajustes institucionales robustos –como fiscalización reforzada, participación vinculante y criterios adaptativos frente a nueva evidencia científica–, estas iniciativas corren el riesgo de debilitar el principio preventivo y los derechos procedimentales ambientales, comprometiendo el cumplimiento de los compromisos internacionales de Chile en materia climática y de derechos humanos.

INSTITUCIONALIDAD DE DERECHOS HUMANOS

En varias oportunidades durante el mandato del presidente Gabriel Boric, analizamos la institucionalidad de derechos humanos, en particular el INDH, el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNPT), y la Defensoría de la Niñez (*Informe 2022*, Aylwin e Iturriaga, *Informe 2023*, Aylwin y Vergara). Asimismo, se incluyó una evaluación del nuevo Servicio de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia (*Informe 2023*, Estrada y Jara) y, en esta edición, de la nueva institucionalidad de apoyos (SNAC). Hace cinco años, hemos venido señalado las falencias en la protección de defensores y defensoras de derechos humanos (*Informe 2020*, Curihuinca). En este sentido, la aprobación del Protocolo de Protección a las Personas Defensoras de Derechos Humanos –que busca mejorar la respuesta del Estado y establecer medidas de articulación con ese objetivo–, adoptado por la Subsecretaría de Derechos Humanos en abril del 2024, debiera haber mejorado su protección. Es cierto que las situaciones de amenazas en Chile no son comparables con aquellas que ocurren en otros países del continente, no obstante, defensores ambientales, en particular, se han visto expuestos a acciones de desacreditación pública, incluso en

la prensa escrita, que antes no se daban en esta dimensión.[20] Al cierre de este *Informe*, aparecen noticias aún no confirmadas por el Ministerio Público sobre el paradero de la comunera mapuche Julia Chuñil –hace más de un año desaparecida–, quien habría sido asesinada y eventualmente quemada.[21]

Dicho lo anterior, esta edición no contiene un capítulo específico sobre institucionalidad de los derechos humanos –sí respecto de la institucionalidad ambiental– y, por razones del cierre editorial, no fue posible incluir un análisis sobre el Informe de la Comisión Asesora sobre Fortalecimiento del INDH, que desarrolló su labor durante el primer semestre de este año. Con todo, la revisión de su informe final revela que la gran mayoría de las recomendaciones que el Centro de Derechos Humanos de la UDP ha planteado desde la creación del INDH, fueron recogidas por la Comisión.[22]

En particular, se valoran las recomendaciones relativas al sistema de selección de los miembros del consejo del Instituto, que permitirían despolitizar este órgano directivo; el reconocimiento del INDH como órgano constitucional autónomo; y la elección de su director(a) ejecutivo/a por medio de procesos de alta dirección pública, tal como el Centro propuso en la audiencia en la que le tocó participar. Asimismo, se destaca positivamente la extensión de sus facultades, habilitándolo para interponer acciones legales en casos de violaciones de derechos humanos, limitación que lo aquejaba desde su creación.

No obstante, se extraña una recomendación explícita sobre el presupuesto del INDH, así como una referencia a la interpretación de las fuentes de derecho internacional de los derechos humanos definidas en su mandato legal, en virtud del artículo 5° inciso 2° de la Constitución. Del mismo modo, consideramos que la Comisión podría haber recomendado un fortalecimiento de los mecanismos de protección para defensores y defensoras de derechos humanos, más allá de la necesaria e incorporada protección de las y los funcionarios del propio Instituto.

EMPRESAS Y DERECHOS HUMANOS

Si bien solo presentamos un capítulo completo sobre empresas y derechos humanos (*Informe 2023*, Miranda y Rayman), y otro sobre trabajo forzado

[20] El Mercurio, Crónica para el Futuro, 16 de mayo de 2025.

[21] Biobiochile.cl: "Abogadas querellantes revelan que sospechoso habría admitido que Julia Chuñil fue quemada", 30 de septiembre de 2025.

[22] Comisión asesora sobre el fortalecimiento del INDH, Informe final, junio 2025.

en la industria del agro (*Informe 2024*, Rudnick), la revisión de actores privados ha sido parte constante de los análisis que se presentan en relación a cualquier servicio estatal que implique algún tipo de privatización o de colaboración pública-privada. Así, hemos destacado la falta de *accountability* en los directorios de AFP e Isapres, en la relación específica con sus responsabilidades de derechos humanos. Lo mismo ocurre en lo referido a empresas que debieran participar en la prevención de desastres naturales (ver en este Informe, Cortés, Azócar y Núñez), o la participación en los beneficios por parte de pueblos indígenas en empresas que extraen litio (*Informe 2023*, Carmona). El programa del presidente Boric incluía la promesa de presentar un proyecto de ley sobre debida diligencia corporativa en materia de derechos humanos, pero aún no hay novedades al respecto. Solo podemos anticipar, en relación con el tema, que una ley enfocada solo en obligaciones de transparencia y abarcando únicamente a las empresas de propiedad del Estado, no sería suficiente para cumplir las obligaciones internacionales que Chile ha contraído en esta materia, y ciertamente, no sería una ley que se merecería el nombre de "debida diligencia".

También en el ámbito empresarial, se están desarrollando tecnologías, algoritmos e inteligencia artificial que revoluciona la manera de trabajar, tomar decisiones, y procesar información, con vertiginosa velocidad. Se desarrollan "smart cities" (*Informe 2022,* Coddou) y modelos de inteligencia artificial que requieren una evaluación de impacto en derechos humanos y ambientales, en particular, cuando se ocupan para tomar decisiones de asignación de recursos, como es el caso de los algoritmos usados en la SUSESO con el propósito de abordar el otorgamiento de licencias médicas (presente *Informe,* Smart y Tabilo).

PODER LEGISLATIVO Y OBLIGACIONES DE DERECHOS HUMANOS

En varios capítulos anteriores –y también en esta edición– hemos destacado las obligaciones del Poder Legislativo que derivan de los tratados internacionales de derechos humanos. En esta oportunidad, optamos por sistematizar dicho análisis con una mirada al proceso legislativo y a su capacidad de adecuar la labor parlamentaria –que responde, en primera instancia, a la lógica deliberativa y la representativa– a la debida inclusión de las obligaciones internacionales por parte del Congreso.

El capítulo examina cómo el Congreso Nacional incorpora los estándares internacionales de derechos humanos en la tramitación legislativa. A partir del análisis de la obligación internacional de adecuación normativa

y del control de convencionalidad, se estudia el rol de las comisiones parlamentarias y la incidencia de actores como el Ejecutivo, el INDH y la Biblioteca del Congreso Nacional. Catalina Vargas y Matías Órdenes constatan que, aunque existan instancias relevantes de incidencia técnica y buenas prácticas aisladas, el proceso carece de procedimientos formales y estables que aseguren una verificación sistemática de la compatibilidad de los proyectos de ley con los tratados de derechos humanos ratificados por Chile.

En consecuencia, legislar con un enfoque de derechos humanos sigue siendo una práctica dependiente de la voluntad política, lo que impide que el cumplimiento de las obligaciones internacionales sea sostenido y coherente, y limita la efectividad de los derechos humanos en el plano nacional.

A OBSERVAR EN EL FUTURO

Será clave examinar el impacto internacional que provocan los gobiernos autoritarios, como el de Rusia o China, y con tendencias autoritarias, como el que gobierna en la actualidad Estados Unidos, así como la influencia que ejercen a nivel transnacional, a través de las inversiones extranjeras y las cadenas globales de suministro de empresas con casa matriz o inversionistas en estos tres países.

También es necesario estudiar el efecto del ideario xenófobo, racista, contrario a las personas con discapacidad y a las diversidades sexuales. No se puede olvidar cómo los diputados Cristóbal Urruticoechea y Harry Jürgensen, en 2021, solicitaron a las universidades estatales que informaran –a la Cámara de Diputados y Diputadas– sobre los "cursos, centros, programas y planes de estudio que se refieran a temáticas relacionadas con estudios de género, ideología de género, perspectiva de género, diversidad sexual y feminismo, detallando sus principales características e individualizando a los funcionarios o docentes que están a cargo de ellos [...] y los recursos [que se] destinan anualmente para financiar los cursos, centros, programas y planes de estudios que se refieren a temáticas relacionadas con estudios de género, ideología de género, perspectiva de género, diversidad sexual y feminismo".[23] La Universidad de Chile rechazó el requerimiento que, a juicio de sus autoridades, era una muestra de intervencionismo y censura a la labor de las universidades.[24] Considerando

[23] Radioudechile.cl: "Universidad de Chile ante requerimiento de diputados por programas con perspectiva de género: 'Rechazamos toda forma de censura'", 20 de octubre de 2021.

[24] Ibid.

la influencia de Estados Unidos y sus empresas sobre la economía y política de América Latina, el giro hacia un gobierno más autoritario[25] tiene altas probabilidades de generar efectos en los gobiernos de la región, incluyendo Chile. Ya se ha evidenciado este cuadro en Brasil[26] y Argentina, por ejemplo.

Las primeras medidas de retroceso pueden presentarse bajo un discurso técnico crítico de la acción afirmativa; sin embargo, al menos en Estados Unidos, ya se observa la adopción de medidas que van más allá de esa lógica, incorporando incluso prácticas de discriminación directa contra personas críticas al gobierno, en abierta tensión con un Estado de derecho.

Asimismo, deberán seguirse con atención las restricciones a la libertad de expresión, tanto en Chile como en países de tendencia autoritaria. Si bien corresponde a los tribunales reparar los casos concretos, resulta imprescindible robustecer la comprensión de este derecho para prevenir sus violaciones. En este ámbito, es fundamental considerar el impacto de las políticas de Estados Unidos en la libertad de expresión, la protección frente el discurso de odio y la incitación a la guerra o la violencia en las redes sociales, dado que un alto porcentaje de las empresas propietarias de estas plataformas tienen sede en ese país y se rigen por sus regulaciones restrictivas. A ello se suma TikTok, de propiedad china, que plantea desafíos adicionales en materia de gobernanza digital y derechos humanos.

El Informe Anual sobre Derechos Humanos en Chile de la UDP es un proyecto que no sería posible sin la dedicación desinteresada y generosa de muchas personas. Primero, queremos agradecer a las y los autores, su dedicación y su entusiasmo con este proyecto colectivo, a todo el equipo de ayudantes, cuya mención se puede encontrar en los capítulos que apoyaron; a las tres ayudantes de edición, Antonia Serrano, Karen Zegarra y Paula Gamonal, cuya paciencia con las notas al pie merece una mención especial; a nuestro editor de estilo, Vicente Parrini, que desde hace muchos años logra darle coherencia no solo a cada capítulo y cada versión, sino también al Informe a lo largo de los años, siempre buscando que sea una contribución que no solo sirva a un público experto, sino a cualquier persona interesada en los derechos humanos. Agradecemos a la diagramadora María Fernanda Pizarro, a Nieves León por las gestiones internas, a Juaquín Palma y el equipo de comunicaciones de la UDP por la difusión en prensa y medios de comunicación, a Cinthya Bustos por hacer lo mismo en redes sociales, y a Milena Faiguenbaum por la organización de

[25] Bright Line Watch, Violence, redistricting and democratic norms in Trump's America. Expert and public surveys, October 2025.

[26] CNN en español: "La Justicia de Brasil condena a Jair Bolsonaro a 27 años de prisión por tentativa de golpe de Estado", 11 de septiembre de 2025.

la presentación de esta vigésima tercera versión del Informe. Agradecemos también a todas las instituciones y personas que concedieron entrevistas a nuestros autores y autoras, o respondieron a nuestras solicitudes de información. Finalmente, agradecemos a Claudio Fuentes Maureira por su apoyo metodológico en la edición y a todas las personas que –de manera directa o indirecta– hicieron posible este proyecto académico colectivo.

Judith Schönsteiner, editora general del Informe Anual
Marcela Zúñiga, editora del Informe Anual
Lidia Casas, directora del Centro de Derechos Humanos

LA INDEMNIZACIÓN POR DAÑO MORAL EN CASOS DE TORTURA DURANTE LA DICTADURA CÍVICO-MILITAR: ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL EN CHILE (2000-2024)[1]

Lidia Casas Becerra[2]
Iñigo de la Maza Gazmuri[3]
Boris Loayza Mosqueira[4]
Pablo Ulloa Valenzuela[5]
Marcela Zúñiga Reyes[6]

SÍNTESIS

El derecho a la reparación por violaciones de derechos humanos es una obligación del Estado que se puede materializar a través de diversas medidas, entre ellas, la indemnización de perjuicios. Esta forma de reparación busca

[1] En este trabajo participaron los miembros del proyecto "El daño moral frente a víctimas de represión política", de la Academia de Derecho Civil UDP: Constanza Inostroza Pereira, Martina Ojeda Jara, Katherine Villagrán Soto, Antonio González Biedma, Vania Olivares Jarpa, Paloma Collao Mallea, Valentina Placencio Sáez, Anaís Soto Urrutia, Benjamín Rodríguez Rodríguez, Benjamín Ampuero Morales, Clemente Ávila Araya, Javiera Pérez Urrea, Martina Pérez Arancibia y Rosario Meneses Medina. También agradecemos la valiosa participación de los ayudantes del Informe UDP Hans Rapimán; Javiera Calderón; Karina Epuyao, y Martina Gajardo.

[2] Abogada; licenciada en Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Diego Portales; Master of Laws (LLM) de la Universidad de Toronto, PhD de la Universidad de Ottawa, Canadá, profesora titular y directora del Centro de Derechos Humanos.

[3] Abogado, licenciado en Ciencias Jurídicas, Universidad Diego Portales, máster in the Science of Law, The Leland Standford Junior University; doctor en Derecho, Universidad Autónoma de Madrid; profesor titular de Derecho Civil, Universidad Diego Portales; director de la Academia de Derecho Civil UDP.

[4] Abogado, licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Diego Portales; estudiante del programa de doctorado en Derecho, Pontificia Universidad Católica de Chile; coordinador de la Academia de Derecho Civil UDP.

[5] Abogado, magíster en Derecho Civil Patrimonial, Universidad Diego Portales; doctor en Derecho, Universidad Diego Portales; investigador del Instituto de Investigación en Derecho, Universidad Autónoma de Chile.

[6] Abogada; licenciada en Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Austral de Chile; magíster en Derecho Internacional de los Derechos Humanos y doctora en Derecho de la Universidad Diego Portales.

resarcir a las víctimas por los daños sufridos, mediante una suma de dinero que refleje adecuadamente la magnitud de los detrimentos materiales y morales alegados. En el ámbito del derecho internacional de los derechos humanos, la indemnización es reconocida como una modalidad tradicional de reparación, aunque presenta diferencias respecto de las concepciones del derecho civil patrimonial, especialmente en lo relativo al contenido y alcance del daño moral.

Este capítulo analiza los criterios utilizados por la Corte Suprema para resolver acciones civiles indemnizatorias por daño moral, interpuestas por víctimas de tortura y apremios ilegítimos durante la dictadura militar. El análisis abarca las sentencias dictadas entre los años 2000 y 2024 (diciembre).

Desde la perspectiva del derecho internacional de los derechos humanos, se examina si los criterios jurisprudenciales y los principios del derecho civil aplicados en estas resoluciones se ajustan a las obligaciones internacionales asumidas por Chile. Se pone especial atención en los factores empleados para determinar los montos de las indemnizaciones solicitadas, considerando aspectos como las circunstancias en que se produjeron los daños, la titularidad de las acciones, la compatibilidad con los fondos indemnizatorios obtenidos por vía administrativa, y las alegaciones presentadas por el Consejo de Defensa del Estado en su representación del Fisco en estas causas.

Palabras claves: *Reparación, daño moral, tortura y apremios, dictadura militar.*

INTRODUCCIÓN

El seguimiento de las novedades jurisprudenciales en causas civiles sobre tortura y prisión política ha sido abordado en *Informes* anteriores por parte del equipo del Observatorio de Justicia Transicional desde el año 2011.[7] De ahí que, en principio, muchas de las conclusiones acá arribadas ya pueden advertirse en capítulos previos. Lo novedoso, sin embargo, es el enfoque que propiciamos en esta evaluación: la revisión de las sentencias en materia de reparaciones a víctimas de prisión política y tortura desde la perspectiva del derecho privado, por un lado, y, por otro, desde el derecho internacional de los derechos humanos. Se parte de la premisa que el litigio

[7] *Informe 2011*, pp. 36 y 37.

por el daño moral ocasionado a las víctimas –cuyas reparaciones fueron caracterizadas desde el inicio como simbólicas– no satisface los estándares de reparación integral del derecho internacional de los derechos humanos.

El objetivo de este capítulo consiste en examinar la manera en que la Corte Suprema ha caracterizado el daño moral en casos de violaciones a los derechos humanos cometidas durante la dictadura cívico-militar. En consecuencia, este capítulo no constituye una actualización del prolijo y persistente trabajo realizado previamente en el *Informe* desde 2004, sino una nueva mirada al problema.

1. COMISIÓN VALECH: LA POLÍTICA DE REPARACIÓN SOBRE PRISIÓN POLÍTICA Y TORTURA Y LAS ACCIONES JUDICIALES POR DAÑO MORAL

En noviembre de 2003, bajo el gobierno del presidente Ricardo Lagos, se creó la Comisión de Prisión Política y Tortura, conocida como la Comisión Valech.[8] Su objetivo tendría por objeto exclusivo determinar, de acuerdo con los antecedentes que se presenten, quiénes son las personas que sufrieron privación de libertad y torturas por razones políticas, por actos de agentes del Estado o de personas a su servicio, en el período comprendido entre el 11 de septiembre de 1973 y el 10 de marzo de 1990. El Informe fue entregado al presidente de la República el 10 de noviembre de 2004, y publicado el 28 de noviembre del mismo año, incluyendo un anexo con los nombres de 27.153 personas reconocidas como víctimas de prisión política y tortura de un total de casi 35.868 personas que testificaron.[9]

El objetivo de la Comisión Valech, además de determinar el número de personas afectadas por la tortura y prisión política, era establecer medidas de reparación para las víctimas, las que fueron consagradas por la Ley 19.992, conocida como la Ley Valech.[10] Entre esas medidas se encuentra el Programa de Reparación y Atención Integral de Salud (en adelante PRAIS), que otorga asistencia psicológica a víctimas y sus familiares y facilita las prestaciones en el sistema público de salud.[11]

---

8 Decreto Supremo N° 1040, publicado en el Diario Oficial el 11 de noviembre de 2003.

9 Juan Carlos Arboleda-Ariza y Gabriel Prosser, "La dosificación del pasado de la memoria en las políticas oficiales de reparación chilenas", *Revista Brasileira de Ciencias Sociales*, vol. 36, 2021.

10 República de Chile, Ley 19.992, Establece pensión de reparación y otorga otros beneficios a favor de las personas que indica, Diario Oficial, 24 de diciembre de 2004.

11 Se entregan prestaciones de salud integral física y mental –conforme a la Ley 19.123 y la Ley 19.980– a familiares directos de personas detenidas desaparecidas y ejecutadas políticas reconocidas por ley, personas individualizadas en el Informe de la Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura, personas que trabajaron en la protección de derechos humanos por un período continuo de 10 años, personas calificadas como exonerados políticos por el Ministerio del Interior y Seguridad Pública, retornados del exilio político y personas que vivieron clandestinidad por

Dicha Ley, que regula las reparaciones por tortura, clasifica a las víctimas en diferentes categorías y asigna montos diferenciados de pensión reparatoria. Esas pensiones fueron calificadas, en su momento por el propio presidente Ricardo Lagos, como meramente simbólicas.

En cuanto a su alcance, la norma contempla a niños nacidos en cautiverio o detenidos con sus padres, así como a personas según su edad al momento de dictarse la ley. En esta última categoría diferencia a los menores de 70 años, los que tienen entre 70 y 75, y los mayores de 75 años. Al igual que en el régimen de reparación aplicable a las víctimas de desaparición forzada o ejecución extrajudicial, se reconocen beneficios en el sistema público de salud (PRAIS); beneficios educacionales transferibles a herederos en línea recta; apoyo para postulación a subsidios habitacionales y pensión de viudez para cónyuge sobreviviente de la víctima de tortura. Asimismo, la Ley establece la incompatibilidad con otras pensiones de reparación –como las otorgadas a exonerados políticos– y permite que el beneficio pueda cederse a favor de personas jurídicas cuya finalidad sea la cautela, fomento y promoción del respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

Una exclusión posterior se incorporó en la Ley 21.419,[12] relativa a la Pensión Garantizada Universal (PGU), la cual impedía que las personas titulares de una pensión de reparación pudieran acceder simultáneamente a este beneficio, a pesar de que ambas prestaciones responden a naturalezas jurídicas distintas: mientras la pensión de reparación busca resarcir a las víctimas, la PGU constituye un derecho de seguridad social destinado a toda persona que cumpla con los criterios de ingresos establecidos.

La objeción de las víctimas llevó a modificar esta situación mediante la reforma previsional introducida por la Ley 20.255. Gracias a ella, se corrigió la exclusión, aunque de manera gradual: desde septiembre de 2025 podrán acceder a ambas pensiones las personas mayores de 82 años y, a partir de septiembre de 2026, quienes superen los 75 años.[13] Este sistema escalonado resulta, a nuestro juicio, cuestionable. ¿Por qué un derecho garantizado a todas las personas mayores debe condicionarse a tramos

persecución política. Ministerio de Salud. Chile Atiende, Programa de Atención y Reparación en Salud (PRAIS) del Ministerio de Salud. https://www.chileatiende.gob.cl/fichas/113212-programa-de-reparacion-y-atencion-en-salud-prais-del-ministerio-de-salud.

[12] Ley 21.419, publicada en el Diario Oficial el 29 enero de 2022.

[13] Subsecretaría de Derechos Humanos: "Daniela Quintanilla, subsecretaria de Derechos Humanos: Derechos humanos y reforma de pensiones: eliminación de la incompatibilidad entre la pensión de reparación y la PGU", 4 de junio de 2025. https://www.derechoshumanos.gob.cl/derechos-humanos-y-reforma-de-pensiones-eliminacion-de-la-incompatibilidad-entre-la-pension-de-reparacion-y-la-pgu/

etarios sin una justificación razonable, si ya se cumplen los requisitos para acceder a la PGU?

A partir de lo señalado, se ha sumado hace varios años el reclamo de los familiares de víctimas de ejecuciones extrajudiciales y desaparición forzada, quienes iniciaron acciones judiciales en contra del Estado por daño moral. Dichas acciones fueron acogidas por los tribunales pese al rechazo sistemático del Consejo de Defensa del Estado (en adelante, CDE). Posteriormente, se incorporaron las víctimas de prisión política y tortura quienes también se han organizado presentado demandas en contra del Estado.[14]

Un caso emblemático es el del señor García Lucero, incluido en la Comisión Valech, cuyo proceso llegó a ser conocido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH).[15] La Corte IDH sostuvo que el Estado debía repararlo en forma integral por los daños ocasionados a causa de las torturas sufridas y el posterior exilio. Los hechos del caso dan cuenta que, en septiembre de 1973, Leopoldo García Lucero fue detenido en Santiago por Carabineros, mantenido incomunicado y luego trasladado al Estadio Nacional, donde sufrió torturas físicas y psicológicas –golpes, amenazas, hacinamiento, alimentación deficiente y aislamiento prolongado. En diciembre de ese año fue enviado al campo de prisioneros de Chacabuco, donde permaneció trece meses, y posteriormente a los campos de Ritoque y Tres Álamos, lugares en que siguió sometido a tratos crueles e inhumanos. El 12 de junio de 1975 fue expulsado de Chile y debió exiliarse en el Reino Unido, con secuelas físicas y psicológicas permanentes derivadas de la tortura. La Corte IDH, al conocer del caso, desestimó las alegaciones del Estado en relación a los programas asistenciales relativos a las prestaciones de salud del PRAIS, a las cuales García Lucero no tendría derecho por residir fuera del país.

La Corte exhortó a Chile a realizar diversas medidas de reparación, entre ellas, pagarle una indemnización por daño moral. En 2014 se hizo el pago oficial de dicha indemnización en una ceremonia realizada por la embajada de Chile en Londres, ciudad donde residía García Lucero.[16]

Las primeras demandas interpuestas por las víctimas de tortura en contra del Estado fueron rechazadas en sede civil, acogiéndose los alegatos

---

[14] Sitio de la Unión de ex Prisioneros Políticos de Chile. https://unexpp.cl/

[15] Corte IDH, *caso García Lucero y otras vs. Chile*, sentencia de 28 de agosto de 2013.

[16] Corte IDH, *caso García Lucero y otras vs. Chile*, resolución de cumplimiento de sentencia de 17 de abril de 2015, párr. 29.

del CDE en cuanto a la prescripción de las acciones.[17] Esta situación motivó la presentación de cuatro denuncias ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) entre los años 2011 y 2014, que involucraron a 1.720 víctimas y sus causahabientes, organizados en la Unión de Ex Prisioneros Políticos de Chile.[18]

Los peticionarios habían interpuesto acciones indemnizatorias en sede civil, reclamando una reparación adecuada e integral. Sin embargo, todas ellas fueron desestimadas por los tribunales nacionales al aceptar la tesis del CDE sobre la prescripción de las acciones.[19] Frente a ello, los denunciantes sostuvieron que dichas decisiones desconocían el carácter imprescriptible de las graves violaciones que originaron sus demandas y, en consecuencia, vulneraban los artículos 5.1, 8.1, 25.1, 63.1, 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Todas las denuncias fueron acumuladas en enero de 2013 y, posteriormente, la Comisión declaró su admisibilidad el 7 de julio de 2017.[20] En esta línea, la Corte IDH ha establecido que "si los hechos que dieron origen a las acciones de reparación han sido calificados como crímenes de lesa humanidad o graves violaciones a los derechos humanos, tales acciones no pueden ser objeto de prescripción."[21] Por lo tanto, la posición adoptada por el CDE –como se desarrollará más adelante– puede comprometer la responsabilidad internacional del Estado al restringir el derecho a la reparación mediante la vía de la acción indemnizatoria.

2. ESTÁNDARES INTERNACIONALES SOBRE LA OBLIGACIÓN DE REPARAR POR MEDIO DE LA INDEMNIZACIÓN POR DAÑO MORAL EN CASOS DE TORTURA[22]

El objetivo de esta sección es identificar los estándares internacionales relativos a la obligación de reparar mediante la indemnización por

---

17 Sobre la evolución jurisprudencial, véase: Observatorio de Justicia Transicional UDP, *Principales hitos jurisprudenciales, judiciales y legislativos en causas de DDHH en Chile 1990-2019*, Santiago, Universidad Diego Portales, 2019.

18 CIDH, Informe No. 231/23, Petición 2232-13, Informe de admisibilidad, Arturo Inayado Morales y familiares Chile, 20 de octubre de 2023.

19 CIDH, Informe No. 84/17, Petición 188-11, Informe de admisibilidad Marcos Luis Abarca Zamorano y Otros Chile, 7 de julio de 2017. https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/2017/CHAD188-11ES.pdf

20 Ibid.

21 Corte IDH, *caso Órdenes Guerra y otros vs. Chile*, supra, párr. 89, y *caso Familia Julien Grisonas vs. Argentina*, Sentencia de 23 de septiembre de 2021, párr. 233.

22 Marcela Zúñiga, "La incorporación de la obligación internacional de reparar a nivel nacional en el Sistema Jurídico Chileno: Análisis de los casos de violencia institucional ocurridos en democracia", Tesis para optar al grado de doctora en Derecho por la Universidad Diego Portales, 2024.

daño moral, aplicables, en particular, en el marco de casos de tortura. Estos lineamientos, desarrollados principalmente por la jurisprudencia de la Corte IDH, constituyen el marco orientador para los Estados en la adopción de medidas compensatorias que respondan a la magnitud y complejidad de las violaciones a la integridad personal.

La Corte IDH ha señalado que el deber de reparar en el plano interno abarca dos aspectos. El primero corresponde a una dimensión adjetiva o procedimental, que implica analizar la existencia y efectividad de mecanismos judiciales que permitan acceder a la reparación. En este sentido, la Corte IDH ha enfatizado que resulta fundamental que los Estados regulen de manera adecuada dichos recursos, de modo que las personas cuenten con certeza y seguridad jurídica respecto de sus condiciones de acceso.[23]

La efectividad de los recursos judiciales requiere, además, que exista un control por parte de la autoridad competente, encargada de conocer y resolver la presunta vulneración de derechos. Así, un recurso se considera efectivo cuando dicha autoridad lleva a cabo un examen material de la transgresión alegada, lo que implica analizar de manera integral los argumentos y alegaciones presentados, junto con el conjunto de pruebas aportadas,[24] para determinar si efectivamente se produjo o no una violación de derechos.[25] Este examen se relaciona, de manera directa, con la obligación de motivar las decisiones estatales. Se trata de un mandato que asegura la recta administración de justicia en el ordenamiento interno, garantiza que las personas sean juzgadas únicamente en base a criterios estrictamente legales y otorga legitimidad a las decisiones judiciales.[26] Asimismo, deja en evidencia que las partes del proceso han sido escuchadas y posibilita identificar los hechos, fundamentos y normas en que la autoridad competente sustentó su decisión.[27] En consecuencia, constituye un medio para verificar si el órgano judicial incurrió o no en arbitrariedad al resolver sobre la violación de derechos.[28]

---

23 Corte IDH, *caso Castañeda Gutman vs. México*, Sentencia de 6 de agosto de 2008, párr. 110.

24 Corte IDH, *caso Apitz Barbera y otros ("Corte Primera de lo Contencioso Administrativo") vs. Venezuela*, sentencia de 5 de agosto de 2008, párr. 78.

25 Corte IDH, *caso Barbani Duarte y otros vs. Uruguay*, sentencia de 13 de octubre de 2011, párr. 204.

26 Corte IDH, *Apitz Barbera y otros*, op. cit., párr. 77. CIDH, *caso Hernández vs. Argentina*, Sentencia de 22 de noviembre de 2019, Serie C No. 395, párr. 122; *caso Pavez Pavez vs. Chile*, sentencia de 4 de febrero de 2022, párr. 152.

27 Ibid., párr. 154.

28 Corte IDH, *caso Claude Reyes y otros vs. Chile*, sentencia de 19 de septiembre de 2006, párr. 122; Corte CIDH, *caso Manuela y otros vs. El Salvador,* sentencia de 2 de noviembre de 2021, párr. 156; Corte IDH, *caso Pavez Pavez vs. Chile*, op. cit., párr. 154.

El examen material debe, además, garantizar la no discriminación. El artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos hace la referencia a este mandato general que debe ser aplicado respecto de cada uno de los derechos y libertades convencionales,[29] incluyendo el derecho a un recurso efectivo para acceder a la reparación. En este sentido, la Corte IDH ha considerado, por ejemplo, que la integración de la perspectiva de género en casos de tortura y tratos crueles, inhumanos y degradantes, "permite analizar de un modo más preciso su carácter, gravedad e implicancias, así como, según el caso, su arraigo en pautas discriminatorias."[30]

Vinculado con este elemento, los jueces además deben considerar la situación personal de la víctima al momento de resolver la alegación de violación de derechos que esta plantea ante el sistema judicial. Para ello, los jueces que dirigen el procedimiento deben tener en cuenta el contexto que rodea a la víctima al momento de producirse los hechos y sus efectos en el tiempo, puesto que de esa manera es posible identificar aquellos hechos, conductas o discursos en los que se enmarca una determinada violación de derechos humanos en un tiempo histórico y lugar precisos.[31] El contexto es una herramienta que permite detectar cuáles pueden ser las medidas reparatorias no solo respecto al daño particular causado a una víctima, sino también para garantizar su no repetición.[32] Al respecto, la Corte IDH ha establecido que las reparaciones deben responder a las diversas experiencias y expectativas de las víctimas.[33] La forma en que la autoridad otorgue las reparaciones tiene influencia en su efectividad; por tanto, factores culturales, históricos y políticos deben ser tomados en cuenta.[34]

---

[29] Convención Americana sobre Derechos Humanos: Artículo 1.1 Artículo 1. Obligación de Respetar los Derechos 1. Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

[30] Corte IDH, *caso Valencia Campos y otros vs. Bolivia*, sentencia de 18 de octubre de 2022, párr. 185.

[31] FLACSO, *Violaciones de derechos humanos y contexto: Herramientas, propuestas para documentar e investigar. Manual de análisis de contexto para casos de violaciones a los derechos humanos*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede México, International Bar Association's Human Rights Institute, IBAHRI, 2017, p. 68.

[32] Genevieve Lessard, "Preventive reparations at a crossroads: the InterAmerican Court of Human Rights and Colombia's search for peace", *The International Journal of Human Rights*, 2017, pp. 1-20.

[33] Corte IDH, *caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y Otros) vs. Perú*, sentencia de 24 de noviembre de 2006, párr. 130; Corte IDH, *caso Canales Huapaya y Otros vs. Perú*, sentencia 24 de junio de 2015, párr. 105; Comité de Derechos Humanos, Observación General núm. 31, párr. 15.

[34] Tom Antkowiak, "An Emerging Mandate for International Courts: Victim-Centered Remedies and Restorative Justice", *Stanford Journal of International Law*, vol. 47, 2011, p. 283.

En lo que respecta a la dimensión sustantiva de la obligación, es posible identificar elementos transversales en las medidas de reparación: las reparaciones no pueden implicar ni enriquecimiento ni empobrecimiento para las víctimas;[35] tienen naturaleza compensatoria y no punitiva,[36] puesto que la Corte IDH no es una corte penal que busque atribuir responsabilidades individuales por la comisión de un ilícito;[37] tienen una finalidad dual, ya que buscan restituir la dignidad de la persona y su calidad de vida, pero también su bienestar previo al daño.[38] Por último, recientemente la Corte IDH ha determinado, además, que las medidas deben tener en cuenta las cuestiones de género y su interseccionalidad; la complejidad de los daños sufridos; el posible efecto estigmatizador de los delitos y las reparaciones; y el posible efecto transformador de determinadas medidas sobre la estructura que produce la exclusión de género.[39] A esto se suman otras consideraciones tales como la condición de adulto mayor de la víctima,[40] o el caso de niños, niñas y/o adolescentes debido a su especial vulnerabilidad, y las afectaciones diferenciadas provocadas por esa condición.[41] En el caso particular de la tortura, las características personales de la víctima deben ser tomadas en cuenta al momento de determinar si la integridad personal fue vulnerada "ya que tales características pueden cambiar la percepción de la realidad del individuo, y por ende, incrementar el sufrimiento y el sentido de humillación cuando son sometidas a ciertos tratamientos".[42] Por consiguiente, toda medida de reparación debe orientarse a aplicar criterios de integralidad, tomando en cuenta las particularidades personales de las víctimas y sus impactos diferenciados.

---

35 Corte IDH, caso *González y otras ("Campo Algodonero") vs. México,* sentencia de 16 de noviembre de 2009, párr. 405.

36 Corte IDH, *caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras*, sentencia de 21 de junio de 1989, párr. 38.

37 Corte IDH, *caso Garrido y Baigorria vs. Argentina*, sentencia de 27 de agosto de 1998, párrs. 43-44. Sobre este punto, el juez Cançado Trindade se ha mostrado a favor de otorgar a las reparaciones una naturaleza represiva. Véase su voto concurrente en: Corte IDH, *caso Myrna Mack Chang vs. Guatemala*, sentencia de 25 de noviembre de 2003, párr. 38.

38 Corte IDH, *caso de la Masacre de Mapiripán vs. Colombia*, sentencia de 15 de septiembre de 2005, párr. 294.

39 Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, *Estándares jurídicos internacionales que sustentan los pilares de la justicia transicional*, A/HRC/54/24, 10 de julio de 2023, párr. 53. Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, *La perspectiva de género en los procesos de justicia transicional,* A/75/174, 17 de julio de 2020, párrs. 27 a 29 y 101 a 103.

40 Corte IDH, *caso García Lucero*, op cit., párr. 346.

41 Corte IDH, *caso Habitantes de La Oroya vs Perú*, op. cit., párr. 377.

42 Corte IDH, *caso Ximenes Lopes vs. Brasil,* op. cit. párr. 127. Corte IDH, *caso Viteri Ungaretti y otros vs. Ecuador,* sentencia de 27 de noviembre de 2023, párr.162.

Dentro de la gama de medidas reconocidas por la jurisprudencia interamericana, la indemnización de perjuicios constituye una de las vías de reparación de carácter individual, cuyo alcance, en palabras de la Corte IDH, "comprende tanto el daño material como el moral",[43] debiendo ser otorgada en la extensión y en la medida suficiente para resarcir los perjuicios ocasionados.[44]

De este modo, el daño material o patrimonial tiene por finalidad compensar la pérdida o detrimento de los ingresos de las víctimas, los gastos efectuados con motivo de los hechos y las consecuencias de carácter pecuniario que tengan un nexo causal con los hechos del caso.[45] En lo referido al daño moral, se busca compensar los sufrimientos y las aflicciones causadas a las víctimas directas y a sus allegados, como el menoscabo de valores significativos para las personas y otras perturbaciones que no son susceptibles de evaluación pecuniaria.[46] Dado que no es posible asignar al daño inmaterial un equivalente monetario preciso, sólo puede ser objeto de compensación, para los fines de la reparación integral a la víctima, mediante el pago de una cantidad de dinero o la entrega de bienes o servicios apreciables en dinero, que el Tribunal determine en aplicación razonable del arbitrio judicial y en términos de equidad,[47] tomando como base el acervo probatorio existente.[48]

La Corte IDH, además, reconoce el "daño al proyecto de vida" como una categoría autónoma pero relacionada con el daño moral, que apunta al perjuicio provocado a la realización personal de la víctima según su vocación, aptitudes y aspiraciones, que le permitían tener determinadas expectativas hasta el momento de las vulneraciones.[49] Ese tipo de daño se produce cuando se impide la realización de tales posibilidades de desarrollo personal, familiar y/o profesional que hubieran sido factibles para la persona en condiciones normales.[50] Del mismo modo, la Corte "ha señalado que el daño al proyecto de vida implica la pérdida o el grave menoscabo de oportunidades de desarrollo personal, en forma

---

43 Corte IDH, *caso Blake vs. Guatemala*, op. cit., párr. 42.

44 Corte IDH, *caso Garrido y Baigorria vs. Argentina*, op. cit., párr. 47.

45 Corte IDH, *caso Villarroel Merino y otros vs. Ecuador*, sentencia de 24 de agosto de 2021, párr. 176, Corte IDH, *caso Bámaca Velásquez vs. Guatemala*, sentencia de 22 de febrero de 2002, párr. 43; Corte IDH, *caso Chitay Nech y otros vs. Guatemala*, sentencia de 25 de mayo de 2010, párr. 261.

46 Corte IDH, *caso de los "Niños de la Calle" (Villagrán Morales y otros) vs. Guatemala*, sentencia de 26 de mayo de 2001, párr. 84.

47 Ibid., párr. 84, y Corte IDH, *caso Beatriz y otros vs. El Salvador*, sentencia de 22 de noviembre de 2024, párr. 225.

48 Corte IDH, *caso Hidalgo y otros vs. Ecuador*, op. cit., párr. 121.

49 Corte IDH, *caso Loayza Tamayo vs. Perú*, sentencia de 27 de noviembre de 1998, párr. 147.

50 Ibid., párr. 148.

irreparable o muy difícilmente reparable".[51] Así, se trata de un daño que "se deriva de las limitaciones sufridas por una persona para relacionarse y gozar de su entorno personal, familiar o social, por lesiones graves de tipo físico, mental, psicológico o emocional que se le hayan ocasionado".[52] Por consiguiente, se trata de una categoría que "amerita una calificación diferenciada al daño producido exclusivamente por los sufrimientos que pudieron ser producidos por las violaciones a la integridad personal".[53] Esta figura constituye una evidencia del dinamismo de la jurisprudencia interamericana en el abordaje de violaciones de derechos humanos, en el cual la víctima tiene un rol central.

Lo anterior, permite identificar una interpretación amplia, bajo el principio de la dignidad, de las normas sobre reparación de daños tradicional del derecho privado.[54] Tal como se explica más adelante, en el derecho chileno la determinación del daño moral se rige por las disposiciones del Código Civil –particularmente aquellas vinculadas a la responsabilidad extracontractual–, mientras que, en el plano interamericano, la Corte ha impulsado una lectura que trasciende los límites propios de la lógica civilista. En efecto, la reparación por violaciones graves de derechos humanos, como la tortura, no se reduce a una compensación patrimonial abstracta, sino que se concibe como un mecanismo para restituir la dignidad y reconocer el sufrimiento de las víctimas. Así, los estándares internacionales ofrecen una expansión del marco normativo civil tradicional, otorgándole una dimensión de justicia transicional que reubica al centro a la persona afectada, sus proyectos vitales y sus expectativas legítimas de desarrollo. Se espera, entonces, que esta perspectiva sea considerada por los jueces que conocen y resuelven estos casos.

3. DEMANDAS POR INDEMNIZACIÓN DE PERJUICIOS POR DAÑO MORAL: LOS ASPECTOS CIVILES

3.1. La cuestión metodológica y la prevención

Tratándose de un capítulo cuyo propósito es describir cómo los tribunales superiores de justicia se han pronunciado respecto de las indemnizaciones

---

[51] Ibid., párr. 150, y Corte IDH, *caso Aguinaga Aillón vs. Ecuador*, sentencia de 30 de enero de 2023, párr. 134.

[52] Corte IDH, *caso Mendoza y otros vs. Argentina*, sentencia de 14 de mayo de 2013, párr. 314.

[53] Corte IDH, *casos habitantes de La Oroya vs. Perú*, op. cit., párr. 375.

[54] Olenka Woolcott y Diego Monje, "El daño al proyecto de vida: noción, estructura y protección jurídica según los parámetros establecidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos – CIDH", *Utopía y Praxis Latinoamericana*, vol. 23, 2018, p. 134.

por daño moral interpuestas por las víctimas de torturas y apremios ilegítimos durante la dictadura militar, convendrá iniciar con una breve nota metodológica y una advertencia preliminar.

En cuanto a la metodología, el análisis se centrará en las sentencias dictadas por la Corte Suprema entre 2000 y diciembre de 2024, con especial atención a la evolución de los criterios aplicados para resolver las demandas de indemnización. Ello, considerando su rol en el conocimiento de los recursos de casación en la forma y en el fondo. En este contexto, los recurrentes son, por una parte, el CDE, que solicita el rechazo de las indemnizaciones otorgadas o, en subsidio, la reducción de los montos; y, por otra, los demandantes o querellantes civiles, que recurren frente a la denegación o reducción de las indemnizaciones concedidas.

Los casos en estudio para el presente capítulo se circunscriben a hechos acaecidos durante la dictadura cívico-militar, esto es, entre septiembre de 1973 y el 10 de marzo de 1990. Las sentencias fueron recolectadas desde las plataformas Vlex y Microjuris utilizando tres términos por palabra libre en las búsquedas: "daño moral", "tortura" y "apremios ilegítimos".[55]

Los resultados obtenidos fueron depurados, eliminando las sentencias duplicadas, lo que arrojó un total de 311 fallos. De ellos, se excluyeron 75 por no referirse al problema del daño moral, pues se limitaban a cuestiones meramente procedimentales. En suma, la muestra quedó conformada por 236 sentencias: 107 de ellas corresponden a 23 fallos dictados en el marco de múltiples demandantes en una acción (*litis consorcio*)[56] –lo que denominaremos para estos efectos demandas colectivas–, y el resto a demandas individuales. Doce de estas últimas derivan de acciones civiles interpuestas en el contexto de querellas penales contra los perpetradores, solicitando además indemnización al Fisco.

La advertencia preliminar apunta a que el objeto del examen no es reconstruir de manera exhaustiva la totalidad de casos resueltos en sede civil, sino destacar aquellos fallos que ilustran, en forma clara, las tensiones entre la aplicación del derecho interno –particularmente en lo relativo a la prescripción– y las obligaciones internacionales de reparación integral derivadas de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la jurisprudencia de la Corte IDH.

De la revisión de la jurisprudencia surgen cinco aspectos centrales sobre este tipo de indemnizaciones, que servirán de base para organizar el análisis.

---

[55] De este modo, las cuatro búsquedas fueron las siguientes: En Vlex: "daño moral" "tortura" y "daño moral" "apremios ilegítimos". En Microjuris: "daño moral" y "tortura" y "daño moral" y "apremios ilegítimos".

[56] Artículo 18 del Código de Procedimiento Civil.

En primer lugar, se determina la existencia de diferentes fuentes normativas que confluyen en la materia y, particularmente, la tensión entre las disposiciones del Código Civil chileno y la normativa internacional de derechos humanos, así como las consecuencias relativas a la prescripción, la institución de la cosa juzgada o la excepción de pago. En segundo término, la relación entre las reparaciones administrativas otorgadas por las Comisiones de Verdad y las indemnizaciones judiciales por daño moral. En este sentido, se revisa si la Corte Suprema las considera excluyentes o complementarias. En tercer lugar, se examina el debate respecto del carácter subjetivo u objetivo de la responsabilidad estatal en esta materia. En cuarto lugar, se identifican los criterios que la Corte Suprema ha desarrollado para la determinación del daño moral, señalando los factores más recurrentes en la valoración judicial. Por último, y en quinto lugar, se analiza la práctica de cuantificación del daño moral, mostrando la aparente paradoja entre el principio de valoración prudencial caso a caso y el surgimiento de ciertos parámetros estandarizados en la jurisprudencia.

4. LA FORMA DEL DAÑO MORAL

4.1. Consideraciones preliminares

Como resulta bien sabido, el daño moral es una partida indemnizatoria que no fue prevista por el legislador y, en consecuencia, ha sido parte de un profuso desarrollo jurisprudencial en Chile.[57] No resulta extraño que, al tratar la indemnización a las víctimas de violaciones a los derechos humanos, aparezcan cuestiones propias del derecho civil, en particular en torno a su concepto, función y prueba.

4.1.1. Concepto

Respecto del concepto, el daño moral es un perjuicio de carácter negativo que, frecuentemente, se define por exclusión: se trata de un daño no patrimonial. Así, por ejemplo, se ha dicho que es un daño que "no lesiona el patrimonio, no se traduce en ninguna pérdida pecuniaria –el patrimonio de la víctima está intacto–, consiste exclusivamente en el dolor, pesar o molestia que sufre una persona en su sensibilidad física o en sus sentimientos, creencias o afectos".[58] No obstante, tanto la doctrina como

[57] Ramón Domínguez, "Instituciones jurisprudenciales en el Código Civil chileno", en María Martinic, Mauricio Tapia y Sebastián Ríos (dirs.), *Sesquicentenario del Código Civil de Andrés Bello: pasado, presente y futuro de la codificación*, Santiago, LexisNexis, 2005.

[58] Arturo Alessandri Rodríguez, *De la responsabilidad extracontractual en el Derecho civil chileno*, Santiago, Imprenta Universitaria, 1943, p. 220.

la jurisprudencia nacional han ampliado sus contornos, proponiendo una definición más comprensiva. De este modo, el concepto de daño moral abarca también:

> otros menoscabos que no admiten apreciación pecuniaria directa como, por ejemplo, el daño corporal o biológico, el daño a derechos de la personalidad, el perjuicio estético o la pérdida del gusto vital.[59]

Este desarrollo –propio del derecho civil– no ha sido, sin embargo, recogido en plenitud por las sentencias en casos sobre víctimas de violaciones a los derechos humanos durante la dictadura militar. Así, por ejemplo, en fallo de 8 de julio de 2024, la Corte Suprema ha señalado que "el daño moral consiste en la lesión o agravio, efectuado culpable o dolosamente, a un derecho subjetivo de carácter inmaterial e inherente a la persona y que es imputable a otro".[60] En sentido similar apunta una sentencia del 11 de septiembre de 2023:

> Conforme ha sostenido esta Corte Suprema: "Por definición, el perjuicio moral no es de naturaleza pecuniaria. Esa fisonomía inmaterial que tiene, hace decir a los doctos que no se trata de calcular la suma necesaria para borrar lo imborrable, sino procurar que el afectado obtenga algunas satisfacciones equivalentes al valor moral destruido". Es en la perspectiva antes indicada que hay que regular el monto de la indemnización, asumiendo la premisa indiscutida de que nunca puede ser una fuente de lucro o ganancia, sino que debe ser un procedimiento destinado para atenuar los efectos o el rigor de la pérdida extrapatrimonial sufrida.[61]

---

[59] Hernán Corral, *Lecciones de responsabilidad civil extracontractual* (2ª edición), Santiago, Thomson Reuters, 2013, pp. 143-144.

[60] Corte Suprema, rol n.° 119318-2023, cons. 2° (sentencia de reemplazo); Corte Suprema rol n.º 21828-2022, cons. Segundo (sentencia de reemplazo); Corte Suprema, rol n.° 170466-2022, cons. Cuarto (sentencia de reemplazo); Corte Suprema, rol n.º 31711-2017, cons. 3º (sentencia de reemplazo); Corte Suprema, rol n.º 38949-2023, cons. 1º (sentencia de reemplazo); Corte Suprema, rol n.º 5707-2023, cons. 2º (sentencia de reemplazo); Corte Suprema, rol n.º 14622-2021, cons. Segundo (sentencia de reemplazo); Corte Suprema, rol n.º 195243-2023, cons. 2º (sentencia de reemplazo); Corte Suprema, rol n.º 57995-2021, cons. Segundo (sentencia de reemplazo); Corte Suprema, rol n.º 102892-2023, cons. Segundo (sentencia de reemplazo).

[61] Corte Suprema, rol n.° 25193-2022, cons. Tercero (sentencia de reemplazo).

Ambos fallos dan cuenta de que la conceptualización del daño moral sigue apegándose al *pretium doloris* –literalmente, significa "precio del dolor" –, o bien al carácter inmaterial del daño moral.

4.2.2. Prueba

En derecho privado está suficientemente asentada la idea de que el daño moral también debe ser acreditado, al igual que todo daño. Así lo ha señalado de manera regular la doctrina:

> al acreedor no le basta con acreditar que el deudor ha infringido, de alguna forma, las estipulaciones contenidas en el contrato para tener derecho a una reparación, sino que es menester que pruebe que de ello se ha derivado para él un perjuicio. Regla que es válida tanto para los daños materiales como para los morales.[62]

En esta materia, no obstante, aparece un matiz. Probablemente debido a las particulares condiciones en que se produce este daño, la Corte Suprema ha afirmado que se trata de un perjuicio que no implica:

> en consecuencia, un deterioro real en el patrimonio de quien lo sufre, susceptible de prueba y de determinación directa, por lo que queda enteramente entregado a la regulación prudencial de los jueces de instancia, tomando en consideración aspectos como las circunstancias en que se produjo y todas aquellas que influyeron en la intensidad del dolor y sufrimiento experimentado.[63]

Es más, en algunas ocasiones la Corte ha eximido simplemente el deber de acreditar el perjuicio, señalando:

---

[62] Carmen Domínguez, El daño moral, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 2000, p. 151.

[63] Corte Suprema, rol n.º 21828-2022, cons. Segundo (sentencia de reemplazo); Corte Suprema, rol n.º 5707, cons. 2º (sentencia de reemplazo); Corte Suprema, rol n.º 17801-2022, cons. Segundo (sentencia de reemplazo); Corte Suprema, rol n.º 57995-2021, cons. Segundo (sentencia de reemplazo); Corte Suprema, rol n.º 14622-2021, cons. segundo (sentencia de reemplazo); Corte Suprema, rol n.º 83741-2023, cons. 2º (sentencia de reemplazo); Corte Suprema, rol n.º 30481-2020, cons. Tercero (sentencia de reemplazo); Corte Suprema, rol 102892-2023, cons. Segundo (sentencia de reemplazo); Corte Suprema, rol n.º 119318-2023, cons. 2º (sentencia de reemplazo); Corte Suprema, rol n.º 14104-2021, cons. Segundo (sentencia de reemplazo); Corte Suprema, rol n.º 82303-2021, cons. Cuarto (sentencia de reemplazo); Corte Suprema, rol n.º 862-2022, cons. Cuarto (sentencia de reemplazo).

> Que la comprobación de la transgresión o agravio del derecho subjetivo envuelve per se, la prueba de la efectividad del daño moral, de manera que acreditada la calidad de víctima de violaciones a sus derechos humanos por agentes del Estado en la persona del actor, forzoso es concluir que se ha producido dicho perjuicio y que debe ser reparado, lo que no podría ser de otra forma en tanto que materialmente es difícil, por no decir imposible, medir con exactitud la intensidad con que esas violaciones han afectado al demandante, por la naturaleza del perjuicio producido, de todo lo cual se concluye que, este tipo de menoscabo, no requiere ser fundamentado ni probado en la forma alegada, considerando, como se ha dicho, el carácter moral que reviste.[64]

También, la Corte Suprema ha precisado en relación al tema que:

> En efecto, la naturaleza e intensidad del dolor no hace indispensable la prueba sobre el mismo, por tratarse de un hecho evidente en cuanto a que las violaciones a los derechos de una persona, en el contexto institucional de la época, a manos de agentes del Estado, produce sufrimiento a esa víctima, lo que no requiere de evidencia; daño que debe ser indemnizado, tomando en cuenta todos los antecedentes reunidos y debiendo hacerse sobre el particular, una apreciación equitativa y razonable por el tribunal.[65]

4.2.3. Función

Por último, cabe resaltar un punto común tanto en la jurisprudencia como en cierta doctrina civil,[66] que es el carácter "compensatorio" o "satisfactivo"

---

[64] Corte Suprema, rol n.° 170466-2022. En el mismo sentido: Corte Suprema, rol n.º 189951-2023, cons. Segundo (sentencia de reemplazo); Corte Suprema, rol n.º 137709-2022, cons. Segundo (sentencia de reemplazo); Corte Suprema, rol n.º 26000-2023 cons. 2º (sentencia de reemplazo); Corte Suprema, rol n.° 157962-2022, cons. 21º; Corte Suprema, rol n.° 139776-2022, cons. Segundo (sentencia de reemplazo); Corte Suprema, rol n.º 49404-2021, cons. Décimo cuarto; Corte Suprema, rol n.º 119318-2023, cons. 8º; Corte Suprema, rol n.º 38949-2023, cons. 2º (sentencia de reemplazo).

[65] Corte Suprema, rol n.° 26000-2023. En el mismo sentido: Corte Suprema, rol n.º119318-2023, cons. 8º; Corte Suprema, rol n.º 137709, cons. Segundo (sentencia de reemplazo); Corte Suprema, rol n.º 189951-2023, cons. Segundo (sentencia de reemplazo); Corte Suprema, rol n.º 170466-2022, cons. Quinto (sentencia de reemplazo); Corte Suprema, rol n.º 157962-2022, cons. 21º; Corte Suprema, rol n.º 49404-2021, cons. Décimo cuarto; Corte Suprema, rol n.º 38949-2023, cons. Segundo (sentencia de reemplazo); Corte Suprema, rol n.º 139776-2022, cons. 2º (sentencia de reemplazo).

[66] Fernando Fueyo, *Instituciones de Derecho Civil moderno*, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1990, p. 52. "El daño moral tiene una función de satisfacción frente a la víctima, que recibe

del daño moral. Así lo señaló la Corte Suprema en un fallo del 24 de octubre de 2017:

> Al respecto la doctrina opina que la indemnización por daño moral es meramente satisfactiva, lo que viene a significar que con ella se pretende una ayuda o auxilio que le permita a la víctima atenuar el daño. La indemnización no constituye una pena.[67]

Toda caracterización del daño moral debe partir por el examen de sus contornos asentados en el derecho privado. Sin embargo, al revisar los fallos pronunciados a propósito de las violaciones de derechos humanos, se advierte que dichos contornos tienden a difuminarse por las condiciones en que se suscitan los hechos que dan lugar a estas indemnizaciones, como se verá más adelante.

Advertido lo anterior, pueden revisarse las cuestiones propias de esta partida en los fallos pronunciados a propósito de las demandas interpuestas por las víctimas de torturas y apremios ilegítimos durante la dictadura militar.

4.2. Diversas fuentes normativas

Un examen detenido de las sentencias pronunciadas por la Corte Suprema nos permite apreciar la diversidad de fuentes normativas que buscan, aunque sea oblicuamente, regular la cuestión del daño moral en víctimas de torturas o apremios ilegítimos en el contexto de la dictadura militar.

Lo anterior se explica porque los hechos que dan lugar a los fallos constituyen delitos de lesa humanidad –como lo señalan distintas sentencias–[68] y, en consecuencia, sus particularidades no se regulan exclusivamente por los preceptos del Código Civil, sino que también por los tratados internacionales suscritos por Chile, a los cuales la Corte Suprema recurre haciendo referencia a distintos instrumentos del derecho

---

una cierta reparación simbólica con la condena. Este resultado es particularmente importante en atentados contra bienes de la personalidad. Aunque el dinero no sea una medida equivalente y conmensurable al daño sufrido, en estos casos el pago de una indemnización se justifica como una forma de compensar el valor de los bienes no patrimoniales afectados"; en: Enrique Barros, Tratado *de responsabilidad extracontractual* (2ª edición), Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 2020, pp. 300-301.

67 Corte Suprema, rol n.º 34259-2017, cons. segundo. En el mismo sentido: Corte Suprema, rol n.º 25193-2022, cons. Tercero (sentencia de reemplazo).

68 Por ejemplo, Corte Suprema, rol n.º 22266-2014, considerando vigésimo séptimo.

internacional.[69] En materia civil, esta constatación resulta especialmente relevante respecto de la prescripción de la acción civil, ya que la tendencia sistemática de la Corte Suprema ha sido revocar los fallos de instancia que acogieron las alegaciones del CDE sobre prescripción, fundamentando sus decisiones en fuentes del derecho internacional de los derechos humanos.

El doble rol del CDE –querellante en material penal y demandado el Fisco en sede civil– pone de manifiesto la tensión existente cuando la acción civil se interpone en la querella penal en los casos de tortura. En *Informes* anteriores –específicamente del año 2004[70] y de 2011–[71], hemos dado cuenta de la "doble dimensión" del CDE en la defensa de los derechos del Estado –tanto en la arista penal como civil– en desmedro de la reparación a las víctimas. En un voto disidente del exministro Sergio Muñoz discutiendo sobre la alegada prescripción civil de la demanda indemnización de perjuicios de la cónyuge de un detenido y desaparecido de La Moneda, señala:

> Esta falta de congruencia [del CDE] se expresa en el hecho que en determinados ilícitos ha autorizado se llegue a un acuerdo con las partes, ante presupuestos de hecho similares y en otros se ha negado, como ocurre en este proceso, sin que se conozcan los antecedentes de su determinación, que no sea la manifestación de una voluntad meramente potestativa.
>
> Busca, con determinación y particular vehemencia, se establezcan los hechos que originan la responsabilidad de la Administración en el campo penal, pero retrocede y contradice su misma acción cuando los afectados reclaman su reparación integral.[72]

Por una parte, el CDE sostiene la imprescriptibilidad de la acción penal conforme al derecho internacional de los derechos humanos para juzgar los crímenes de lesa humanidad cometidos por los acusados. Por otra, argumenta que, al no existir en dicho derecho una referencia expresa a la prescripción

---

[69] Entre ellos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Reglamento de La Haya, la Convención de los Derechos del Niño, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y la Convención de Viena sobre los Tratados. Las sentencias incorporan las referencias a decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, como en Corte IDH, *caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá*, sentencia del 2 de febrero de 2001; y Corte IDH, *caso Órdenes Guerra y otros vs. Chile*, sentencia del 29 de noviembre de 2018. Este último versa sobre los rechazos a las indemnizaciones por daño moral de familiares de detenidos desaparecidos o ejecutados políticos.

[70] *Informe Anual 2004,* pp. 194 a 197.

[71] *Informe Anual 2011*, pp. 36 - 37. Véase también: *Informe Anual 2008*, pp. 484 a 494. *Informe Anual 2013*, p. 42.

[72] Corte Suprema, rol 3216-2011, considerando 17º del voto disidente.

civil, debe entenderse que la responsabilidad civil extracontractual del Estado sí prescribe. Tal como señalamos en el *Informe 2015*,[73] la Corte Suprema dictó un auto acordado que dispuso la distribución de las causas de indemnización por daños, autónomas respecto de las causas penales, a la Sala Penal, con el fin de evitar sentencias contradictorias en esta materia. Ello, pese a que el Consejo de Defensa del Estado ya había solicitado previamente un pronunciamiento sobre la imprescriptibilidad de las acciones civiles.[74] Sin embargo, el CDE ha mantenido hasta la fecha esta línea de defensa, a pesar del cambio orientado a uniformar criterios.

La Corte Suprema rechaza esta dualidad y, en este sentido, es importante recordar lo señalado por la Corte IDH al reconocer que "si los hechos que dieron origen a las acciones de reparación han sido calificados como crímenes de lesa humanidad o graves violaciones a los derechos humanos, tales acciones no pueden ser objeto de prescripción."[75] El argumento adoptado por el CDE desconoce los alcances de la jurisprudencia interamericana en esta materia, pudiendo así restringir el derecho a la indemnización de las víctimas. Asimismo, resulta llamativo y preocupante que estos argumentos sean adoptados por votos disidentes. Tal como se constató en un voto que estuvo a favor de aplicar la media prescripción a los condenados y rechazar la indemnización por daño moral a favor de la víctima.[76]

La Corte Suprema ha sostenido que las reglas del Código Civil deben ceder ante la normativa internacional, de modo que declarar prescrita la acción resultaría contrario a dicha regulación. Así lo señaló en un fallo dictado el 20 de septiembre de 2018:

> Que, más allá de lo razonado por los jueces *ad quem*, reiterada jurisprudencia de esta Corte precisa que, tratándose de un delito de lesa humanidad -lo que ha sido declarado en la especie-, cuya acción penal persecu-

---

73 Ibid., p. 50.

74 *Informe Anual 2015*, pp. 48-52.

75 Corte IDH, caso Órdenes *Guerra y otros vs. Chile*, sentencia de 29 de noviembre de 2018, párr. 89, y Corte IDH, *caso Familia Julien Grisonas vs. Argentina*, sentencia del 23 de septiembre de 2021, párr. 233.

76 Se trata del abogado integrante Jorge Lagos Gatica, cuyo hijo está casado con la nieta de Augusto Pinochet. El abogado integró la sala que revisó un caso conocido en sede penal por la tortura a una mujer que al momento de los hechos tenía 18 años, y que fue conducida a la Academia de Guerra de la FACH y posteriormente a Villa Grimaldi, (Corte Suprema, rol 8948-2018, dictada el 12 de junio de 2020). Un año antes tampoco se inhabilitó en la causa de personas que estuvieron detenidas en la Isla Dawson, (Corte Suprema rol nº 29448-2018 del 27 de agosto de 2019). Se inhabilitó, en diciembre del año 2020, en el caso de ejecutados en Pisagua. Véase, Ciper Chile: "Abogado integrante de la Suprema se inhabilita en causa de DD.HH. por lazo con familia Pinochet, pero ya había fallado en casos similares", 12 de diciembre de 2020.

toria es imprescriptible, no resulta coherente entender que la correlativa acción civil indemnizatoria esté sujeta a las normas sobre prescripción contempladas en la ley civil interna, ya que ello contraría la voluntad expresa manifestada por la normativa internacional sobre Derechos Humanos, integrante del ordenamiento jurídico nacional, en armonía con el inciso segundo del artículo 5° de la Carta Fundamental, que instaura el derecho de las víctimas y otros legítimos titulares a obtener la debida reparación de todos los perjuicios sufridos a consecuencia del acto ilícito, e incluso por el propio derecho interno, que, en virtud de la ley N° 19.123, reconoció en forma explícita la innegable existencia de los daños y concedió también a los familiares de aquellos calificados como detenidos desaparecidos y ejecutados políticos, por violación a los derechos humanos en el período 1973-1990, regalías de carácter económico o pecuniario. En esta línea discurren también SCS Nros. 20.288-14, de 13 de abril de 2105; 1.424, de 1 de abril de 2014; 22.652, de 31 de marzo de 2015, entre otras.

Por ende, cualquier pretendida diferenciación en orden a dividir ambas acciones y otorgarles un tratamiento desigual resulta discriminatoria y no permite al ordenamiento jurídico guardar la coherencia y unidad indispensables en un Estado de derecho democrático. Entonces, pretender el empleo de las disposiciones del Código Civil en la responsabilidad derivada de crímenes de lesa humanidad posibles de cometer con la activa colaboración del Estado, como derecho común supletorio a todo el régimen jurídico, hoy resulta improcedente.[77] (énfasis añadido)

En el mismo sentido aclaratorio, encontramos el fallo del 8 de mayo de 2017:

Que en el suceso en estudio, dado el contexto en que los ilícitos fueron perpetrados, con la intervención de agentes del Estado amparados en un manto de impunidad forjado con recursos estatales, trae no solo aparejada la imposibilidad de declarar la prescripción de la acción penal que de ellos surge, sino que, además, la inviabilidad de proclamar la extinción -por el transcurso del tiempo- de la factibilidad de ejercer la acción civil indemnizatoria nacida del injusto que se ha tenido por acreditado.

Desde otra perspectiva, las acciones civiles aquí dirigidas por las víctimas en contra del Fisco a fin de lograr la completa compensación de

[77] Corte Suprema, rol n.º 19301-2018, cons. 10º; Corte Suprema, rol n.º 17967-2023, cons. Cuarto; Corte Suprema, rol n.º 152891-2022, cons. Cuarto.

> los perjuicios ocasionados, encuentran su fundamento en los principios generales del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y consagración normativa en los tratados internacionales ratificados por Chile, los cuales obligan a la Nación a reconocer y proteger este derecho a la reparación íntegra, con arreglo a lo ordenado en los artículos 5°, inciso segundo, y 6° de la Carta Política.[78]

En resumen, la idea de la imprescriptibilidad de la acción frente a ilícitos de lesa humanidad –aunque ha sido discutida[79] a partir de cierta lectura de la normativa internacional empleada por la Corte Suprema– parece suficientemente asentada en la jurisprudencia. Las reglas del Código Civil ceden frente a las disposiciones de derecho internacional y, por lo mismo, de alegarse la prescripción de la acción civil, esta no sería acogida por los tribunales.

4.3. Desvinculación de las reparaciones otorgadas por ley o compensaciones administrativas

Un segundo asunto a considerar es la relación entre las compensaciones administrativas y las indemnizaciones por daño moral.[80] Pese a la decisión de la Corte IDH en el *caso García Lucero* (2013),[81] el CDE mantiene una línea de defensa sobre la incompatibilidad de las reparaciones administrativas y judiciales.[82] La revisión jurisprudencial revela que, aunque las personas sean beneficiarias de pensiones por haber experimentado prisión política y tortura, la Corte Suprema tiende a otorgar indemnizaciones, pues,

---

78 Corte Suprema, rol n.º 100751-2016, cons. Quinto.

79 Solo a vía ejemplar, convendrá confrontar el *Informe 2009* y el *Informe 2024*. En el primero, se señalaba: "En materia civil se advierte la tendencia de la Corte Suprema a aplicar las reglas de derecho común y declarar la prescripción de la acción civil", en: *Informe 2009*, p. 36 y ss. En el *Informe 2024,* en tanto, se señala que: "3.3.2. Tendencias en materia civil En demandas civiles, o causas penales con arista civil, la jurisprudencia del Máximo Tribunal en el período giró principalmente, en torno a tres temas: la imprescriptibilidad de la acción civil; la titularidad del derecho a indemnización; y los criterios y contenidos aplicables a la hora de determinar montos de indemnización y/u otras formas (no pecuniarias) de resarcimiento. Como consideramos que las demandas civiles son una forma de reparación (reparación por vía judicial), analizamos estas tendencias en la sección Reparación, sección 4", en: *Informe 2024*, p. 457. Se puede apreciar, entre el *Informe 2009* y el *Informe 2024,* una evolución jurisprudencial en la materia.

80 Es preciso advertir que, tratándose del derecho civil, sin duda, la indemnización por daño moral tiene un carácter "compensatorio". Sin embargo, lo que acá se entiende por "compensaciones administrativas" es algo diverso, ya que se trata de los montos que otorga el Estado a las víctimas de represión política.

81 Corte IDH, *caso García Lucero*, op. cit., párr. 183. La Corte sostiene que el derecho a la reparación no puede supeditarse en forma exclusiva a una vía de acceso, pues ello puede resultar en una privación del derecho de las víctimas a la justicia.

82 Corte Suprema, rol n.°50.826 - 2023.

en su opinión, el ilícito debe ser indemnizado de manera integral.[83] Se advierte, entonces, la tendencia de la Corte Suprema a considerar que las reparaciones previas establecidas por vía administrativa no son suficientes ni satisfactorias y a partir de ese criterio se indemnice a título de daño moral. Así, en fallo de 2018, la Corte señaló:

> […] En tanto, las pensiones establecidas en las leyes que cita el demandado, constituyen más bien beneficios sociales tendientes a cumplir obligaciones internacionales asumidas por Chile, referentes a la dignificación de las víctimas, lo que aparece coherente con los beneficios que otorgan, los que quedan supeditados a condiciones objetivas para su goce, obedeciendo a esferas y finalidades jurídicas diferentes, por lo que no resultan aplicables para la determinación de la existencia de responsabilidad y de perjuicios.[84] (énfasis añadido)

En el mismo sentido, la Corte Suprema en casos posteriores vuelve sobre la supuesta incompatibilidad entre las pensiones y la indemnización por daño moral, señalando que las comisiones que han reconocido a las víctimas o sus familiares no tenían potestad jurisdiccional, que incluiría la imposibilidad de decidir sobre el daño moral:

> SEGUNDO: Que, en cuanto a la excepción subsidiaria de reparación satisfactiva opuesta por el demandando, cabe tener presente que la Ley N° 19.123, que crea la Corporación Nacional de Reparación y Conciliación, establece una pensión de reparación y otorga otros beneficios en favor de las personas que ahí señala. Dicho cuerpo legal ha instaurado medios voluntarios, a través de los cuales el Estado chileno ha intentado reparar los daños ocasionados a las personas declaradas víctimas de violaciones a los derechos humanos o de violencia política, pero sin que deba entenderse una incompatibilidad entre estos resarcimientos y aquellos que legítimamente y por la vía jurisdiccional pretendan las víctimas. El propio artículo 4 ° de la citada ley dispone que en caso alguno la Corporación podrá asumir funciones jurisdiccionales propias de los Tribunales de Justicia ni interferir en procesos pendientes ante ellos. No podrá, en consecuencia, pronunciarse sobre la responsabilidad que, con arreglo a

[83] Cfr. *Informe 2008*, p. 488, refiriéndose a las indemnizaciones a los familiares de la nómina de detenidos desaparecidos y ejecutados políticos.

[84] Corte Suprema, rol n.° 19301-2018, cons. 7.

las leyes, pudiere caber a personas individuales, lo que deja de manifiesto el pleno resguardo a la garantía constitucional de acudir a los tribunales de justicia cuando se estime que existe un daño que no ha sido reparado íntegramente.

Asimismo, la citada ley en parte alguna estableció una incompatibilidad entre los beneficios que otorga y las indemnizaciones de perjuicios establecidas en sede judicial, por lo que no existe motivo alguno para presumir que dicho estatuto se dictó con el ánimo de indemnizar todo daño moral sufrido por las víctimas de derechos humanos. A mayor abundamiento, los medios voluntarios asumidos por el Estado y fijados en la ley singularizada, en modo alguno importan una renuncia o prohibición para que las víctimas acudan a la sede jurisdiccional a fin de que ésta, por los medios que autoriza la ley, declare la procedencia de una reparación por daño moral.

En virtud de lo anterior, la aludida excepción resulta improcedente.[85]

La Corte Suprema también ha desestimado las alegaciones del CDE fundadas en la excepción de pago, que se basa en sostener que "la deuda" derivada del daño moral ya habría sido pagada.[86] En otras palabras, se plantea que las pensiones otorgadas en virtud de la ley constituyen el pago de lo reclamado. En algunas argumentaciones incluso se ha sostenido que de existir una diferencia entre lo solicitado y lo ya pagado, esta última suma debería descontarse del monto de la indemnización, como lo propuso uno de los abogados integrantes.[87]

Otro fallo relevante sobre la improcedencia del pago se refiere a una querella presentada contra todos quienes resultaran responsables de las golpizas recibidas por una persona, en la que se identificó a un agente condenado en primera instancia, y posteriormente absuelto en segunda. La Corte Suprema, en voto dividido, acogió la acción civil, mientras que la disidencia estimó que, habiendo sido absuelto el agente, no procedía indemnizar a las víctimas de las torturas.[88] Este razonamiento resulta

[85] Corte Suprema, rol n.° 862-2022, cons. 2 (sentencia de reemplazo). En el mismo sentido Corte Suprema, rol n° 49404-2021, cons. 4.

[86] Artículo 310 del Código de Procedimiento Civil.

[87] Corte Suprema rol n.º 37035-2015, la disidencia del abogado integrante Jean Pierre Matus fue de la opinión de acoger la demanda, debiendo descontarse del monto de la indemnización los dineros percibidos en virtud de la reparación administrativa. La excepción fue considerada en casos posteriores e igualmente rechazada por la Corte Suprema; véase Corte Suprema rol n.º 17710-2019. En el mismo sentido, Corte Suprema rol n.º 22101-2019, Corte Suprema rol n.º 18179-2019, Corte Suprema rol n.º 16950-2019.

[88] La disidencia de los ministros Künsemüller y Valderrama. Corte Suprema rol nº 20631-2018. Véase también, el caso de Edgardo Ceballos Jones y Ramón Cáceres Jorquera quienes fueron

incompatible con los estándares internacionales de derechos humanos, pues confunde dos planos distintos de responsabilidad: por una parte, la penal individual de un agente estatal, cuya absolución puede obedecer a diversas razones procesales, y por otra, la civil y patrimonial del Estado, que responde por los daños ocasionados por sus funcionarios en el ejercicio de sus funciones. En este sentido, condicionar la reparación a la condena de un agente implica restringir, injustificadamente, el derecho de las víctimas a obtener una reparación integral.

Lo que subyace a las decisiones aquí reseñadas, es la distinción que hace la Corte Suprema sobre la diferente naturaleza de ambas reparaciones: por un lado, la indemnización judicial, que busca determinar el daño preciso sufrido por el individuo y lograr una reparación integral y, por otro, la indemnización administrativa, cuyo objeto es –en opinión de la Corte– de carácter asistencial (es un beneficio estatal) y no constituye una verdadera reparación por sí sola.

4.4. El carácter de la responsabilidad

El régimen de responsabilidad disciplinado por el Código Civil chileno se basa en la culpa o infracción a un deber de cuidado.[89] Esta postura ha sido sostenida por la jurisprudencia mayoritaria, la cual descarta la existencia de un régimen de responsabilidad objetiva. Sin embargo, en esta materia también se ha planteado la tesis contraria, en la cual se afirma que sí existiría una verdadera responsabilidad objetiva, en el sentido de que resulta irrelevante determinar si el daño fue causado con dolo o culpa, aunque en estos casos el dolo de los agentes estatales pueda ser evidente. En esta línea se pronunció un fallo de 1 de diciembre de 2023:

> 10°) Que, como ha señalado reiteradamente esta Corte, este complejo normativo conocido como Derecho Internacional de los Derechos Humanos, ciertamente ha importado un cambio significativo en la configuración de la responsabilidad estatal. En concreto, en materia de derechos humanos, los Estados tienen una obligación de resultado, cual es, la efectiva vigencia de los derechos y libertades consagrados en los instrumentos internacionales.
>
> Por ello, la responsabilidad del Estado por violación a los derechos humanos es una cuestión objetiva, ya que el ilícito por violaciones a los derechos fundamentales se produce al momento en que el Estado actúa

condenados al pago de indemnización a 17 víctimas, no así el Fisco. Ver *Informe 2008*, p. 492.

89 Barros, 2020, p. 31.

en violación de una norma obligatoria, sin necesidad de que exista falta o culpa por parte del agente. (Cfr. Asdrúbal Aguiar, "La responsabilidad internacional del Estado por violación de derechos humanos", *Revista Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, vol. 17, 1993, p. 25). En efecto, se trata de una responsabilidad objetiva en donde no interesa la presencia de dolo o culpa en el accionar dañoso del Estado. La responsabilidad internacional del Estado nace al momento en que con su actuar infringe los límites que le señalan los derechos humanos como atributos inherentes a la dignidad de las personas, sin necesidad de que exista falta o culpa por parte del autor material del acto.[90]

4.5. La prueba del daño

En materia de acreditación del daño moral, la tendencia de la Corte Suprema ha sido sostener que no resulta necesaria su verificación, atendidas las particulares características de estos casos que justifican un tratamiento diferenciado. De este modo, se establece una presunción de existencia del daño en consideración a su naturaleza e intensidad:

> Que, en cuanto a que lo demandado a título de indemnización por daño moral debe ser legalmente acreditado, se tiene presente que en lo atingente a la prueba del daño moral la jurisprudencia reiterada de esta Corte afirma que éste es la lesión efectuada culpable o dolosamente, que acarrea molestias en la seguridad personal del afectado, en el goce de sus bienes o en un agravio a sus afecciones legítimas, de un derecho subjetivo de carácter inmaterial e inherente a la persona e imputable a otra. Daño que sin duda no es de naturaleza propiamente económica y no implica, en consecuencia, un deterioro o menoscabo real en el patrimonio de la misma, susceptible de prueba y determinación directa; sino que posee una naturaleza eminentemente subjetiva.
>
> Así, atendida esta particularidad, no pueden aplicarse para precisar su existencia las mismas reglas que las utilizadas para la determinación de los daños materiales, que están constituidos por hechos tangibles y concretos, que indudablemente deben ser demostrados, tanto en lo que atañe a su especie como a su monto.

[90] Corte Suprema, rol n.° 38949-2023. En el mismo sentido: Corte Suprema, rol n.° 12556-2022, cons. sexto; Corte suprema, rol n.° 136847-2022, cons. sexto; Corte Suprema, rol n.° 152891-2022, cons. sexto; Corte Suprema, rol n.° 91373-2022, cons. Sexto; Corte Suprema, rol n.º 48754-2022, cons. Sexto.

> Que, la comprobación de la transgresión o agravio del derecho subjetivo envuelve per se, la prueba de la efectividad del daño moral, de manera que acreditada la calidad de víctima de violaciones a sus derechos humanos por agentes del Estado en la persona del actor, forzoso es concluir que se ha producido dicho perjuicio y que debe ser reparado, lo que no podría ser de otra forma en tanto que materialmente es difícil, por no decir imposible, medir con exactitud la intensidad con que esas violaciones han afectado al demandante, por la naturaleza del perjuicio producido, de todo lo cual se concluye que, este tipo de menoscabo, no requiere ser fundamentado ni probado en la forma alegada, considerando, como se ha dicho, el carácter moral que reviste y es justamente allí donde radica el error de derecho reclamado por la recurrente.
>
> En efecto, la naturaleza e intensidad del dolor no hace indispensable la prueba sobre el mismo, por tratarse de un hecho evidente en cuanto a que las violaciones a los derechos de una persona, en el contexto institucional de la época, a manos de agentes del Estado, produce sufrimiento a esa víctima, lo que no requiere de evidencia, daño que debe ser indemnizado, tomando en cuenta todos los antecedentes reunidos y debiendo hacerse sobre el particular una apreciación equitativa y razonable por el tribunal. [91]

Lo señalado, anteriormente, es una manifestación de la doctrina *res ipsa loquitur*, según la cual basta que la víctima –en este caso, de violaciones a derechos humanos en contexto de dictadura– pruebe la lesión de un bien de aquellos que, por lo general, generen aflicción para que se infiera el daño.[92] De este modo, se advierte que para la Corte las circunstancias en que se desenvuelven los hechos dan cuenta de una situación que, por sí misma, es constitutiva de daño moral, por lo que no requeriría prueba.

Distinta es la situación de los demandantes que no figuran en el listado de víctimas de la Comisión Valech. La Corte Suprema ha señalado que, en estos casos, deben considerarse todos los antecedentes que permitan acreditar la privación de libertad durante la dictadura. Entre ellos, se han valorado los testimonios de compañeros de reclusión (quienes además

[91] Corte Suprema, rol n.°119318-2023, cons. 3º (sentencia de reemplazo); Corte Suprema, rol n.° 170466-2022, cons. Quinto (sentencia de reemplazo); Corte Suprema, rol n.° 26000-2023, cons. 2º (sentencia de reemplazo); Corte Suprema, rol n.° 49404-2021, cons. Décimo (sentencia de reemplazo); Corte Suprema, rol n.° 157962-2022, cons. 10º, 16º, 17º y 21º; Corte Suprema, rol n.° 38949-2023, cons. 2º (sentencia de reemplazo); Corte Suprema, rol n.° 137709-2022, cons. Segundo (sentencia de reemplazo); Corte Suprema, rol n.° 139776-2022, cons. 2º (sentencia de reemplazo); Corte Suprema, rol n.° 189951-2023, cons. Segundo (sentencia de reemplazo).

[92] Barros, 2020, op. cit., p. 350.

declararon, por ejemplo, sobre las lesiones sufridas por el demandante, como la fractura de costillas); el informe emitido tras la atención psicoterapéutica en el programa PRAIS, y el carnet de control otorgado por el propio Ejército al momento de recuperar la libertad.[93] En consecuencia, no puede rechazarse de plano una demanda por el solo hecho de que el demandante no se encuentre en la nómina de víctimas de prisión política y tortura, pues ello implicaría exigir un requisito no previsto por la ley. Con todo, en ausencia de elementos suficientes para acreditar la condición de expreso político, la Corte Suprema ha confirmado el rechazo de la demanda.[94]

4.6. Cuantificación y los criterios para su acreditación

En cuanto a la cuantificación, resulta relevante tener presente que las sentencias analizadas se refieren específicamente a la procedencia o no de indemnización por daño moral, así como al monto reclamado, tanto por el CDE como por la parte demandante, en primera o segunda instancia.

En este sentido, respecto del *quantum*, la Corte Suprema ha señalado, en algunos casos, que no le corresponde intervenir en la determinación de los montos fijados por los tribunales de instancia, razón por la cual mantiene las indemnizaciones previamente establecidas sin introducir modificaciones.[95] Sin embargo, en otros revisa la cuantía aumentando o disminuyendo los montos en atención a los razonamientos o falta de estos por parte de los tribunales inferiores.[96]

Un considerando que se reitera en los fallos es que la cuantía de la indemnización por daño moral debe determinarse de manera prudencial:

> Que la naturaleza del daño moral de que se trata, obliga a que la determinación del monto dinerario que permita de algún modo reparar, mitigar o ayudar a sobrellevar el dolor causado por el hecho ilícito asentado, necesariamente lleva a que su determinación sea realizada prudencialmente, ante la necesidad de fijar con exactitud y certeza la suma que sirva a esos objetivos, no lleva a que esa avaluación sea arbitraria o antojadiza, sino, por el contrario, que ante la carencia de normas que prevengan fórmulas, pautas o métodos uniformes y universales para todo tipo de situaciones, el tribunal debe analizar cada caso en base a sus especificidades y particularidades, sopesándolas con cautela, moderación, fundándose

[93] Corte Suprema, rol n.º 135340-2020, considerando tercero.
[94] Corte Suprema, rol n.º 21123-2020.
[95] Corte Suprema, rol n.° 104460-2020, Corte Suprema, rol n.º 160767-2022.
[96] La Corte en rol n.º 26000-2023 en la sentencia de reemplazo aumenta la indemnización del millón de pesos otorgados a 10 millones.

> en los principios de equidad, a los que alude el numeral 5° del artículo 170 del Código de Procedimiento Civil, lo que sin duda le entrega mayor flexibilidad para dicha determinación, sin que tal ejercicio implique en modo alguno liberarlo del deber de expresar las razones que llevaron a esa decisión, toda vez que de ese modo se justifica lo que se manda a pagar por el fallo.[97]

Esta idea también ha sido desarrollada por la doctrina civil, que enfatiza la necesidad de establecer parámetros razonados para fijar el *quantum*.[98] El examen de los fallos permite identificar ciertos criterios específicos empleados para determinar esta partida. Sin embargo, la Corte Suprema no ha mostrado consistencia al momento de considerar las circunstancias particulares de cada víctima al razonar sobre el monto del daño moral.

En algunos casos es posible identificar criterios, los que pueden agruparse en tres categorías principales. En primer lugar, aquellos relacionados con las características de la violación, tales como el tipo de tortura sufrida –tortura por electricidad,[99] abuso sexual o violaciones,[100] torturas físicas[101] y tortura

---

97 Corte Suprema, rol n.° 189951-2023, cons. 4º.

98 En cuanto a la doctrina, por todos, Carmen Domínguez, "Hacia una uniformidad y transparencia de la fijación del *quantum* indemnizatorio por daño moral", en Hernán Corral y María Sara Rodríguez, (coord.), *Estudios de Derecho Civil II. Código Civil y principios generales: Nuevos problemas, nuevas soluciones. IV Jornadas chilenas de Derecho civil. Olmué (Chile), 3 a 5 de agosto de 2006, Universidad de Los Andes*, Santiago, Legal Publishing, 2007, pp. 278-279.

99 Corte Suprema, rol n.° 3741-2023, cons. 10º, Corte Suprema, rol n.º 26442-2023; Corte Suprema, rol n.º 43425-2016; Corte Suprema, rol n.º 8948-2018.

100 Por ejemplo, Corte Suprema, rol n.° 152907-2022, Corte Suprema, rol n.º 5707-2023, cons. 5º (sentencia de reemplazo); Corte Suprema, rol n.º 3741-2023, cons. 10º.

101 Corte Suprema, rol n.° 34111-2019, cons. Tercero (sentencia de reemplazo). En el mismo sentido: Corte Suprema, rol n.º 34259-2017, cons. segundo; Corte Suprema, rol n.º 137700-2022, cons. Tercero y cuarto (sentencia de reemplazo); Corte Suprema, rol n.º 189951-2023, cons. Quinto (sentencia de reemplazo); Corte Suprema, rol n.º 26000-2023, cons. 5º (sentencia de reemplazo); Corte Suprema, rol n.º 38949-2023, cons. 5º (sentencia de reemplazo); Corte Suprema, rol n.º 48754-2022, cons. 2º (sentencia de reemplazo); Corte Suprema, rol n.º 137709-2022, cons. Tercero (sentencia de reemplazo); Corte Suprema, rol n.º 91373-2022, cons. 2º (sentencia de reemplaza); Corte Suprema, rol n.º 136847-2022, cons. Segundo y tercero (sentencia de reemplazo); Corte Suprema, rol n.º 152891-2022, cons. Segundo (sentencia de reemplazo); Corte Suprema, rol n.º 17967-2023, cons. Segundo y tercero (sentencia de reemplazo); Corte Suprema, rol n.º 26153-2023, sentencia de reemplazo; Corte Suprema, rol n.º 91404-2022, sentencia de reemplazo; Corte Suprema, rol n.º 170466-2022, cons. Sexto (sentencia de reemplazo); Corte Suprema, rol n.º 13305-2023, cons. 6º (sentencia de reemplazo); Corte Suprema, rol n.º 20241-2023, cons. 6º (sentencia de reemplazo); Corte Suprema, rol n.º 139776-2022, cons. 3º (sentencia de reemplazo); Corte Suprema, rol n.º 102892-2023, cons. Tercero (sentencia de reemplazo); Corte Suprema, rol n.º 87891-2023, cons. Segundo; Corte Suprema, rol n.º 47485-2023, cons. Segundo (sentencia de reemplazo); Corte Suprema, rol n.º 50826-2023, cons segundo (sentencia de reemplazo); Corte Suprema, rol n.º 39048-2021, (sentencia de reemplazo); Corte Suprema, rol n.º 82303-2021, cons. Quinto (sentencia de reemplazo); Corte Suprema, rol n.º 862-2022, cons. quinto (sentencia de reemplazo); Corte Suprema, rol n.º 26235-2023, cons. 5º (sentencia de reemplazo).

psicológica–;[102] la gravedad de las violaciones a los derechos humanos,[103] la duración[104] y entidad de los padecimientos físicos como el trabajo forzado, o los padecimientos emocionales, como lo detalla la Corte Suprema en fallo rol n.º 25193-2022:

> Tercero: Que de acuerdo con el mérito de los antecedentes el daño moral sufrido por el demandante, se encuentra acreditado en virtud de haber sido reconocido como víctima de Prisión Política y Tortura por la Comisión Valech, los que dan cuenta del natural dolor, angustia y menoscabo moral que, inequívocamente, ha generado la detención investigada en autos, resultando razonable aceptar que el actor ha debido soportar fuertes sentimientos de impotencia, incomprensión, soledad, temores, aflicciones y sufrimiento por la privación arbitraria de su libertad y los tormentos y padecimientos sufridos, circunstancias que permiten considerar que deben ser reparados en el daño moral que se le ha causado.[105]

En otro caso la Corte Suprema fundamenta en similares términos, en rol n.º 160767-2022 al reproducir la sentencia de tribunales inferiores:

---

[102] Corte Suprema, rol n.° 137703-2022, cons. 4º (sentencia de reemplazo). En el mismo sentido: Corte Suprema, rol n.º 26442-2023, cons. noveno; Corte Suprema, rol n.º 137700-2022, cons. Tercero (sentencia de reemplazo); Corte Suprema, rol n.º 38949-2023, cons. 5º (sentencia de reemplazo); Corte Suprema, rol n.º 137709-2022, cons. Tercero (sentencia de reemplazo); Corte Suprema, rol n.º 26153-2023, (sentencia de reemplazo); Corte Suprema, rol n.º 91404-2022, (sentencia de reemplazo); Corte Suprema, rol n.º 139776-2022, cons. 3º (sentencia de reemplazo); Corte Suprema, rol n.º 87891-2023, cons. segundo.
Corte Suprema, rol n.º 82246-2016, cons. Vigésimo quinto.

[103] Corte Suprema, rol n.º 82246-2016, cons. Vigésimo quinto.

[104] Corte Suprema, rol n.º 26235-2023, cons. 5º (sentencia de reemplazo); Corte Suprema, rol n.º 102892-2023, cons. Tercero (sentencia de reemplazo); Corte Suprema, rol n.º 14429-2022, cons. Undécimo y duodécimo; Corte Suprema, rol n.º 38949-2023, cons. 5º (sentencia de reemplazo); Corte Suprema, rol n.º 17845-2023, cons. 6º (sentencia de reemplazo); Corte Suprema, rol n.º 13306-2023, cons. tercero; Corte Suprema, rol n.º 20241-2023, cons. 6º (sentencia de reemplazo); Corte Suprema, rol n.º 82303-2021, cons. Quinto (sentencia de reemplazo); Corte Suprema, rol n.º 9797-2022, cons. 5º (sentencia de reemplazo; Corte Suprema, rol n.º 862-2022, cons. Quinto (Sentencia de reemplazo); Corte Suprema, rol n.° 34111-2019, cons. Tercero (sentencia de reemplazo); Corte Suprema, rol.º 189951-2023, cons. Quinto (sentencia de reemplazo); Corte Suprema, rol n.° 137703-2022, cons. Séptimo (sentencia de reemplazo); Corte Suprema, rol n.º 104558-2020, cons. Quinto (sentencia de reemplazo)

[105] En el mismo sentido: Corte Suprema, rol n.º 3741-2023, cons. 10º; Corte Suprema, rol n.º 26442-2023, cons. noveno; Corte Suprema, rol n.º 17968-2023, (sentencia de reemplazo); Corte Suprema rol n.º 292-2023, cons. 10º; Corte Suprema, rol n.º 17845-2023, cons. 6º (sentencia de reemplazo); Corte Suprema, rol n.º 170477-2022, cons. Tercero (sentencia de reemplazo).

> PRIMERO: Que no cabe duda que la aflicción y dolor sufridos por la víctima de los actos ilegítimos e inhumanos, que provienen del actuar de agentes del Estado, reconocidas como tales por la Comisión Valech, debe ser resarcida del modo más íntegro posible, teniendo particularmente a la vista, en este caso, todas las consecuencias que tuvieron los hechos en la vida futura del demandante, además de los padecimientos que debió tolerar, consistentes en privación de derechos, trabajo forzado, relegación, exilio, además de los padecimientos físicos sufridos.[106]

En algunos casos, estas consideraciones se expresan literalmente en los fallos, pero en otros debe colegirse de los hechos relevados en los recursos interpuestos y que se reproducen en la sentencia.

Uno de los hallazgos más relevantes del análisis jurisprudencial se vincula con la presentación de demandas colectivas, es decir, una sola acción que cobija a múltiples demandantes. Este tipo de acciones, si bien facilita la tramitación, puede tener como efecto la invisibilización de las experiencias individuales y de las consecuencias concretas de la tortura y los apremios, así como de su impacto en el desarrollo del plan de vida de cada demandante. La agrupación masiva de casos tiende a que los escritos contengan menos antecedentes específicos y se limiten a referencias genéricas, razón por la cual, –aunque se incluyan elementos particulares– resulta prácticamente imposible que la Corte los examine en detalle para fijar un *quantum* diferenciado sobre la base de criterios establecidos con antelación en casos análogos.[107]

Cuando las demandas comprenden a grupos más reducidos, la Corte Suprema introduce ciertas distinciones, como ocurre en el caso Rol N.º 29167-2019. En esa oportunidad, el tribunal reprodujo la sentencia de primera instancia, que diferenciaba a las víctimas según su edad (en tres

[106] En el mismo sentido Corte Suprema, rol n.º 82246-2016, cons. Vigésimo quinto; Corte Suprema, rol n.º 26442-2023, cons. noveno; Corte Suprema, rol n.º 17968-2023, (sentencia de reemplazo); Corte Suprema, rol n.º 12556-2022, cons. Segundo (sentencia de reemplazo); Corte Suprema, rol n.° 189951-2023, cons. quinto (sentencia de reemplazo); Corte Suprema, rol n.º 26000-2023, cons. 5º (sentencia de reemplazo); Corte Suprema, rol n.º 38949-2023, cons. 5º (sentencia de reemplazo); Corte Suprema, rol n.º 114585-2022, cons. Segundo (sentencia de reemplazo); Corte Suprema rol n.º 292-2023, cons. 10º; Corte Suprema, rol n.º 17845-2023, cons. 6º (sentencia reemplazo); Corte Suprema, rol n.º 48754-2022, cons. 2º (sentencia de reemplazo); Corte Suprema, rol n.º 91373-2022, cons. Segundo (sentencia de reemplazo); Corte Suprema, rol n.º 136847-2022, cons. Segundo y cuarto (sentencia de reemplazo); Corte Suprema, rol n.º 152891-2022, cons. Segundo (sentencia de reemplazo); Corte Suprema, rol n.º 17967-2023, cons. Segundo y tercero (sentencia de reemplazo); Corte Suprema, rol n.º 170477-2022, cons. Séptimo (sentencia de reemplazo).

[107] Corte Suprema rol nº 2289-2015 en contraste con Corte Suprema rol nº 29167-2019 (sentencia de reemplazo).

grupos), el tiempo y el lugar de detención. De este modo, los montos oscilaron entre $150.000 y $40.000.000, los que fueron confirmados por la Corte de Apelaciones.[108] Resulta particularmente llamativa la fijación del monto más bajo ($150.000). Al revisar el detalle del caso, se advirtió que el tribunal *ad quo* aplicó un baremo de $2.500.000 por año, calculando un valor proporcional por cada día de prisión. En este contexto, la Corte Suprema señaló lo siguiente:

> Quinto: Que, de un estudio armónico de las normas y principios precedentemente transcritos, cabe concluir a juicio de esta Corte, que los dineros ordenados pagar a los demandantes [...], por concepto de daño moral no guardan relación con el texto del artículo 63.1 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos, ni la Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas 60/147, de 16 de diciembre de 2005, que obliga al pago de una justa, apropiada y proporcional retribución a los demandantes, ni satisface dichos baremos, considerando las circunstancias personales de la víctima, parámetro que "es por esencia, de carácter subjetivo, ya que tiende a considerar determinadas cualidades propias del ofendido, y la manera en que ellas han incidido en el impacto que ha sufrido producto del hecho que le causa un daño, como puede ser su personalidad, grado de desamparo que resulta del hecho o el grado de relación que tenía el occiso con las personas que con que se rodea" (Juan Pablo Rodríguez Curutchet, *La Evaluación del Daño Moral en la Jurisprudencia*, Santiago, Legal Publishing, 2009, p. 69).
>
> Sexto: Que, en consecuencia, para regular el *quantum* indemnizatorio esta Corte tendrá especialmente en consideración tanto los criterios enunciados en el subprincipio 20 del mismo Principio IX sobre la "Reparación de los daños sufridos", así como el impacto que han sufrido producto de los hechos. Asimismo, se considerarán los montos establecidos en situaciones análogas por esta Corte, con el objeto de tender a un trato igualitario entre las víctimas que recurren ante los órganos jurisdiccionales (SCS Rol N° 31.711-17, de 23 de enero de 2018, Rol N° 8318-2018, de 26 de septiembre dos mil diecinueve, y Rol N° 19210-19, de cuatro de noviembre de 2019). (el énfasis es nuestro).

[108] $150.000 víctima 1, $3.500.000 víctima 2, $11.041.665 víctima 3, $1.800.000 víctima 4, $7.708.333 víctima 5, $10.000.000 víctima 6, $5.208.333 víctima 7, $9.791.663 víctima 8, $2.708.333 víctima 9, $900.000 víctima 10, $7.900.000 víctima 11, $2.500.000 víctima 12, $200.000 víctima 13, $12.500.000 víctima 14, $1.041.665 víctima 15, $40.000.000 víctima 16, $937.498 víctima 17.

En este caso, la Corte Suprema incrementó los montos de tres víctimas que habían recibido las indemnizaciones más bajas, elevándolos a $3.000.000 cada una; además, aumentó la indemnización de otras víctimas a $5.000.000 y de una tercera a $10.000.000, manteniendo las sumas fijadas para el resto de los demandantes. De ello podría colegirse que el baremo aplicado por la Corte Suprema asciende, al menos, a tres millones de pesos. Si bien este no constituye un criterio claramente establecido, la Corte Suprema ha sostenido que el monto otorgado debe guardar proporción con el daño sufrido, como lo señaló en la causa Rol 26000-2023:

> En síntesis, la obligación de reparación es una obligación que pesa sobre el Estado que ha violado los derechos humanos, obligación que es parte del estatuto jurídico de Chile, conforme se viene señalando, de manera que el monto fijado por la sentencia de segunda instancia no cumple con el objetivo de ser una reparación íntegra de los daños ocasionados, por lo que el recurso será acogido.[109]

En un caso de discusión sobre el *quantum*, la Corte de Apelaciones de Santiago, acogiendo la demanda, redujo a tres millones la indemnización a los 579 demandantes, que resultaron indemnizados en primera instancia con 50 millones cada uno. La Corte Suprema no hace ninguna prevención sobre las características de cada uno de los casos, afirmando que los jueces fijan prudencialmente los montos y que no es su labor revisarlos:

> Cuarto: En lo referido al recurso de los demandantes, por el que se ataca, en primer término, la reducción que la Corte de Apelaciones hiciera del resarcimiento del daño moral que fuera otorgado en primera instancia, resulta aconsejable recordar que esta Corte ha señalado que la regulación de los perjuicios por el rubro otorgado en la sentencia impugnada, queda entregada por entero al criterio de los jueces, dada la índole netamente subjetiva que tiene el daño moral, que encuentra su fundamento en la naturaleza afectiva del ser humano.
>
> Por ende, la apreciación pecuniaria de esa clase de mal puede y debe ser asumida prudencialmente por el juez, por lo que no es susceptible

[109] En otro caso aumenta el monto de $1.000.000 ordenado en segunda instancia a $10.000.000, Corte Suprema rol 26000-2023, con la disidencia de los abogados integrantes para mantener el *quantum*.

> de revisión por la vía de la casación en el fondo, motivo por el cual este apartado no puede prosperar.[110] (énfasis añadido)

El razonamiento de la Corte Suprema, de que no es susceptible la revisión del *quantum* por la vía de la casación, se reitera en otros fallos, manteniendo una indemnización que no se condice con la envergadura del daño infligido, como en el caso de una mujer sometida a vejámenes sexuales, golpeada con puños y sacos de arena, quemada con cigarrillos cursando un embarazo de casi 7 meses, y produciéndose un parto prematuro con evidentes secuelas físicas al recién nacido.[111] En otras situaciones, la Corte Suprema reduce los montos sin expresar fundamento alguno.[112]

En ocasiones las sentencias no precisan los criterios vinculados al *quantum*; en otras es posible vislumbrarlos en la consideración a las características particulares de la víctima, como la edad al momento de los hechos; pero también hay algunas en las cuales no es posible advertir con nitidez los criterios aplicados en la fijación de los montos:

> 5°) Que, llevado el análisis al caso de marras, es posible colegir que los montos indemnizatorios fijados en autos por concepto de daño moral en favor de las demandantes civiles doña M.I.Z.P. y G. del C. T.C., resultan ajustados los montos promedios fijados por esta Corte, en casos similares. A modo meramente ejemplar citan los pronunciamientos de este Tribunal Rol N° 29643-2018, de 26 de marzo de 2019; Rol N° 12.636-

[110] Corte Suprema rol nº 2289-2015, 29 de marzo de 2016. En este caso fueron 659 demandantes; se rechazó respecto de 70 que habrían muerto, y 17 que no acreditaron su condición de víctimas de prisión política y tortura. La decisión de la Corte de Apelaciones de Santiago señaló sobre la cuantía N° 6891-2013: "Cuarto: Que ante tales argumentos, surge el problema de determinar la real cuantía de dicho daño moral, que como se ha dicho no se puede desconocer, su existencia en el caso, pero si bien, tal actividad se dificulta, por la generalidad de los hechos expuestos en la demandada, sin que se haya precisado cada uno de ellos y la total extensión del perjuicio -lo que permitiría efectuar algún grado de distinción o diferenciación- esta situación no puede ser óbice para alcanzarlo, por lo que se ha de recurrir a la prudencia, la que nunca debe ser desproporcionada, por lo que ésta Corte fijará la cuantía de tal reparación en $3.000.000 para cada uno de los actores referidos en el considerando vigésimo sexto." La disidencia estaba por acoger la alegación de la prescripción civil.

[111] Corte Suprema rol n.º 132353-2020. La mujer obtiene una indemnización de 20 millones y el hijo nacido con secuelas producto de la tortura, 10 millones.

[112] Corte Suprema rol n.º 100751-2016 en que se le había otorgado $150.000.000 de indemnización en primera instancia, señalando los daños físicos, la pérdida del empleo y posterior exilio. La Corte rebaja a $50.000.000. En el mismo sentido, en Corte Suprema rol 34111-2019 en que se había otorgado $110.000.000 a los 17 demandantes en primera instancia, indemnización que la Corte confirma reduciendo el monto a $60.000.000, haciendo referencia a que las personas fueron sometidas a tortura y, al menos, estuvieron 6 meses ilegalmente detenidas. Véase también, Corte Suprema rol n.º 195243-2023.

2018 de 29 de enero de 2019; Rol N° 15633-2019 de 5 de noviembre de 2019; y 130.949- 2020 de 6 de junio de 2022.

6°) Que apreciando las probanzas rendidas, relacionadas en el considerando quinto a octavo del fallo que se revisa, se determina prudencialmente la indemnización de ese padecimiento en la suma de $ 50.000.000 (cincuenta millones de pesos) respecto de doña M.I.Z.P. y G. del C. T.C.

7°) Tratándose de la demandante doña Z.E.Z.P., teniendo presente que a la fecha de los hechos tenía 15 años de edad y fue sometida a abusos de carácter sexual durante los dos meses que debió ir a firmar a la comisaría, ponderándolo además con las indemnizaciones de las otras dos demandantes, se fijará la indemnización respecto de ella en la suma $ 60.000.000 (sesenta millones de pesos).[113]

Respecto de esta última persona, el tribunal de primera instancia había otorgado $100.000.000, por lo cual se podría colegir que el baremo establecido por la Corte Suprema sería de $50.000.000 y sólo en consideración a otros factores ese monto sería superior. Nuevamente, la Corte Suprema –o algunos de sus integrantes– se mueve dentro de esos mismos parámetros. Tal es el caso de una persona que tenía 17 años al momento de su detención, cuya indemnización fue fijada en primera instancia en $30.000.000. Aunque la demanda fue rechazada por prescripción, la Corte Suprema revocó dicha decisión, acogió la acción y fijó la indemnización en $40.000.000, mientras que los ministros disidentes estimaron que correspondía otorgar $50.000.000.[114]

Se podría señalar que la combinación de factores como la edad, el sexo y el tipo de tortura a las víctimas puede hacer que el baremo se mueva. Así aparecen estos criterios expresados en la sentencia recurrida, en que la Corte Suprema reproduce de manera íntegra el considerando de la Corte de Apelaciones de Punta Arenas que aumentó la indemnización de $105.000.000 a $130.000.000, como se aprecia en el rol n.º 3741-2023:

> Así en el motivo noveno señalan "…se tiene especialmente presente, que la situación de privación de libertad y tortura que sufrieron las demandantes se produjo en una época en que todas ellas eran menores de edad de acuerdo a la ley vigente a la fecha [16, 17 y 20 años], cuestión que sitúa su condición en una especial vulneración a los Derechos Humanos,

[113] Corte Suprema rol n.º 152907-2022, (sentencia de reemplazo). En el mismo sentido: Corte Suprema, rol n.º 189951-2023, voto de minoría; Corte Suprema, rol n.º 19680-2023, (sentencia de reemplazo); Corte Suprema, rol n.º 9797-2022, cons. 5º (sentencia de reemplazo).

[114] Corte Suprema, rol nº 189951-2023, voto disidente.

> pues en este caso la víctima se encontraba en una condición de vulnerabilidad adicional". Para proseguir en el motivo décimo "la descripción de los vejámenes y tormentos a las que fueron sometidas, especialmente, las de naturaleza sexual, no permiten sino concluir que se abusó de ellas especialmente en su condición de mujeres, realizando actos de connotación sexual no sólo para obtener información, sino para fines abyectos, mediante abusos, violaciones y actos de sometimiento que sólo podían conducir al quebrantamiento de la voluntad, dignidad y esencia de la persona".[115]

Así, pese al reclamo del CDE, la Corte Suprema no rebaja los montos en el caso de las cuatro menores de edad sometidas a diversas torturas en la ciudad de Punta Arenas. Al reproducir el considerando de la sentencia de la Corte de Apelaciones de Punta Arenas, deja claro la importancia que le otorga a la violencia sexual como una forma de tortura. En sentido similar, la Corte Suprema razona sobre la edad de dos hermanos menores de edad y todos los miembros de la familia, quienes fueron torturados y enviados a la Isla Dawson.[116]

Los casos de demandantes que eran niños y fueron detenidos junto a sus madres aparecen nítidamente en los fallos. En el rol 862-2022, un hombre fue detenido por 99 días junto a su madre en la Villa Grimaldi cuando tenía 8 años. La Corte Suprema, en otro caso, revirtió la excepción de cosa juzgada y prescripción, otorgando una indemnización. Corresponde a una mujer que fue detenida y torturada durante 18 días en Osorno, mientras mantenían secuestradas a sus hijas de 8 y 9 años, que fueron posteriormente rescatadas por un sacerdote. A la persona se le otorgó una suma de 50 millones de indemnización "por daño moral como víctima directa de torturas y vejámenes".[117]

En otro caso, la Corte Suprema aumentó el monto, atendido lo siguiente:

> "…ha padecido dolor, sufrimiento y angustia por la detención y posterior apremios físicos de los que fue objeto junto a integrantes de su familia, por la forma en que ello se produjo, lo que por sí solo constituye un daño moral que debe compensarse por el Fisco de Chile, a lo que debe sumarse que a la data de ocurrencia de los hechos que se dieron por

[115] Corte Suprema, rol n.º 3741-2023, cons. 10º.
[116] Corte Suprema, rol n.º 26442-2023.
[117] Corte Suprema, rol n.º 152911-2022.

> acreditados en autos, éste tenía tan solo catorce (14) años de edad, por lo que ha debido confrontar una serie de circunstancias traumáticas durante y después de su detención, con secuelas en su calidad de vida…".[118]

Las diferentes secuelas físicas –como quemaduras con cigarrillos, con fierros o yataganes calientes, fracturas con secuelas de por vida en la movilidad de extremidades, la pérdida de visión– aparecen reproducidas en los fallos, como también la necesidad de cirugías reconstructivas. De esta manera, no sólo se considera el lapso de tiempo en que las personas pudieran estar detenidas, sino el tipo de torturas a las que hubieran estado sometidas y los daños provocados.

Finalmente, en algunos fallos, la Corte Suprema reproduce las argumentaciones de los demandantes o reafirma las consideraciones de tribunales inferiores relacionados con las consecuencias futuras, especialmente el impacto que las violaciones tuvieron en el proyecto de vida de la víctima,[119] y en un caso en todo el núcleo familiar, otorgando la indemnización a la cónyuge e hija.[120]

En fin, lo último que puede apreciarse es que, si bien existe reconocimiento de las circunstancias particulares de cada víctima, hay una creciente estandarización en los montos indemnizatorios a través de un baremo implícito aplicado por los tribunales superiores.

Lo anterior se justifica, por un lado, dado el carácter subjetivo del daño moral y, por otro, como parte de un esfuerzo para morigerar tal subjetividad.[121] Así, por ejemplo, en fallo de 22 de abril de 2024, la Corte Suprema sostuvo lo siguiente:

---

[118] Corte Suprema, rol n.º 19.680-2023 (sentencia de reemplazo).

[119] Corte Suprema, rol n.º 160767-2022, cons. 10º, refiriéndose al exilio y otras consideraciones que el tribunal a quo señala no indicará a fin de preservar su intimidad; Corte Suprema, rol n.º 189951-2023, el voto disidente razona sobre el hecho que la persona tenía 17 años y no pudo completar su escolaridad, y Corte Suprema, rol n.º 19680-2023, sentencia de reemplazo que alude a las secuelas en la calidad de vida del demandante.

[120] Corte Suprema, rol n.º 12458-2021. En este caso el CDE argumenta que la cónyuge e hija no tienen calidad de ex prisioneras, y no acreditaron en forma clara, precisa y concreta el daño reflejo que reclaman. No obstante, el hombre fue detenido con su cónyuge e hija de 4 años quienes luego fueron liberadas. La Corte discrepa, señalando, en el considerando 6º, "que conforme al conjunto de medios probatorios y las relaciones de matrimonio y filiación de las demandantes con la víctima de la prisión preventiva y torturas reconocida por el Estado de Chile, se logró acreditar el sufrimiento provocado a ellas".

[121] Miquel Martín-Casals, "¿Hacia un baremo europeo para la indemnización de los daños corporales?: Consideraciones generales sobre el Proyecto Busnelli-Lucas", Revista Aranzadi de derecho patrimonial, Nº 8, 2002.

> Que, en el mismo sentido, es preciso argumentar que la indemnización de perjuicios por daño moral, no puede fijarse recurriendo únicamente a la prudencia de los juzgadores, los que deben observar la realidad de cada caso en particular y los montos que, en casos similares, se han otorgado, para así tender a un trato igualitario entre las víctimas que recurren ante los órganos jurisdiccionales y a los baremos obtenidos del estudio de la jurisprudencia existente sobre la materia.[122]

CONCLUSIONES

La brutalidad de las violaciones a los derechos humanos –desapariciones forzadas, ejecución de personas, prisión política, torturas, entre otras– cometidas durante la dictadura y el rol de los tribunales de justicia en materia penal, ha sido una materia extensamente estudiada. Las conclusiones que se presentan en este estudio están en concordancia con aquellas que, desde 2003, se han desarrollado en los diversos capítulos sobre justicia transicional publicados en este *Informe*, en los cuales se han revisado minuciosamente las decisiones de los tribunales, en especial en los casos de desaparición forzada y ejecuciones durante la dictadura.

Desde el derecho internacional de los derechos humanos, la Corte Suprema ha establecido que las reparaciones establecidas por la normativa que reconoce a las víctimas de la dictadura, son sólo un aspecto de la reparación debida. En el caso de la tortura y la prisión política, las reparaciones administrativas por sí solas no satisfacen el estándar de reparación integral. En consecuencia, resulta indispensable que los tribunales competentes –cuando les corresponda conocer y resolver acciones indemnizatorias– adopten un enfoque de derechos humanos, que permita a las víctimas acceder a la reparación por esta vía.

Este trabajo pone de relieve, una vez más, las tensiones que suscita el rol del Consejo de Defensa del Estado. La dualidad de sus funciones –actuar como querellante en causas penales y defender al Fisco en acciones civiles contra el Estado– se manifiesta en que, mientras en sede penal sostiene la imprescriptibilidad de los crímenes de lesa humanidad, en el ámbito

[122] Corte Suprema, rol n.º 5707 - 2023, cons. 4º (sentencia de reemplazo); Corte Suprema, rol n.º 20241-2023, cons. 4º (sentencia de reemplazo); Corte Suprema, rol n.º 21828-2022, cons. 4 (sentencia de reemplazo); Corte Suprema, rol n.º 83741-2023, cons. 4º (sentencia de reemplazo); Corte Suprema, rol n.º 195243-2023, cons. 4º (sentencia de reemplazo).

civil invoca la prescripción de la responsabilidad del Estado, pese a las sentencias dictadas en contra de Chile por la Corte IDH.

En consecuencia, cabe destacar las siguientes consideraciones finales:

- Es posible identificar ciertas cuestiones que, tal vez por las circunstancias específicas en que se produjo el daño, van desacompasadas del desarrollo propio del daño moral en el derecho privado. Así, por ejemplo, aunque con excepciones, esta partida suele asociarse con el dolor, la aflicción espiritual o el pesar emocional. Con frecuencia se entiende que su objetivo principal es ofrecer una satisfacción simbólica a la víctima, más que repararla de manera integral por el daño sufrido. Además, se la concibe, en ocasiones, como una aplicación del principio *res ipsa loquitur* −esto es, que la gravedad de los hechos habla por sí misma. La Corte Suprema, por regla general, suele estimar que el daño moral no requiere ser acreditado por las víctimas, pues la condición de ser sobrevivientes de la tortura y la prisión política es un hecho conocido y cierto, así como todas las consecuencias que esas vulneraciones tienen en la vida de las personas. Más allá de los alcances de esta discusión a nivel dogmático entre civilistas, la Corte IDH considera que la finalidad del daño moral es siempre compensatoria, lo que no dista de su condición de medida efectiva para la reparación integral.
- Respecto de la imprescriptibilidad. La Corte Suprema ha establecido, *de facto*, un control de convencionalidad de las reglas de la prescripción en la materia al establecer que la indemnización por daño, en tanto reparación a las violaciones a los derechos humanos, no puede quedar supeditada a las disposiciones del Código Civil. Esta primacía se manifiesta especialmente en el reconocimiento de la imprescriptibilidad de las acciones civiles indemnizatorias derivadas de crímenes de lesa humanidad, instituyendo así un régimen jurídico diferenciado que responde a la especial gravedad de estos ilícitos. De la misma manera, rechaza la excepción de pago y en algunos casos la excepción de cosa juzgada.
- Respecto de la independencia de reparaciones administrativas. Se advierte una propensión en las sentencias en orden a considerar como independientes las reparaciones

administrativas −otorgadas por la Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura (Valech)− y las indemnizaciones judiciales. La Corte Suprema ha sido consistente en sostener que el reconocimiento y las compensaciones administrativas no satisfacen completamente el derecho a la reparación integral, justificando así el otorgamiento de indemnizaciones adicionales por la vía judicial.

- Aun cuando la dogmática civil mantiene un criterio subjetivo de imputación de responsabilidad en materia extracontractual, se observa una tendencia creciente hacia el reconocimiento de una responsabilidad de carácter objetivo del Estado en materia de violaciones a los derechos humanos, fundamentada en el incumplimiento de obligaciones internacionales de resultado.
- Respecto del baremo jurisprudencial, la Corte Suprema ha precisado −en ocasiones de manera expresa y otras de forma indirecta− los daños sufridos por las víctimas y la necesidad de que sus particularidades sean valoradas de manera individual. El máximo tribunal ha reconocido los efectos devastadores que la tortura ha producido en las víctimas −en particular cuando se trata de niños y niñas y en los casos de violencia sexual contra mujeres− y las secuelas físicas y psicológicas que perduran en el tiempo. Sin embargo, en esta línea, no se puede pasar por alto el impacto que han tenido, en algunos casos, las demandas colectivas. En este sentido, las estrategias de litigio masivo pueden dificultar que los tribunales realicen las consideraciones individuales necesarias sobre el daño sufrido por las personas sobrevivientes y sus contextos particulares. Enfrentarse a un gran número de demandantes en una sola acción plantea múltiples desafíos que, como se ha visto en este capítulo, se traducen en sentencias con fundamentación insuficiente, lo que contraviene la jurisprudencia de la Corte IDH. Ello afecta la lógica que debería guiar la determinación de un *quantum* prudencial y justo, frente al daño y al sufrimiento experimentado. La ausencia de una justificación clara −por ejemplo, al confirmar o reducir montos muy bajos− produce la impresión de que se toman decisiones arbitrarias que no

responden a un examen particularizado de las condiciones fácticas de las y los sobrevivientes. Un análisis más detallado permitiría evitar que se otorguen indemnizaciones similares a todas las personas, algunas de las cuales resultan claramente irrisorias frente a los daños ocasionados por la tortura.

- El análisis de los montos otorgados revela una paradoja jurídica particularmente significativa. Por una parte, se reconoce, en lo formal, el principio de valoración prudencial caso a caso, considerando la intensidad de los padecimientos, el tipo específico de tortura sufrida, las consecuencias en el proyecto de vida de la víctima, la violencia sexual, la edad al momento de los hechos, entre otros factores. Por otra parte, dichos criterios han derivado en lo que la propia Corte Suprema identifica como un baremo −construido a partir del estudio de la jurisprudencia existente en la materia− al cual remite expresamente en sus decisiones. Esta situación configura un fenómeno jurídico singular, ya que, si bien en Chile no existen baremos formales y vinculantes para la cuantificación del daño moral en casos de violaciones de derechos humanos, la Corte Suprema pareciera actuar como si tales baremos existieran, aplicando *de facto* parámetros orientados a garantizar el principio de igualdad ante la ley. En consecuencia, se advierte que −en los casos sobre tortura y prisión política− la edad, el contexto y periodo de tiempo de la detención, y el género de las víctimas serían factores relevantes para decidir el monto indemnizatorio.
- Este capítulo no aborda de manera suficiente ni detallada otros factores extrajurídicos que podrían incidir en las decisiones analizadas. En particular, se observa que la conformación de las salas de la Corte Suprema y de las Cortes de Apelaciones parece influir no solo en la aplicación de figuras legales como la prescripción, sino también en la determinación del *quantum*. Los votos disidentes de ciertos ministros y abogados integrantes evidencian esta preocupación.
- Los resultados aquí reseñados tienen una limitación, pues desconocemos si todas las demandas por indemnización por daño moral son conocidas por la Corte Suprema. En

consecuencia, el *quantum* indemnizatorio pudiera ser distinto tanto en primera como en segunda instancia.

RECOMENDACIONES

1. El CDE se debe abstener de formular defensas en los casos de indemnización por daño moral –alegando la prescripción de la acción civil, la excepción de pago y la compensación–, pues las reparaciones administrativas no son incompatibles con las judiciales, en virtud de lo planteado por la Corte IDH en sus pronunciamientos.
2. Promover el uso de medidas alternativas de solución de controversias por parte del CDE, por ejemplo, a través de transacciones judiciales u otros mecanismos de solución alternativa de controversias, en aquellos casos en que las víctimas sobrevivientes ya se encuentran reconocidas por el Estado y por las Comisiones de Verdad.
3. Adecuar la orgánica del funcionamiento del CDE, armonizando la sección civil y penal relativa al tratamiento de los casos de las graves violaciones y considerando el derecho a una reparación integral.
4. Instar a que la Dirección de Estudios de la Corte Suprema –u otra unidad equivalente– examine los criterios utilizados por los tribunales para establecer los *quantums* indemnizatorios, a fin de dar mayor consistencia a las decisiones judiciales.
5. Instar a los tribunales, incluso en el contexto de demandas colectivas, a que evalúen las circunstancias particulares de cada víctima, de modo que no queden invisibilizadas sus experiencias y sufrimientos. Con este propósito, los jueces y juezas deben emplear las herramientas procesales disponibles –tales como las medidas para mejor resolver– que les permitan, dentro de sus competencias, controlar los efectos nocivos que este tipo de litigios puede generar en el acceso efectivo a la reparación integral.

CORRUPCIÓN Y SISTEMA JUDICIAL

Angélica Torres Figueroa y Camilo Jara Villalobos[1]

SÍNTESIS

En base al análisis de diversas fuentes, este capítulo busca mostrar los diferentes tipos de corrupción presentes en el sistema judicial chileno, dónde se originan y en qué medida dicha corrupción podría estar afectando algunos derechos humanos, tales como el debido proceso, en especial en su dimensión del derecho a ser juzgado por un tribunal independiente e imparcial. El foco del análisis estará puesto, principalmente, en la corrupción que afecta al Poder Judicial, sin abordar, en esta oportunidad, a otros actores del sistema de justicia.

Palabras claves: *sistema judicial, Poder Judicial, corrupción, imparcialidad, independencia.*

INTRODUCCIÓN

Un derecho fundamental reconocido por el derecho internacional de los derechos humanos es el debido proceso, que contempla la garantía de independencia e imparcialidad de los tribunales. La corrupción (entendida como el "abuso de un poder público para obtener beneficio privado") atenta contra la imparcialidad e independencia de los tribunales y, por ende, del sistema judicial.

---

[1] Angélica Torres Figueroa es académica e investigadora del Programa de Reformas Procesales y Litigación de la Universidad Diego Portales, y candidata a doctora en Derecho de la misma casa de estudios. Camilo Jara Villalobos es abogado y Doctor of Philosophy por la Universidad de Edimburgo, en Escocia, Reino Unido. Agradecemos enormemente la colaboración de los ayudantes de investigación Vicente Besoain Rosa, Daniel Cantos Polit, Tomás Núñez Duarte y Augusto Valdivieso Navarrete.

De acuerdo a la literatura, el pago de sobornos ("coimas"), el intercambio de ayudas o tráfico de influencias son conductas que pueden romper la imparcialidad del sistema judicial, al favorecer a una de las partes del conflicto sometido a los tribunales.[2] En concreto, se pueden traducir en la obtención de una sentencia definitiva favorable, una resolución judicial beneficiosa relacionada con algún incidente específico, o el aceleramiento de ciertos trámites judiciales en desmedro de otras causas.[3]

La hipótesis sobre la cual se funda este trabajo es que la corrupción que más incide negativamente en el sistema de justicia chileno no es la pequeña, sino la gran corrupción. Esto podría estar afectando el debido proceso, en particular, la independencia e imparcialidad de los jueces. A diferencia de otros países del continente, no se aprecia –hasta ahora en Chile– que sean las organizaciones criminales las que mayoritariamente afecten dicha independencia, sino el poder político y económico. Por otra parte, no es la masividad de casos de esta naturaleza lo más determinante: un solo caso de gran envergadura (por sus repercusiones o por el tipo de personas involucradas) puede dañar el sistema gravemente.

En efecto, todos los estudios internacionales que revisan periódicamente la corrupción en los sistemas judiciales –basados tanto en encuestas experienciales como de percepción de la corrupción–, indican que en Chile existe poca corrupción en el sistema judicial, en comparación con otros países de la región. Las encuestas experienciales indican que en nuestro país los usuarios del sistema judicial pagan muy pocas "coimas" o "sobornos" al realizar trámites. En los últimos años, encuestas periódicas como el Barómetro Global de la Corrupción de Transparencia Internacional y el Latin American Public Opinion Project indican que en Chile no más del 3% - 4% del total de los usuarios declara haber pagado una coima en el sistema judicial durante el último año. Esta es una de las cifras más bajas de América Latina y del mundo, y muy menor si la comparamos con lo que sucede en otros organismos públicos de nuestro país, como por ejemplo el sistema de salud o educación En este sentido, es posible observar que en nuestro sistema judicial existe muy poca "pequeña corrupción".

---

2 Juan Enrique Vargas, *Poder Judicial, Políticas Judiciales y Corrupción.* Durban, 9ª Conferencia Mundial Anti-Corrupción, 1999, p. 15.

3 Camilo Jara Villalobos, "Cómo la demora y el excesivo formalismo de la justicia civil puede aumentar la corrupción en los Tribunales de Justicia: Un estudio comparado", en Jorge Cortés-Monroy, Ramón García y Fernando Orellana, (eds.), *Proceso, Justicia y Democracia*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2024, pp. 151-153.

En efecto, los casos de corrupción en el sistema judicial reportados en la última década, en gran medida, corresponden a la denominada "gran corrupción", en el sentido de que son altas autoridades –de ese sistema– las involucradas en casos relacionados con redes de tráfico de influencias o intercambios de favores para acceder a cargos en el sistema judicial o para recomendar a personas cercanas como parientes o amigos a dichos cargos. Ejemplos de lo señalado, son el caso de los ministros de la Corte de Apelaciones de Rancagua, Emilio Elgueta, Marcelo Albornoz y Marcelo Vásquez, de 2022;[4] el caso del ministro de la Corte de Apelaciones de Copiapó, Juan Antonio Poblete, de 2024;[5] el caso de la ministra de la Corte Suprema Ángela Vivanco, de 2024;[6] el caso del ministro de la Corte de Apelaciones de Santiago Antonio Ulloa, de 2025;[7] y el caso de la ministra de la Corte de Apelaciones de Santiago, Verónica Sabaj, de 2025).[8] Los "nombramientos judiciales" aparecen como denominador común en la mayoría de estos casos.

La metodología empleada para el presente trabajo ha contemplado revisión de fuentes bibliográficas; envío y análisis de solicitudes de información a organismos públicos; levantamiento y análisis de prensa de los últimos 10 años de casos de corrupción en el sistema de justicia; realización y análisis de entrevistas con expertos; revisión de estadísticas; revisión de encuestas de "percepción" de corrupción en el sistema judicial; y revisión de encuestas "experiencia pago de sobornos" en el sistema judicial.

El capítulo se estructurará en dos partes: en la primera de ellas se abordará, desde una perspectiva teórica, el concepto de corrupción, sus principales clasificaciones y tipos de acciones corruptas, y sus posibles vínculos con los DDHH. En la segunda parte, se expondrá cuál es la situación de Chile en la materia, analizando cómo la corrupción impactaría en el debido proceso, para luego presentar conclusiones y recomendaciones.

---

4 Colegioabogados.cl: "Caso jueces de Rancagua: Corte Suprema expulsa definitivamente a Emilio Elgueta y Marcelo Vásquez", 7 de octubre de 2019; Ciper Chile: "Corte de Apelaciones de Rancagua: tres ministros investigados por tráfico de influencias y pagos indebidos", 26 de marzo de 2019.

5 Diario Constitucional: "Corte Suprema ordenó abrir cuaderno de remoción del ministro de la Corte de Copiapó Juan Antonio Poblete Méndez por el retraso en la dictación de sentencias a su cargo", 27 de abril de 2022.

6 Senado.cl: "Exministra Ángela Vivanco es inhabilitada para ejercer cargos públicos", 16 de octubre de 2024; PoderJudicial.cl: "Corte Suprema remueve a ministra del máximo tribunal Ángela Vivanco Martínez", 10 de octubre de 2024.

7 LaTercera.com: "Suprema ordena abrir sumario en contra de Antonio Ulloa por chats con Hermosilla", 22 de enero de 2025.

8 PoderJudicial.cl: "Corte Suprema abre cuaderno de remoción y suspende a ministra Verónica Sabaj", 22 de enero de 2025.

1. CORRUPCIÓN Y SU VÍNCULO CON LOS DDHH

1.1. Concepto de corrupción y principales clasificaciones

La corrupción es tan antigua como la historia de la humanidad. Según el *Arthashastra*, un texto indio sobre el arte de gobernar de la Edad del Hierro, "Así como es imposible no probar la miel en la punta de la lengua, también es imposible que un funcionario del gobierno no tome al menos una parte de los ingresos del rey".[9] En igual periodo, el orador ateniense Demóstenes fue declarado culpable de recibir regalos de un agente macedonio. Su delito no fue recibir un presente, sino que "recibir un regalo en perjuicio y peligro de la ciudad".[10] La historia humana está repleta de anécdotas y relatos que describen conductas indebidas de autoridades a lo largo de todas las épocas y regiones.[11] Sin embargo, el interés académico por la corrupción surgió recién en el siglo xx y alcanzó relevancia sólo en la década de 1990, después del fin de la Guerra Fría.[12]

En cuanto al origen del término, este proviene del latín *corrompere*, que significa algo que no cumple o infringe una norma, e históricamente se asoció con la "decadencia moral".[13] No obstante, el término adquirió su significado actual en la época moderna, específicamente en relación con el abuso de poderes gubernamentales para beneficio personal.[14] Actualmente, en los asuntos de Gobierno la palabra "corrupción" alude a la transgresión de dos tipos de normas: las normas burocráticas formales establecidas por

---

9 Vito Tanzi, "La corrupción y la actividad económica", en Andrés Solimano, Vito Tanzi et. al., (eds.), *Las termitas del Estado. Ensayos sobre corrupción, transparencia y desarrollo*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, 2008, p. 24.

10 Claire Taylor, "Corrupción y anticorrupción en la Atenas democrática", en Ronald Kroeze, Andre Vitória et. al., (eds.), *Anti-Corruption in History: From Antiquity to the Modern Era*, Oxford, Oxford University Press, 2017, p. 23. Esta traducción –así como todas las traducciones del inglés al español– es nuestra.

11 Carlo Alberto Brioschi, *Breve historia de la corrupción*, Madrid, Taurus, 2010; Ronald Kroeze, Andre Vitória, op. cit.

12 Michael Johnston y Scott Fritzen, *The Conundrum of Corruption: Reform for Social Justice,* Nueva York, Routledge, 2021, p. 9; Susan Rose-Ackerman y Bonnie Palifka, *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*, Cambridge, Cambridge University Press, 2016, p. 6; Bo Rothstein y Aysha Varraich, *Making sense of corruption*, Cambridge, Cambridge University Press, 2017, p. 10.

13 Mark Philp, *Defining political corruption*, Oxford, Blackwell Publishers, 1997, p. 24; Bo Rothstein y Aysha Varraich, op. cit., p. 46; Andrés Solimano, "La corrupción: Motivaciones individuales, fallas del Estado y desarrollo", en Andrés Solimano, Vito Tanzi et.al., (eds.), *Las termitas del Estado. Ensayos sobre corrupción, transparencia y desarrollo*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, 2008, p. 59.

14 Ronald Kroeze, Andre Vitória, op. cit., p. 4.

la ley y las normas informales relativas a lo que la sociedad espera como comportamiento de los funcionarios.[15]

Es importante destacar que no existe una definición jurídica de corrupción aceptada internacionalmente. Durante la discusión de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC) en 2003, los representantes de los países no lograron llegar a un acuerdo sobre cómo definirla.[16] Sin perjuicio de lo anterior, actualmente gran parte de la literatura sigue la definición de Transparencia Internacional. Esta organización entiende la corrupción como "el abuso del poder confiado para obtener un beneficio privado" o, en ocasiones, "el abuso del cargo confiado para obtener un beneficio privado".[17] De forma similar, otra de las definiciones más influyentes proviene de Robert Klitgaard, economista estadounidense, quien entiende que "la corrupción existe cuando los individuos anteponen intereses personales a los del pueblo y los ideales que han prometido servir".[18] Así, los elementos clave de la corrupción son, por una parte, el "abuso del poder confiado" mediante la traición al bien común, y, por otra, la "obtención de un beneficio privado".

Es importante destacar que esta noción de corrupción, como un abuso del poder público para obtener un beneficio privado, es amplia, flexible y conlleva una noción implícita de rendición de cuentas, ya que se refiere a la traición del poder que fue transferido por su titular original –la sociedad– con el propósito de beneficiar a dicha sociedad, y que es desviado por quien lo recibe –un oficial o autoridad– para perseguir una ganancia personal.[19] Así, una conducta ilegal califica como corrupción, y también se considera corrupta aquella conducta que pudiera ser perfectamente legal en apariencia en la que los recursos públicos son desviados del beneficio social previsto originalmente y asignados al beneficio privado de unos pocos.[20]

La mayor parte de la literatura académica clasifica la corrupción según los participantes y los agentes públicos que se benefician de ella. Así, la

---

15 Richard Rose y Caryn Peiffer, *Bad Governance and Corruption*, Palgrave Macmillan, 2019, p. 29; Vito Tanzi, op. cit., p. 26; Sofía Wickberg, "The Role of Mediated Scandals in the Definition of Anti-Corruption Norms", en Ina Kubbe y Annika Engelbert, (eds.), *Corruption and Norms: Why Informal Rules Matter,* Palgrave Macmillan, 2017, p. 92.

16 Leslie Holmes, *Corruption: A very short introduction,* Oxford, Oxford University Press, 2015; Andrea Minto, *The anatomy of corruption practices: A theoretical framework for a macro analysis*, Luxemburg, International Anti-Corruption Academy, 2018.

17 Leslie Holmes, op. cit., p. 2; Dan Hough, *Analysing Corruption*, Londres, Agenda Publishing, 2017, p. 39; Transparency International, *What is corruption?*, 2020.

18 Robert Klitgaard, *Controlling Corruption*, Berkeley, University of California Press, 1988, p. xi.

19 Joseph Pozsgai-Alvarez, "The abuse of entrusted power for private gain: meaning, nature and theoretical evolution", en *Crime, Law and Social Change*, 74(4), 2020, pp. 437-438.

20 Dan Hough, op. cit, p. 43.

principal división se establece entre la "pequeña corrupción" –también llamada "de bajo nivel", "administrativa" o "burocrática"–, y la "gran corrupción", "de alto nivel" o "política".[21] La primera se aplica "a los tipos de corrupción que los ciudadanos comunes enfrentan en su vida cotidiana, como al conducir o al solicitar un permiso para ampliar su vivienda, por ejemplo".[22] Esta situación ocurre cuando los denominados "burócratas de nivel calle", los funcionarios de bajo nivel jerárquico, y que interactúan diariamente con las personas que realizan trámites en organismos públicos, utilizan dichas oportunidades en que tienen contacto con los ciudadanos para obtener beneficios indebidos, típicamente para extraer pago de coimas. La segunda se aplica cuando autoridades electas o altas autoridades participan en actividades corruptas, como cuando un alcalde, un parlamentario, un ministro o el jefe de Estado reciben sobornos para adjudicar un contrato u otorgar beneficios.[23]

El principal problema con esta clasificación es que podría existir una zona gris entre los niveles bajos y altos del gobierno. Por ejemplo, con los nombramientos de "confianza política" las autoridades electas designan funcionarios que no forman parte necesariamente de la carrera funcionaria. En países en desarrollo con un servicio civil débil, los nombramientos de confianza están altamente extendidos.[24] No obstante, esta clasificación resulta útil para comprender el nivel del aparato estatal involucrado en actos de corrupción y cómo se extiende esta práctica. Varios autores como Alatas[25] y Rothstein & Varraich[26] sostienen que la corrupción siempre comienza desde los niveles más altos del gobierno –lo que se entiende como gran corrupción– y luego, se propaga hacia los niveles bajos, es decir, lo que se denomina la pequeña corrupción. Como bien lo resume el proverbio, "el pez se pudre por la cabeza". Así, según esta literatura, sería posible que un país tenga solo corrupción mayor o bien de ambos tipos, pero no sería viable que existiera únicamente pequeña corrupción.

Otra clasificación relevante corresponde a las motivaciones para participar en actos de corrupción. Se distingue entre "corrupción transaccional" y "corrupción extorsiva". En la primera, existe un acuerdo entre dos partes; en teoría, ambas obtienen alguna ventaja o beneficio de la transacción,

---

21 Paul Heywood, "Rethinking corruption: Hocus-pocus, locus and focus", *Slavonic and East European Review,* vol. 95, núm.1, 2017, p. 29.

22 Leslie Holmes, op. cit., p. 10.

23 Ray Fisman y Miriam Golden, *Corruption: What everyone needs to know,* Oxford, Oxford University Press, 2017, p. 37; Vito Tanzi, op. cit., p. 30.

24 Susan Rose-Ackerman y Bonnie Palifka, op. cit., p. 174.

25 Syed Hussein Alatas, *Corruption and the Destiny of Asia*, Malaysia, Prentice Hall, 1999, pp. 13-19.

26 Bo Rothstein y Aysha Varraich, op. cit., pp. 26-27.

como ocurre, por ejemplo, en redes clientelísticas o de intercambio de favores. En la segunda categoría, una sola parte debe participar para evitar un daño mayor.[27] En el estudio del soborno, los investigadores utilizan con frecuencia esta clasificación. La literatura distingue tres motivaciones posibles para el soborno: para obtener un servicio público al que la persona no tiene derecho legal; para acelerar trámites debido a que la espera es más costosa que pagar un soborno; y porque es la única forma de lograr resultados en contextos altamente corruptos.[28]

Asimismo, más allá de las clasificaciones, la literatura académica especializada distingue alrededor de 15-20 tipos específicos de acciones corruptas, sin perjuicio de que un mismo hecho pueda implicar la comisión de más de una al mismo tiempo. Estas acciones, que no coinciden necesariamente con los tipos penales del Derecho chileno, se aprecian en la siguiente tabla:

Ejemplos de acciones de corrupción más comunes según doctrina comparada[29]	
Soborno / Coima	Entrega de dinero, bienes o regalos de valor económico a fin de obtener acceso a servicios o bienes proporcionados por el Estado.
Malversación / Apropiación de fondos	Desvío o apropiación indebida de recursos públicos por parte de funcionarios.
Extorsión	Exigencia de un soborno o favor por parte de un funcionario como condición *sine qua non* para cumplir con su deber o para infringir una norma. La extorsión es una forma de soborno en que el receptor del soborno adopta una actitud activa.
Intercambio de favores	Permutación de una infracción de norma por otra, mediante concesiones recíprocas.
Nepotismo	Contratación de un familiar o persona con lazos sociales cercanos, en lugar de un postulante más calificado, pero sin relación personal.

[27] Paul Heywood, *Political Corruption*, London, Blackwell, 1997, pp. 425-426.

[28] Paul Hutchcroft, "The Politics of Privilege: Assessing the Impact of Rents, Corruption and Clientelism on Third World Development", en Paul Heywood, (ed.), *Political corruption*, Oxford, Blackwell Publishers, 1997, p. 236; Richard Rose y Caryn Peiffer, *Paying Bribes for Public Services. A Global Guide to Grass-Roots Corruption*, Nueva York, Palgrave Macmillan, 2015, p. 6.

[29] Susan Rose-Ackerman y Bonnie Palifka, op. cit., pp. 8-9; Aysha Varraich, "Corruption: An Umbrella Concept", *QoG Working Paper Series*, 2014, pp. 4-30. Las traducciones son nuestras.

Ejemplos de acciones de corrupción más comunes según doctrina comparada[29]	
Amiguismo (“*cronyism*”)	Preferencia por integrantes del propio grupo –sea étnico, religioso, político o social– en decisiones relativas al empleo público, en desmedro de candidatos externos.
Fraude judicial	Emisión de una sentencia judicial basada en alguna de las formas anteriores de corrupción, o bajo coacción o amenazas al juez, en lugar de los méritos jurídicos del caso.
Fraude contable	Manipulación intencional de registros contables sobre ingresos, ventas o utilidades.
Fraude electoral	Manipulación de los resultados electorales mediante compra de votos, amenazas al electorado, falsificación o destrucción de sufragios.
Fraude en la prestación de servicios públicos	Cualquier acción que infrinja las normas legales que regulan la provisión de servicios públicos, aun cuando no se paguen sobornos.
Tráfico de influencias	Utilización del poder de decisión en el Gobierno para obtener sobornos o favores de terceros interesados.
Conflicto de interés	Situación en la que una persona tiene un interés personal en las consecuencias de las políticas sobre las que toma decisiones.
Clientelismo	Distribución de beneficios selectivos a personas o grupos definidos a cambio de apoyo político.
Patrocinio político	Relación de intercambio entre patrón y cliente, en la cual el objeto de intercambio es un cargo público ofrecido por el patrón a cambio de apoyo electoral o lealtad política.
Captura del Estado	Influencia indebida en la formulación de normas fundamentales (leyes, decretos, reglamentos) por parte de actores privados (empresas, élites locales), mediante pagos ilícitos o intercambio de favores con funcionarios públicos.
Patrimonialismo	Forma de ejercicio del poder en la cual el gobernante no distingue entre patrimonio público y privado, tratando los asuntos y recursos del Estado como si fueran de carácter personal.

Fuente: Tipos de acciones corruptas descritos por Susan Rose-Ackerman y Bonnie Palifka y Aysha Varraich. (La traducción es nuestra).

Gran parte de la doctrina coincide en que el pago de “sobornos” o “coimas” es la forma más común de corrupción, e implica el intercambio de dinero, regalos o bienes de valor económico para acceder a servicios

o bienes proporcionados por el Estado que deberían ser gratuitos o asignados según criterios distintos al pago irregular.[30] El Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas[31] estima que se pagan anualmente mil millones de dólares en sobornos a funcionarios públicos en todo el mundo. En esta línea, Transparencia Internacional ha estimado que alrededor de 56 millones de personas (aproximadamente, una quinta parte de la población de los 18 países encuestados de América Latina y el Caribe) paga sobornos cada año a "funcionarios de nivel calle" para acceder a servicios estatales, tales como escuelas, hospitales, servicios básicos, licencias, documentos de identidad y tribunales de justicia.[32] Además, alrededor del 9 % de las empresas de América Latina declaran haber pagado al menos un soborno a funcionarios públicos durante el último año.[33] Es importante destacar que el soborno puede ocurrir en distintos niveles del Gobierno. Por ejemplo, si ciudadanos o empresas pagan sobornos a funcionarios de nivel calle, se trata de corrupción menor, pero si las empresas pagan sobornos a altas autoridades, estaríamos ante casos de corrupción mayor.

El soborno es relevante para la medición de la corrupción. Aunque los índices de corrupción de "primera generación" se miden a través de encuestas de percepciones –tanto a expertos y/o ciudadanos–, algunos índices de corrupción de nueva generación miden las tasas de soborno en los países sobre la base de encuestas experienciales.[34] En nuestro análisis serán utilizados ambos tipos de índices para ilustrar la corrupción en el sistema judicial chileno en perspectiva comparada.

1.2. Vínculos entre corrupción y derechos humanos

Hacer mención a la existencia de un vínculo entre corrupción y DDHH es complejo, por una serie de razones. La primera de ellas, como pudo apreciarse en el numeral previo, es que no existe una definición jurídica de corrupción aceptada a nivel internacional. La segunda, porque –como se verá– normalmente la doctrina tiende a referirse en términos generales al

[30] Thu Dao Le, *Bribery offences under Vietnamese criminal law in comparison with Swedish and Australian criminal law*, Lund, Lund University, 2011, p. 23; Ray Fisman y Miriam Golden, op. cit., p. 24; Richard Rose y Caryn Peiffer, Bad Governance and Corruption, Nueva York, Palgrave Macmillan, 2019, p. v; Bo Rothstein y Aysha Varraich, op. cit. p. 26.

[31] DAES, *World public sector report 2019: Sustainable development goal 16, focus on public institutions*, 2019.

[32] Transparency International, *Global Corruption Barometer-Latin America & The Caribbean 2019*, 2019, p. 17.

[33] World Bank, *Enterprise Surveys*, 2019. https://www.enterprisesurveys.org/en/enterprisesurveys

[34] Dan Hough, op. cit., p. 61; Alina Mungiu-Pippidi, *The Quest for Good Governance: How Societies Develop Control of Corruption*, Cambridge, Cambridge University Press, 2015, p. 27.

impacto de la corrupción en los DDHH, sin especificar de manera concreta cómo se produciría dicho impacto. La última razón, es que cuando se ha hecho mención a algún efecto concreto de la corrupción en los DDHH, no siempre ha quedado explícito desde qué enfoque o perspectiva se está abordando el tema. Así, por ejemplo, algunos enfoques abordan la corrupción como un elemento que debe ser combatido para resguardar los derechos humanos, mientras que otros consideran que el enfoque significa (solamente) que los derechos humanos deben ser respetados respecto de quienes son acusados por conductas corruptas. El problema no es que un enfoque sea correcto o incorrecto, sino que, en general, la doctrina no precisa cuál es el enfoque que está empleando. En ese contexto, este apartado pretende precisar, de forma muy concreta, cuáles son las dimensiones afectadas que revisten interés para el análisis del capítulo.

Como señalamos antes, uno de los aspectos problemáticos es que usualmente la doctrina se refiere en términos generales al impacto de la corrupción en los DDHH. En efecto, "[e]n la práctica predominante de Naciones Unidas, sólo se utiliza un vocabulario débil para hacer la conexión, tanto en documentos estratégicos (...), como en la práctica de supervisión por parte de los cuerpos creados en virtud de tratados y el Consejo de Derechos Humanos derivado de la Carta de la ONU".[35]

De esta manera, "[l]a mayoría de los textos se refieren únicamente al 'impacto negativo' del disfrute de los derechos humanos o afirman que la corrupción 'socava' los derechos humanos o enfatiza el 'efecto grave y devastador' de la corrupción en el disfrute de los derechos humanos".[36]

A nivel interamericano se ha señalado de manera clara que "la lucha contra la corrupción guarda una relación inequívoca con el ejercicio y disfrute de los Derechos Humanos. La impunidad impulsa y perpetúa actos de corrupción. Por ello, el establecimiento de mecanismos efectivos para erradicarla es una obligación imperiosa con el fin de alcanzar el acceso efectivo a una justicia independiente e imparcial y para garantizar los Derechos Humanos".[37]

Como puede apreciarse, ninguno de los párrafos citados explica de qué forma concreta la corrupción impacta en los DDHH, sino que únicamente

---

[35] Ane Peters, "Corrupción y derechos humanos" en Carlos Tablante y Mariela Morales Antoniazzi, (eds.), *Impacto de la Corrupción en los derechos humanos*, Querétaro, Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, 2018, pp. 33-34.

[36] Ibid., pp. 34-35.

[37] Mariela Morales, "Aproximación a los estándares interamericanos sobre corrupción, institucionalidad democrática y derechos humanos", en Carlos Tablante y Mariela Morales Antoniazzi, (eds.), *Impacto de la corrupción en los derechos humanos*, Querétaro, Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, 2018, p. 343.

se constata que existe un vínculo entre ambos conceptos y un impacto de la corrupción en el ejercicio y disfrute de los derechos humanos.

De todas maneras, la CIDH en los últimos años ha efectuado algunas precisiones, sosteniendo que en atención a "la naturaleza estructural del fenómeno de la corrupción en la región, la Comisión considera que sus impactos son profundos y diferenciados. Por un lado, los actos de corrupción pueden configurar violaciones de derechos humanos; y por otro lado, las distintas manifestaciones del fenómeno de la corrupción pueden afectar el goce y ejercicio de los derechos humanos".[38] Sobre estos matices se profundiza más adelante.

En relación al tercer aspecto problemático identificado, es decir, la multiplicidad de enfoques para advertir la existencia de un vínculo entre corrupción y DDHH, es posible realizar, al menos, las siguientes distinciones:

En primer lugar, de acuerdo con la CIDH, existiría un vínculo evidente entre violaciones masivas y sistemáticas de DDHH y corrupción, "entendida como cooptación de Estado y desviación institucional".[39] De esta manera, las dictaduras y gobiernos autoritarios se caracterizan por "la concentración ilegítima de poder estatal, amplios espacios de discrecionalidad, ausencia de mecanismos institucionales y sociales de control, [lo que sería] garantía generalizada de impunidad y una normalización de la ilegalidad",[40] condiciones todas que propician la corrupción.[41] En este capítulo, no profundizamos en esta relación en particular.

Otro tipo de vínculo –que se puede advertir– es cuando existe una práctica corrupta que viola directamente derechos humanos, es decir, cuando el acto corrupto "significa inmediatamente el incumplimiento de una obligación estatal referida a dicho derecho. Así, por ejemplo,

---

38 CIDH, Corrupción y derechos humanos: Estándares interamericanos, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 236, 6 de diciembre de 2019, p. 59.

39 Ibid.

40 Ibid., pp. 59-60.

41 Ibid., p. 60. En este sentido pareciera apuntar el documento "Promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición" (A/179/180), presentado por el relator especial Bernard Duhaime ante la Asamblea General de las Naciones Unidas. En este informe el relator tiene como objetivo poner de relieve algunas de las principales cuestiones sustantivas y políticas de la justicia transicional que repercuten en la situación internacional de los derechos humanos, el Estado de derecho, el desarrollo, y la paz y la seguridad. Entre ellas se encuentran "las respuestas de la justicia transicional a las violaciones masivas de los derechos humanos, incluidos la corrupción y la delincuencia organizada". Véase en: Naciones Unidas, *Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición* A/79/180, 18 de julio de 2024. https://www.ohchr.org/es/documents/thematic-reports/a79180-report-special-rapporteur-promotion-truth-justice-reparation-and. En la misma línea, los artículos 3 y 4 de la Carta Democrática Interamericana. Véase en: OEA, Asamblea General, *Resolución 1*, 30 de mayo de 1948.

cuando un(a) juez(a) acepta un soborno, se afecta de forma inmediata su imparcialidad, con lo cual se viola el derecho a un juicio justo";[42] o bien, cuando una práctica corrupta "genera un riesgo directo de que se produzca una vulneración, [como, por ejemplo,] si un(a) funcionario(a) de aduana permite la importación de desechos tóxicos desde otro país a cambio de un soborno. Y si, luego de aquello, dichos desechos son ubicados próximos a una zona habitacional; en tal caso los derechos a la vida y a la salud de los habitantes de dicha zona serían violados de forma indirecta por el soborno",[43] al igual que el derecho colectivo a un ambiente limpio.[44] En esta línea, "la corrupción viola derechos económicos y sociales, como el derecho a un nivel de vida adecuado (ICESCR art. 11), [lo que] también puede impedir el logro del derecho colectivo al desarrollo".[45] En el contexto descrito, se ha estudiado que la corrupción es más patente en la afectación de algunos derechos: "en las primeras exploraciones que llevó a cabo la ONU sobre esta relación, su enfoque estuvo puesto especialmente en los derechos sociales, económicos y culturales".[46]

Una tercera perspectiva se observa en las dificultades de acceso a ciertos derechos, es decir, cuando las personas sobornan a determinados funcionarios para poder acceder a esos derechos. Así, por ejemplo, se identificó como víctimas de violaciones al derecho al acceso a la salud a quienes pagan, proponen o deben recurrir a sobornar para obtener medicamentos en escenarios donde el acceso tiene barreras por la corrupción;[47] o a familias migrantes que sobornan a las autoridades para poder migrar,[48] o a inversionistas o participantes de procesos de contratación pública que ven afectados su derecho a la propiedad o el acceso a diferentes derechos, como la tutela judicial efectiva, cuando un proponente es beneficiado indebidamente por actos de corrupción en detrimento de los otros.[49]

---

42 Claudio Nash, Pedro Aguiló y María Luisa Bascur, *Corrupción y derechos humanos: una mirada desde la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, Santiago, Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, 2014. p. 27.

43 Ibid.

44 UNODC, *Herramientas de conocimiento para académicos y profesionales: La corrupción y los derechos humanos*, p. 10.

45 Ibid.

46 Claudio Nash, Pedro Aguiló y María Luisa Bascur, op. cit., p. 27.

47 Ricardo Abello-Galvis y Walter Arévalo-Ramírez, "Los actos de corrupción como violación del derecho internacional de los derechos humanos desde la responsabilidad internacional del Estado", *Estudios Constitucionales,* vol. 20, núm. 2, 2022, p. 183.

48 Ibid.

49 Ibid.

Ahora bien, en particular en el ámbito de los sistemas de justicia, es posible mencionar –sin pretensiones de exhaustividad– que el vínculo entre corrupción y DDHH ha sido abordado desde las siguientes aristas:

— Identificando la corrupción como un factor que impacta en el acceso a la justicia. Así, "la corrupción afecta al principio de igualdad y no discriminación al impactar desproporcionadamente sobre las personas que pertenecen a grupos en situación de discriminación, como trabajadores migrantes, pueblos indígenas, personas privadas de libertad, etc., toda vez que no gozan de sus derechos de la misma forma que el resto de la sociedad y tienen menos capacidad de defenderse frente a abusos de poder, razón por la cual son víctimas fáciles de prácticas corruptas".[50]

— Poniendo énfasis en la necesidad de que exista un debido proceso respecto de las personas acusadas de corrupción. Lo que se busca evitar es que la lucha contra la corrupción sea utilizada como justificación para la violación de derechos fundamentales de quienes son investigados o acusados por actos de corrupción.[51] De esta manera, el debido proceso se legitima como una forma de luchar contra la corrupción.[52]

— Identificando al sistema de justicia penal, como factor clave en la lucha contra la corrupción. Desde esta perspectiva, el sistema de justicia "debe operar adecuadamente para el juzgamiento y, cuando corresponda, sanción de los actos que constituyen corrupción".[53]

— En un contexto similar al anterior, se hace hincapié en la protección a denunciantes de corrupción, en el entendido de que muchos casos de corrupción podrían ser descubiertos de manera más fácil si existiera una denuncia. De acuerdo con el artículo III.8 de la Convención Interamericana Contra la Corrupción, los Estados Partes deben considerar la aplicación de medidas o sistemas para proteger a los funcionarios públicos y ciudadanos particulares que denuncien de buena fe actos de corrupción, incluyendo la protección de su identidad.[54] Ello ha sido reconocido tanto por la jurisprudencia de la Corte IDH[55] como por la legislación nacional.[56]

---

50 Claudio Nash, Pedro Aguiló y María Luisa Bascur, op. cit., p. 28.

51 Ibid., p. 57.

52 Corte IDH, *Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos No. 23: Corrupción y Derechos Humanos*, ISBN 978-9977-36-283-0, 2021, pp. 43 y ss.

53 Sebastián Valenzuela, *Corrupción. Sistema de justicia y derecho penal*, Santiago, Academia Judicial Chile, 2024, p. 92.

54 Organización de los Estados Americanos, *Convención Interamericana contra la corrupción*, OEA/Ser.L/XXV.2, 29 de marzo de 1996.

55 Corte IDH, *caso Viteri Ungaretti y otros vs. Ecuador*, 27 de noviembre de 2023.

56 Artículo 2 de la Ley 21.592: El acceso a la protección es un derecho de todo denunciante, que garantiza su integridad personal y la de sus bienes, así como la conservación de sus condiciones de

— Constatando que la corrupción puede afectar la labor de la policía, como un interviniente en el sistema de justicia. La afectación a los DDHH podría darse en dos aspectos: por una parte, la vida o integridad física podrían verse afectadas "cuando existe corrupción en la policía, en las fuerzas armadas o en otras instituciones encargadas de hacer cumplir las leyes. En estos casos, el abuso de poder que implica la corrupción puede traducirse en detenciones arbitrarias, ejecuciones sumarias o lesiones a la integridad personal".[57] Por otro lado, también se ha observado que una manifestación de la corrupción policial podría ser la manipulación de pruebas, tanto para frustrar una condena como para conseguir que se condene a una persona inocente, afectando con ello el debido proceso.[58]

— Constatando que la corrupción puede afectar la función judicial, en particular, la independencia e imparcialidad de los tribunales y, por ende, el debido proceso. Sobre este punto, se profundizará en el apartado siguiente, dado que este es el vínculo concreto que el presente capítulo busca poner de relieve: cómo la corrupción incide en el debido proceso, en particular, en la independencia e imparcialidad de los tribunales de justicia.

2. SITUACIÓN EN CHILE: EL IMPACTO DE LA CORRUPCIÓN EN LA INDEPENDENCIA E IMPARCIALIDAD DE LOS TRIBUNALES Y EN DERECHOS ECONÓMICOS Y SOCIALES

En el presente apartado se revisará la situación de la corrupción judicial en Chile de acuerdo a las diversas fuentes de datos que se han consultado. Para ello, el apartado se dividirá en dos partes. Primero, una sección referida a los estudios comparativos internacionales, tanto de percepciones como experienciales, que han medido periódicamente la corrupción del sistema judicial chileno. Segundo, una revisión de los principales casos de corrupción que han involucrado a miembros del sistema judicial en los últimos años, según levantamientos de prensa relacionados con investigaciones administrativas o penales de miembros de la judicatura.

vida y de trabajo, que eventualmente podrían ser amenazadas como consecuencia de su denuncia o de su participación en los procedimientos propios de las investigaciones respectivas.

57 Claudio Nash, Pedro Aguiló y María Luisa Bascur, op. cit., p. 29.

58 Angélica Torres, "Procedimientos policiales irregulares, corrupción y derechos humanos", *Revista de Ciencias Penales*, vol. XLV, 2018, pp. 156-157.

2.1. Mediciones sobre corrupción en el sistema judicial chileno

2.1.1 Sobre la medición de la corrupción en general

Los métodos cuantitativos de investigación son aquellos que la doctrina recomienda "para comprender procesos e instituciones sociales y políticas a gran escala, describir grandes patrones y determinar los factores que dan forma a dichos patrones".[59] En este caso, el objetivo es mostrar qué dicen las estadísticas internacionales sobre la situación de la corrupción en el sistema judicial chileno.

La medición de la corrupción no es una tarea sencilla. La mayoría de los actos de corrupción no ocurren a plena luz del día,[60] por lo general, tienen lugar en secreto y "los participantes son los únicos que conocen sobre la concurrencia de dichas transacciones".[61] Por lo tanto, gran parte de las acciones de corrupción no dejan un rastro documental o una huella que seguir, lo que dificulta su medición.[62] A pesar de estos problemas, los investigadores han realizado múltiples intentos por medir la corrupción y la literatura ha clasificado los métodos de medición de la corrupción en tres enfoques principales: estadísticas judiciales, encuestas de percepción y encuestas experienciales.[63]

El primer método consiste en utilizar estadísticas oficiales sobre corrupción recopiladas del sistema de justicia penal, las denominadas "estadísticas legales" o "estadísticas criminales".[64] Siguiendo este método, se consultó el Boletín Estadístico Anual del Ministerio Público, de 2024, donde se reporta que en ese año el total de imputados del sistema fue de 1.733.776, de los cuales 3.400 corresponden a la categoría de "delitos funcionarios", o sea, solo el 0,19%. Esta información sirve para conocer cifras aproximadas de delitos de corrupción que se están investigando, y qué porcentaje representan en relación al resto de los delitos del sistema. No obstante, la información no permite identificar en cuántos casos los imputados son jueces, ministros o funcionarios judiciales investigados por delitos de corrupción.

---

59 Nancy Whittier, Tina Wildhagen y Howard J. Gold, *Statistics for Social Understanding: With Stata and SPSS*, Lanham, Rowman & Littlefield, 2019, p. 2.

60 Ulrich Von Alemann, "The unknown depths of political theory: The case for a multidimensional concept of corruption", *Crime, Law and Social Change,* vol. 42, 2004, p. 31.

61 Susan Rose-Ackerman y Bonnie Palifka, op. cit., p. 217.

62 Ray Fisman y Miriam Golden, op. cit., p. 30.

63 Elizabeth Hart, *Guide to Using Corruption Measurements and Analysis Tools for Development Programming,* U4 Anti-Corruption Resource Centre, 2019, p. 8; Leslie Holmes, *Corruption: A very short introduction*, Oxford, Oxford University Press, 2015, p. 36; Dan Hough, op. cit., p. 49; Andrés Solimano, op. cit., p. 61.

64 Elizabeth Hart, op. cit., p. 5; Leslie Holmes, op. cit., p. 37.

En razón de ello, en distintas oportunidades para efectos de esta investigación, tratamos, sin mayor éxito, de obtener estadísticas oficiales sobre investigaciones administrativas por infracciones al principio de probidad o investigaciones criminales por delitos de corrupción relacionadas con miembros del sistema judicial.

En efecto, se hicieron solicitudes de información sobre estadísticas tanto al Ministerio Público como al Poder Judicial, sin resultados favorables. En el caso del Poder Judicial, se ingresaron dos solicitudes requiriendo antecedentes sobre procedimientos disciplinarios o cuadernos de remoción por infracciones al principio de probidad, en abril y julio de 2025, respectivamente. Una a la Dirección de Comunicaciones[65] y la otra a través del sistema de ingreso de solicitudes de transparencia.[66] A la fecha, no se ha recibido respuesta respecto de la primera solicitud. Respecto de la segunda solicitud, la respuesta fue recibida el 26 de agosto 2025, y fue denegada bajo el argumento de que la información "no es estadística y dada la alta cantidad de su requerimiento (…) 'tratándose de requerimientos de carácter genérico, referidos a un elevado número de actos administrativos o sus antecedentes o cuya atención requiera distraer indebidamente a los funcionarios del cumplimiento regular de sus labores habituales'. No se accede a su solicitud".

En el caso del Ministerio Público, se ingresó una solicitud por sistema de transparencia,[67] en la que se pidió indicar cuántas investigaciones se registraban entre enero de 2010 y diciembre de 2024, por delitos de corrupción, en que el imputado fuese juez o ministro. La solicitud fue respondida por el Ministerio Público mediante Carta DEN,[68] en la cual señala que "el sistema informático del Ministerio Público no permite determinar, de forma automatizada y específica, si un imputado ejerce o ejerció algún cargo público en concreto, como lo sería, en este caso, un juez de la República o ministro de alguna de las Cortes de Apelaciones o Corte Suprema". En definitiva, no fue posible obtener información estadística por esta vía.

En razón de los intentos frustrados, el 7 de julio de 2025 se ingresó una solicitud por sistema de transparencia N°24592, la que fue respondida mediante correo electrónico el 14 de julio, informando que la solicitud había sido derivada al Poder Judicial, de conformidad al mecanismo de derivación contemplado en el artículo 13 de la Ley 20.285 sobre Acceso a

---

65 Correo electrónico a la Dirección de Comunicaciones del Poder Judicial, de 8 de abril de 2025.

66 Solicitud por Transparencia al Poder Judicial, N° NR001T0010710 de 14 de julio de 2025.

67 Solicitud por Transparencia al Ministerio Público, N°23919, de 22 de abril de 2025.

68 Respuesta del Ministerio Público, Carta DEN / LT N°218/2025, de 5 de mayo de 2025.

la Información Pública. Con fecha 30 de julio de 2025 se recibió respuesta por parte del Poder Judicial, en la que se indicaba que "los antecedentes relativos a la calidad de las personas investigadas, así como la información complementaria solicitada, se encuentran contenidas en las resoluciones y documentos incorporados en las carpetas digitales de las causas respectivas. Por tanto, dicha información no es posible obtener[la] mediante consultas directas a las bases de datos de los sistemas, lo que impide entregar el desglose requerido en los términos solicitados".[69]

A pesar de ello, la respuesta contenía las instrucciones para poder buscar la información manualmente sobre "querella de capítulos",[70] un procedimiento especial que tiene por objeto hacer efectiva la responsabilidad criminal de los jueces, fiscales judiciales y fiscales del Ministerio Público por actos que hubieren ejecutado en el ejercicio de sus funciones. [71] Siguiendo dichas instrucciones, se logró determinar que en los últimos 10 años se registran un total de 19 querellas de capítulos por todo tipo de materias. Sin perjuicio de lo anterior, de las 19 causas, tres estaban "reservadas" sin permitir acceso al sistema; siete causas bajo dicha nomenclatura se referían a fiscales del Ministerio Público; una referida a un diputado; otra a problemas de "orden social" sin especificar destinatario; dos a prevaricación de jueces de garantía por la dictación de resoluciones judiciales; dos a casos de injurias; una a prevaricación contra un magistrado por informarle a su cónyuge de una investigación criminal en su contra; y las últimas dos relacionadas con delitos de falsificación de

---

69 Respuesta del Poder Judicial, 17DDI N°4067, 30 de julio de 2025.

70 En este sentido, se comunica que la información asociada a querellas de capítulos –tales como ingresos y términos– correspondientes al periodo comprendido entre enero de 2015 y diciembre de 2024, se encuentra disponible en la sección de "descargas" de la plataforma de datos abiertos denominada "Poder Judicial en Números", accesible en el siguiente enlace: https://numeros.pjud.cl/Descargas, bajo los apartados "Corte Suprema" y "Cortes de Apelaciones". Esta información puede descargarse en diversos formatos y se actualiza semestralmente. Para facilitar la búsqueda, una vez descargados los archivos en formato Excel (por año) en el apartado "Corte Suprema", se sugiere aplicar un filtro en la columna "Cod. Recurso Corte Suprema" y seleccionar el código PE19. Del mismo modo, una vez descargados los archivos en formato Excel (por año) en el apartado "Cortes de Apelaciones", se sugiere aplicar un filtro en la columna "Cod. Recurso" y seleccionar el código PE35. Posteriormente, utilizando el detalle de los roles obtenidos, es posible consultar la tramitación de los recursos a través de la Consulta de Causas del Poder Judicial, disponible en el siguiente enlace: https://oficinajudicialvirtual.pjud.cl/. Finalmente, se informa que en el link https://www.pjud.cl/portal-unificado-sentencias se puede acceder al nuevo Portal Unificado de Sentencias, en el cual se publican sentencias de tribunales de todo el país, en diversas áreas de competencia, tales como civil, Corte de Apelaciones y Corte Suprema, entre otras. Este Portal permite realizar búsquedas por fecha, tribunal, libro, resultado del recurso, redactor, ministros y ministras integrantes, normas, origen y comuna, entre otras categorías. Además, el usuario puede ordenar sus consultas por fecha, rol y relevancia, con un índice temático actualizado y material de ayuda.

71 La "querella de capítulos" está regulada en los artículos 424 y siguientes del Código Procesal Penal.

instrumento público e interceptación ilegal de comunicaciones. Ninguna relativa a delitos de corrupción de interés para este capítulo.

Aun cuando las "querellas de capítulos" no arrojaron resultado alguno, en los últimos años sí han existido condenas criminales contra magistrados por casos de corrupción, como ocurrió con los exministros de la Corte de Apelaciones de Rancagua Emilio Elgueta y Marcelo Vásquez, condenados en 2023.[72] En este sentido, no es posible establecer si casos como el de Rancagua eran "reservados" o simplemente no fueron registrados en el sistema de querellas de capítulos.

Es relevante constatar que no existen publicaciones oficiales que contengan estadísticas de casos de corrupción cometidos por miembros del sistema judicial, a pesar de que ya en el año 2013, el informe final de la cuarta ronda de evaluaciones del Mecanismo de seguimiento de la implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (MESICIC) establecía, dentro de sus recomendaciones a Chile, "elaborar información estadística sobre los procesos judiciales en relación con la generalidad de las prácticas corruptas y sobre los procesos ingresados o iniciados relacionados con delitos cometidos por funcionarios públicos en el desempeño de sus cargos".[73] En suma, a pesar de los múltiples intentos que se realizaron, el método de investigación de casos de corrupción en el sistema judicial a través de estadísticas oficiales, no permitió establecer conclusiones generales claras respecto a la temática en análisis.

El segundo método para medir la corrupción es a través de encuestas de percepción. Se trata del denominado "método subjetivo",[74] que funciona en base a encuestas realizadas a expertos y/o ciudadanos respecto de sus percepciones y actitudes frente a la corrupción.[75] Existen dos tipos de índices de percepción: los "índices generales" y los "índices específicos".[76] Los "índices generales", también conocidos como "índices de corrupción de primera generación", reflejan la percepción de la corrupción en un país completo a través de una única puntuación basada en la perspectiva de expertos,[77] como el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional y el Indicador de Control de la Corrupción del Banco Mundial. Estos índices no

---

72 fiscaliadechile.cl: "Fiscalía Sur logró condena contra 2 ex ministros de la Corte de Apelaciones de Rancagua", 23 de agosto 2023.

73 OEA, Informe relativo a la implementación en la República de Chile de la disposición de la convención seleccionada para ser analizada en la carta ronda, y sobre el seguimiento de las recomendaciones formuladas en la primera ronda, OEA/Ser.L. SG/MESICIC/doc.383/13 rev. 4, 13 de septiembre de 2013, p. ii.

74 Ray Fisman y Miriam Golden, op. cit., p. 81; Andrés Solimano, op. cit., p. 43.

75 Leslie Holmes, op. cit., p. 38.

76 Dan Hough, op. cit., p. 61; Alina Mungiu-Pippidi, op. cit., p. 27.

77 Alina Mungiu-Pippidi, op. cit., p. 27.

permiten diferenciar entre organismos determinados, y sólo corresponden a una mera percepción general del país.

Los "índices específicos", por su parte, son el resultado de encuestas que miden la corrupción a través de consultas a expertos y/o ciudadanos, enfocándose en el análisis de sectores u organismos públicos específicos.[78] Como explica Dahlström, el objetivo es "[tratar] de captar los conceptos teóricos mediante las percepciones de expertos [o ciudadanos] sobre la situación en un país. La mayoría de las preguntas están formuladas como afirmaciones, y se invita a los expertos [o ciudadanos] a indicar en qué medida estas corresponden a la realidad en el país de su especialidad, utilizando escalas de respuesta previamente definidas".[79] Cuando las percepciones de expertos constituyen la base de la encuesta, pueden incluir a académicos, periodistas, miembros de organizaciones no gubernamentales, empresarios y funcionarios públicos.[80]

El tercer método para medir la corrupción son las "encuestas experienciales", a veces denominadas "encuestas de victimización".[81] Estas encuestas están basadas en las experiencias de los ciudadanos con el pago de sobornos –la forma de corrupción más extendida según la literatura– en el acceso a servicios públicos. Esta metodología se popularizó en 2003 cuando Transparencia Internacional publicó la primera versión del Barómetro Global de la Corrupción, que abarcó cerca de 40 países.[82] Este método presenta algunas características especiales. Al tratarse de encuestas a personas, solo es posible medir actos de corrupción que involucren a terceros usuarios de servicios públicos. Por tanto, se enfoca en un tipo de corrupción específico: el pago de sobornos o coimas.[83] *A contrario sensu*, este método no permite medir actividades que involucren únicamente a funcionarios, como, por ejemplo, la apropiación o malversación de fondos públicos, o tipos de corrupción donde no intervienen directamente usuarios.[84] Además, se ha señalado que el ciudadano medio por lo general no interactúa con las altas autoridades. Por el contrario, se relaciona principalmente con funcionarios de nivel calle. Por ello, las encuestas experienciales están circunscritas a medir pequeña corrupción,

78 Elizabeth Hart, op. cit., p. 14.
79 Carl Dahlström, Jan Teorell, Stefan Dahlberg y otros, *The QoG Expert Survey II Report*, Gotemburgo, University of Gothenburg, 2015, p. 5. La traducción es de los autores.
80 Alina Mungiu-Pippidi, op. cit., p. 27.
81 Elizabeth Hart, op. cit., p. 13.
82 Leslie Holmes, op. cit., p. 44.
83 Elizabeth Hart, op. cit., p. 5.
84 Andrés Solimano, op. cit., p. 43.

relacionada con el acceso a servicios públicos.[85] Además, estas encuestas son costosas y representan un desafío logístico.[86]

Por último, una limitación importante que tienen las encuestas que miden la corrupción –tanto subjetivas como experienciales–, es que prácticamente todas ellas son realizadas utilizando Estados nacionales como casos de estudio, sin distinción de las realidades subnacionales.[87]

En el próximo apartado se revisará lo qué señalan las encuestas internacionales de percepción y experiencia de corrupción sobre el sistema judicial chileno, en perspectiva comparada.

2.1.2 Encuestas internacionales sobre corrupción en el sistema judicial

Una vez establecido el marco teórico en el que operan las mediciones internacionales de corrupción, la siguiente tarea fue abocarse a la búsqueda de estudios que efectivamente midieran la corrupción en los sistemas judiciales y que incluyeran a Chile. También era necesario que fueran regularmente utilizados por la literatura académica y se tratara de mediciones ejecutadas con relativa periodicidad a lo largo del tiempo, de tal manera que se pudieran apreciar las tendencias y comparar la situación de Chile con otros países.

La búsqueda arrojó cuatro mediciones internacionales de corrupción que cumplían dichos criterios: dos encuestas de percepciones de corrupción (Rule of Law Index y Varieties of Democracies "V-DEM") y dos de experiencia en el pago de sobornos en el sistema judicial (Barómetro Global de la Corrupción y Latin American Public Opinion Project "LAPOP"). Los resultados de los dos índices de percepción eran similares entre ellos, así como, los resultados de las dos encuestas experienciales también eran muy similares entre sí. Por este motivo solo se visualizará uno por cada categoría, según se explicará.

---

85 Leslie Holmes, op. cit., p. 44.

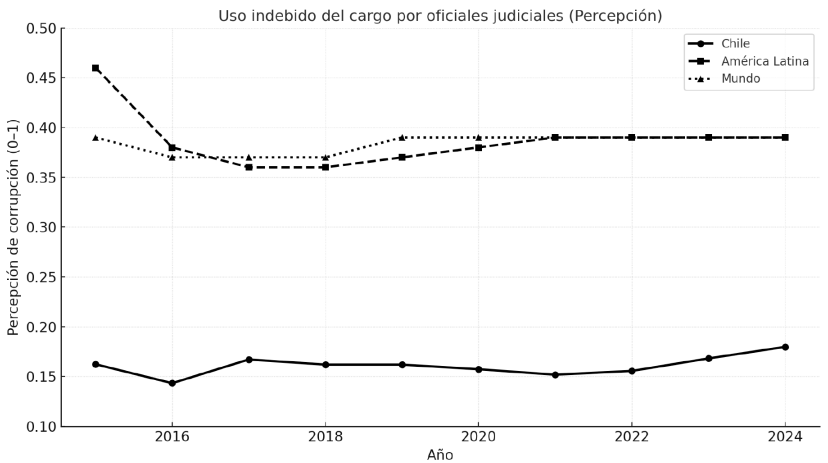
86 Una limitación evidente de este método es el costo. Las encuestas experienciales requieren entrevistar a un número mínimo de personas para cumplir con estándares estadísticos (Dan Hough, op. cit., p. 61), típicamente 1.000-2.000 personas por país (Transparencia Internacional, Global Corruption Barometer 2013, 2013; Transparencia Internacional, Global Corruption Barometer 2017, 2017). Por estas razones, realizar este tipo de encuestas puede ser costoso y presentar un desafío logístico (Alina Mungiu-Pippidi, op. cit., p. 40). Como resultado, ninguna de estas encuestas se realiza de forma anual, sino que año por medio en el mejor de los casos. Dado que estas encuestas buscan identificar la "experiencia" de corrupción, a los encuestados se les pregunta primero por el contacto efectivo que han tenido con distintos organismos públicos dentro del último año, con el fin de despejar experiencias de meras percepciones (por ejemplo, escuelas, hospitales, tribunales). Solo si el encuestado declara haber tenido contacto con los organismos públicos se les pregunta: "¿ha pagado usted un soborno en los últimos doce meses?" (Leslie Holmes, op. cit., p. 23). Con las respuestas, se calcula la denominada "tasa de sobornos", que expresa el porcentaje de personas que pagaron un soborno, habiendo tenido contacto previo con determinados organismos públicos (Transparencia Internacional, *Global Corruption Barometer 2017*, 2017).

87 Michael Johnston y Scott Fritzen, op. cit., p. 16.

Sobre percepción de corrupción en el sistema judicial, el Rule of Law Index (Índice del Estado de Derecho), es un proyecto del World Justice Project. Este índice mide la adhesión general de los países al Estado de derecho, "no a las leyes tal como están redactadas, sino más bien a cómo se aplican en la práctica".[88] La puntuación se calcula en base a una combinación de percepciones de ciudadanos (1.000 por país) y de expertos (alrededor de 30 por país). Las puntuaciones varían entre 0 y 1, con dos decimales. El índice tiene 18 ediciones entre 2008 y 2024. Sin embargo, Chile recién fue incorporado a la medición en 2015.

El Factor 2.2 del Rule of Law Index corresponde a la corrupción en el sistema judicial. Se pregunta específicamente en qué medida "los oficiales del poder judicial no utilizan el cargo para obtener beneficios privados".[89] Como este informe busca medir la presencia de corrupción –no la ausencia– hemos revertido la escala. Los datos de corrupción judicial para Chile en comparación con América Latina y el mundo, se aprecian en el siguiente gráfico.

Gráfico N° 1



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Rule of Law Index (World Justice Project, 2015-2024).

El gráfico N° 1 muestra la evolución anual de la percepción de corrupción judicial según el Rule of Law Index (factor 2.2), en una escala de 0 (muy poco) a 1 (mucho). A lo largo del período 2015-2024, Chile presenta en

[88] World Justice Project, *World Justice Project Rule of Law Index*, 2020. https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/

[89] Ibid.

forma consistente niveles de percepción de corrupción significativamente inferiores al promedio tanto regional (América Latina) como global (mundo). Mientras las percepciones en América Latina y el mundo se estabilizan en torno a 0,40, Chile se mantiene alrededor del 0,15-0,18, sin grandes fluctuaciones. Esta brecha sostenida muestra una percepción más favorable sobre la integridad de los oficiales judiciales en Chile en comparación con los estándares regionales e internacionales.

La otra encuesta internacional de percepciones de corrupción en sistemas judiciales, el Varieties of Democracies (V-DEM) de la Universidad de Gotemburgo, mostraba un patrón plenamente consistente con el del Rule of Law Index, en el sentido que, a lo largo de la última década, el sistema judicial de Chile se percibe sustancialmente menos corrupto –alrededor de la mitad– que los sistemas judiciales de América Latina y el mundo. De este modo, al ser los resultados prácticamente idénticos, hemos omitido analizar en detalle los del V-DEM.[90]

Sobre experiencias de corrupción en el sistema judicial, el Barómetro Global de la Corrupción es un proyecto de Transparencia Internacional realizado periódicamente desde 2003,[91] cuyo foco son las experiencias de corrupción. El Barómetro encuesta a alrededor 1.000 personas por país. La pregunta específica sobre la "tasa de sobornos" se refiere al "porcentaje de personas que pagaron un soborno al interactuar con un servicio público en los últimos 12 meses [previos a la encuesta]".[92] Inicialmente, el Barómetro consulta sobre el contacto de los encuestados con distintas entidades públicas –como hospitales, policía, tribunales y escuelas–, con el fin de diferenciar respuestas basadas en experiencia de aquellas basadas en percepción. En caso de que se declare haber tenido contacto positivo con estas instituciones en los últimos 12 meses, se pregunta al encuestado si realizó algún pago indebido con ocasión de dicho contacto, con lo cual se calcula la "tasa de sobornos" (en inglés, *bribery rate*).[93]

---

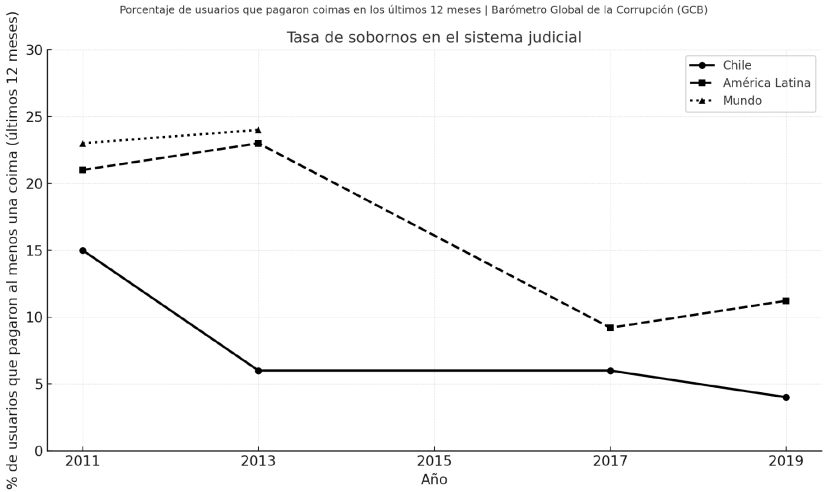
90 Los resultados pueden solicitarse a los autores.

91 El Barómetro Global de la Corrupción tiene ocho ediciones "globales" –que incluyen países de todas las regiones del mundo–, entre 2003 y 2013. La pregunta específica sobre la "tasa de sobornos" se incorporó recién en la 7a edición de 2011. Sin embargo, a partir de 2017, el Barómetro fue dividido en ediciones regionales, y en algunas regiones se eliminó la pregunta sobre el pago de sobornos en el sistema judicial, lo que impide hacer comparaciones globales. Esto significa que existen datos sobre la tasa de sobornos en el sistema judicial que son comparables a nivel global sólo para las ediciones 2011 y 2013. Luego, también existen datos comparables, en base a dicha pregunta, para América Latina en las ediciones 2017 y 2019.

92 Transparencia Internacional, Global Corruption Barometer 2017, 2017, p. 8.

93 Richard Rose y Caryn Peiffer, *Paying Bribes for Public Services. A Global Guide to Grass-Roots Corruption*, Nueva York, Palgrave Macmillan, 2015, p. 23.

Gráfico N°2



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Barómetro Global de la Corrupción (Transparencia Internacional, 2011, 2013, 2017, 2019).

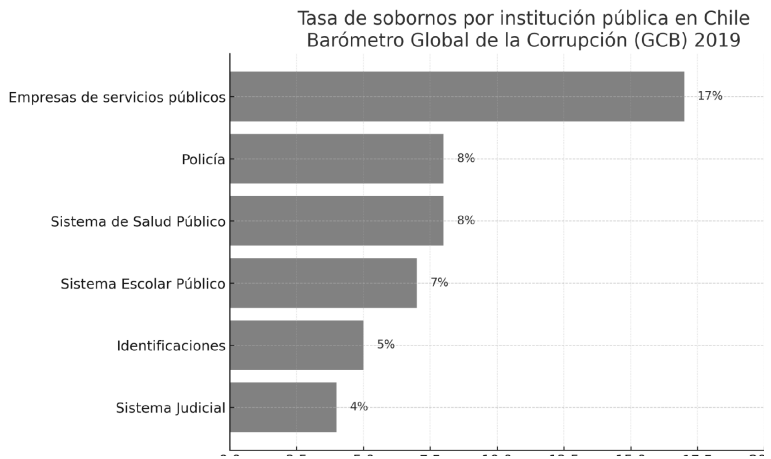
El Gráfico N° 2 muestra la evolución de la tasa de sobornos en los sistemas judiciales de Chile, de América Latina y a nivel mundial, según el Barómetro Global de la Corrupción. Durante el período 2011-2019, se observa una disminución sostenida en la tasa de sobornos en Chile, que pasa de un 15% en 2011, a alrededor de 6% en 2013 y 2017, y a solo un 4% en 2019. Este descenso contrasta con la trayectoria de América Latina, donde las tasas comienzan más altas y, aunque disminuyen parcialmente entre 2013 y 2017, se mantienen por sobre el 10% en 2019. Las tasas globales sobre el 20% para los años con datos, 2011 y 2013, también son sustancialmente más altas que las de Chile. Estos antecedentes sugieren una mejora progresiva en la probidad del sistema judicial chileno desde la perspectiva de los usuarios, en comparación con las tendencias regionales e internacionales.

Es importante destacar que los datos del Barómetro Global de la Corrupción sobre experiencias de pago de sobornos en el sistema judicial son plenamente consistentes con la otra encuesta disponible, el Latin American Public Opinion Project (LAPOP) de la Universidad Vanderbilt. El LAPOP indica que los pagos irregulares en el sistema judicial chileno caen fuertemente a partir de 2010, y que entre 2012 y 2023 se mantienen en torno al 2%-3% de los usuarios del sistema. En contraste, la tasa de sobornos en el sistema judicial de América Latina para similar período de tiempo está entre el 8%-12% de los usuarios.[94]

[94] Los resultados pueden solicitarse a los autores.

Finalmente, es del caso señalar que la tasa de pago de sobornos en el sistema judicial chileno –entre un 3% y un 4%– es baja, no solo en comparación con otros países, sino también, al contrastarla con otros organismos públicos de Chile. Así, por ejemplo, según la última versión del Barómetro Global de la Corrupción, que aparece en el Gráfico N° 3, el 17% de los usuarios encuestados realizó un pago irregular durante el último año, relacionado con alguna empresa concesionaria de servicios públicos (tipo luz, agua, gas, teléfono, entre otras), el 8% efectuó un pago en el sistema público de salud, un 8% relacionado con la policía, un 7% en el sistema escolar público, un 5% realizó un pago en algún trámite vinculado con la obtención de algún documento de identificación, y solo el 4% en el sistema judicial. En este sentido, es posible afirmar, a partir de lo que los datos indican, que el sistema judicial chileno es extremadamente poco corrupto en materia de "pequeña corrupción", tanto si se le compara con los sistemas judiciales de otros países, como si se le contrasta con otros organismos públicos de nuestro país.

Gráfico N° 3



Fuente: Barómetro Global de la Corrupción, edición América Latina & el Caribe 2019 (Transparencia Internacional, 2019).

Los datos analizados permiten concluir que el sistema judicial chileno se ubica en una posición relativamente favorable en el contexto latinoamericano e incluso mundial, en materia de corrupción. En comparación con otros países de la región, Chile presenta una de las tasas más bajas de pago de sobornos y mantiene niveles de percepción de corrupción consistentemente inferiores al promedio regional y mundial. Asimismo, los datos comparados indican, en general, que en el sistema

judicial chileno existe una tasa de pago de coimas por los usuarios más baja que en otros organismos públicos nacionales. Podemos inferir, entonces, que en Chile la corrupción general del sistema judicial es baja y, además, la "pequeña corrupción" –los pagos irregulares a funcionarios de nivel calle, tipo pago de coimas en el mesón–, es extremadamente mínima, casi inexistente, desde hace más de una década.

Sin embargo, como mostraremos en seguida, esto no significa que no se hayan reportado casos de corrupción en el sistema judicial chileno. Tal como se explicará en el siguiente acápite, la revisión de la prensa ha permitido detectar algunos casos específicos de corrupción.

2.2. Estudio de casos

A partir de un levantamiento de prensa para el período comprendido entre los años 2015 y 2025,[95] efectuado por el equipo de investigación que redactó este capítulo, se identificaron 13 casos[96] en que algún juez, jueza, ministro o

[95] Junio de 2025.

[96] El criterio utilizado para la recopilación de noticias fue la identificación de acciones –tanto administrativas como penales– en las que se determinara la interferencia de poderes políticos, económicos o criminales en el sistema judicial. Lo anterior, con atención a la posibilidad de que estuviera comprometida la independencia e imparcialidad del mismo, el daño a derechos fundamentales (debido proceso) y la afectación al interés público. Los casos seleccionados son los siguientes:
- Biobio Chile: "Caso Led: Corte de Chillán suspende a juez de Pemuco por mala gestión", 7 de mayo de 2021.
- BioBio Chile: "Coimas de $220 mil por auto: la red de carabineros que hacía embargos exprés en horario laboral", 12 de junio de 2025.
- La Tercera: "Suprema ordena abrir sumario en contra de Antonio Ulloa por chats con Hermosilla", 22 de enero de 2025.
- Diario Constitucional: "Corte Suprema ordenó abrir cuaderno de remoción del ministro de la Corte de Copiapó Juan Antonio Poblete Méndez por el retraso en la dictación de sentencias a su cargo", 27 de abril de 2022.
- Ciperchile: "Corte de Apelaciones de Rancagua: tres ministros investigados por tráfico de influencias y pagos indebidos", 26 de marzo de 2019.
- Diario Financiero: "Senado aprueba acusación constitucional contra el ministro Sergio Muñoz y lo remueve del poder judicial", 16 de octubre de 2024.
- Pjud.cl: "Exministra Ángela Vivanco es inhabilitada para ejercer cargos públicos", 16 de octubre de 2024.
- Ciperchile: "Pleno de la Corte de Santiago sancionó a juez tributario investigado por el Ministerio Público", 24 de octubre de 2024.
- Pjud.cl: "Corte Suprema abre cuaderno de remoción y suspende a ministra Verónica Sabaj", 22 de enero de 2025.
- Ciperchile: "La desconocida intervención de la suprema Letelier a favor del exjuez que hizo lobby para que ella llegara al máximo tribunal", 31 de marzo de 2025.
- Pjud.cl: "Corte de Chillán aplica máxima sanción administrativa a juez de Policía Local de Pemuco y propone su remoción", 7 de mayo de 2021.
- Ap News: "Filtración de audios expone presunta corrupción judicial en Chile", 23 de septiembre de 2024.

ministra de Corte de Apelaciones o Corte Suprema, o funcionario judicial, ha sido o está siendo investigado, en sede administrativa[97] o sede penal,[98] por infracciones administrativas relacionadas con probidad o delitos de corrupción,[99] respectivamente. Dicha información fue complementada con cuatro entrevistas a actores relevantes del sistema de justicia.[100]

A partir de la información obtenida, se decidió estructurar esta parte del capítulo en base a tres grupos de casos. En los primeros dos se intentará explicar cómo la gran corrupción, proveniente de presiones políticas o económicas (en el primer grupo) o de la criminalidad organizada (en el segundo grupo), estaría impactando en el sistema de justicia chileno. En el tercer grupo –que abarca especialmente casos relacionados con Tribunales de primera instancia o funcionarios– se pondrá de manifiesto que no se aprecia la existencia de influencias o poderes externos, sino que, en general, se trata de casos heterogéneos, sin patrones comunes que permitan establecer tendencias de ningún tipo.

Para los primeros dos grupos, la estructura de análisis que se propone es la siguiente:

> en primer lugar, se busca identificar cómo, dónde y cuándo se aprecia la influencia de poder económico, político, o de una organización criminal

- Biobio Chile, "Coimas de $220 mil por auto: la red de carabineros que hacía "embargos exprés" en horario laboral", 12 de junio de 2025.
-La Tercera: "Corte Suprema ordena la remoción de la ministra Verónica Sabaj por sus chats con Hermosilla", 10 de septiembre 2025.

97 Se refiere a procedimientos disciplinarios y cuadernos de remoción realizados por el Poder Judicial. La posición histórica de la Corte Suprema había sido que los cuadernos de remoción solo podían realizarse una vez concluido el sumario disciplinario. Sin embargo, en el caso de la ministra Vivanco, se realizó el proceso de remoción directamente.

98 Se refiere a investigaciones de carácter penal. Estas pueden encontrarse terminadas o bien vigentes, ya sea en etapa de investigación, con formalización o sin formalización de la investigación.

99 Se consideraron como "delitos de corrupción" algunos de los que están mencionados en el Instructivo del Fiscal Nacional N° 278/2022, a saber: cohecho (artículos 248, 248 bis y 249 CP), soborno o cohecho activo (artículo 250 CP), negociaciones incompatibles (artículo 240 N°1, 2 y 4 incisos penúltimo y final CP), tráfico de influencias (artículo 240 bis), infracciones a la Ley N°20.393 en relación a los delitos de cohecho activo a funcionarios públicos nacionales y extranjeros, y negociaciones incompatibles (artículo 240 N°1, 2 y 4 incisos penúltimo y final CP).

100 Entrevista N°1 a Eugenio Campos Lucero, director de la Unidad Especializada Anticorrupción (UNAC) del Ministerio Público; entrevista N°2 a María Inés Horvitz Lennon, académica y ex consejera del Consejo de Defensa del Estado; y entrevistas N°3 y N°4. Los entrevistados N°3 y N°4 solicitaron mantener su identidad en reserva. Dado lo anterior, en este capítulo se les designa simplemente como entrevistado N°3 o entrevistado N°4, con referencia a la fecha en que ocurrió la entrevista. No se entrega información sobre su trayectoria profesional ni su lugar de empleo, con el fin de mantener la reserva de identidad. Se omitieron citas textuales cuando se estimó que ello podría dar pie a su identificación. Estas personas se encuentran en una posición que les permite tener un conocimiento confiable sobre los aspectos por los cuales fueron entrevistadas.

en el actuar de un juez o ministro, precisando qué tipo de actuación concreta realizó el juez o ministro, influenciado por dicho poder; en segundo lugar, se busca determinar si esa actuación afectó los DDHH, y, de ser así, precisar si únicamente se afectó el debido proceso, por incidir en la imparcialidad o independencia judicial, o si también se vieron comprometidos otros derechos, por ejemplo, sociales o económicos. En el primer grupo, el análisis se realizará a partir del denominado "caso Audios", que será utilizado como guía para identificar patrones, analizando si en los demás casos dichos patrones se repiten. No se hará un análisis detallado de todos los casos que fueron encontrados, principalmente, por un tema de extensión del capítulo, y también por estimar que la identificación de patrones puede resultar más ilustrativa de cómo opera la gran corrupción en Chile.

2.2.1. Influencia del poder económico y político: el "caso Audios"

De acuerdo con la doctrina especializada, existen casos en que la corrupción impacta en el debido proceso, a consecuencia de haber permeado en la institucionalidad. Ya no se trata de la actuación desviada de personas específicas, sino de una institución completa comprometida en ese comportamiento. En estos casos, la corrupción no se limitaría a conductas individuales desviadas, no sería una característica de una forma particular de gobierno y traspasaría los límites de los Estados.[101] Además, la corrupción aprovecharía las condiciones estructurales que permiten tales conductas,[102] alejando a la institución de los objetivos para los que fue creada, "de modo que una institución puede ser corrupta sin que ningún funcionario actúe de forma individualmente corrupta".[103] Con esto lo que se quiere decir no es que no se requiera la actuación de una persona, sino más bien que dicha actuación no será aislada o desviada.

Para el caso puntual de los sistemas de justicia, debido a su poder decisorio, "quienes se desempeñan en ella son una prioridad para organizaciones criminales, autoridades políticas y grupos de poder que desean ejercer indebidamente su influencia a fin de gozar de impunidad, para lo cual se recurre a amenazas, chantajes, influencia política, sobornos,

[101] Pablo Galain y Héctor Olasolo, "Actos individuales desviados, corrupción significativa, gran corrupción, captura del Estado y corrupción institucional", *Revista Ius et Praxis*, vol. 29, núm. 3, 2023, p. 109.
[102] Ibid., p. 115.
[103] Ibid., p. 117.

favores (incluyendo nepotismo y relaciones familiares) o intervención en sus relaciones sociales y familiares".[104]

Además de su poder decisorio, existen otros factores propios de los sistemas judiciales que los hacen blancos de corrupción, como su extensión, los recursos involucrados y la cantidad de personas implicadas en los procedimientos jurisdiccionales.[105]

Los grupos que eventualmente ejercen presión sobre los sistemas judiciales, pueden ser parte del poder económico, del poder político o de la criminalidad organizada. El "caso Audios" sería una manifestación de la influencia de los dos primeros grupos de presión mencionados.

En efecto, las conversaciones grabadas entre el abogado Luis Hermosilla, el empresario Daniel Sauer y la abogada Leonarda Villalobos, reveladas por el medio digital de investigación CIPER, en noviembre de 2023, desataron uno de los escándalos públicos de corrupción más grande de los últimos tiempos. Aunque para el director de UNAC se trataría de "un caso que nos impacta y nos genera mucha preocupación, porque no estamos acostumbrados",[106] para otros entrevistados el "caso Audios" "ha transparentado algo que ha existido siempre, que antes de la reforma procesal penal era incluso peor",[107] toda vez que nuestro país estaría "capturado por la concentración de poder que tienen pocos. Esto hace que existan vínculos, endogamia en poder político, legislativo y judicial, basta que uno haga un favor ahora y luego el otro se lo haga a él. No pasa solo por ofrecer dinero, sino también favores.".[108]

En similar sentido, el entrevistado N°3 afirma tener la convicción de que:

> en Chile siempre ha existido corrupción. El problema de Chile es que ha existido indiferencia o de pensar que no existe, y que eso es cosa de otros países, existe soberbia, porque eso es de países 'bananeros', si me permites la expresión (...) Pero hay [corrupción] en todas partes, donde busques vas a encontrar. Hay sectores que van a estar un poco más dominados y otros más liberados, pero en todas partes va a haber. Esto incluye por supuesto el Poder Judicial (...) el tema es que generalmente se asocia la corrupción a una imagen de dinero y manos tomadas. Eso no sería un problema en el Poder Judicial, pero lo que sí hay es un tráfico de influencias muy grande. Probablemente el delito más grande no es el cohecho

[104] Sebastián Valenzuela, op. cit., p. 124.
[105] Claudio Nash, Pedro Aguiló y María Luisa Bascur, op. cit., p. 27.
[106] Entrevista N°1, realizada el 23 de mayo de 2025.
[107] Entrevista N°4, realizada el 22 de julio de 2025.
[108] Entrevista N°2, realizada el 11 de julio de 2025.

> sino el tráfico de influencias, a diferencia de otros ámbitos, donde no hay irregularidades administrativas, sino cohecho, malversación, fraude al Fisco. Entonces, me da la impresión de que en el Poder Judicial chileno hay mucho de esto, y me parece que no hay mucha conciencia de que esto es así. Son cuestiones muy arraigadas, y por eso no hay conciencia de que esto no corresponde. Y por lo mismo, no existe conciencia de que esto puede ser nocivo.[109]

En el "caso Audios", el pago de sobornos a funcionarios del Servicio de Impuestos Internos y de la Comisión para el Mercado Financiero, con el objetivo de acceder a información reservada y revertir sanciones que afectaban a las empresas Factop y STF Capital, fue lo que desató, junto con la posterior incautación del teléfono de Hermosilla, con más de 770.000 páginas de mensajes, una investigación que expuso una red de contactos, favores y posibles delitos con ramificaciones en el Poder Judicial, la PDI, el Ministerio Público y figuras del más alto nivel político y empresarial.

En esta "caja de pandora" se revelaron conversaciones en las que el abogado Hermosilla operaba como intermediario informal entre las esferas de los poderes –judicial, político y económico–, interviniendo en nombramientos, filtraciones de información sensible y presiones sobre decisiones clave. Centrado específicamente en el sistema de justicia, este escándalo dio origen a investigaciones que alcanzaron a ministros de cortes superiores como Antonio Ulloa, Verónica Sabaj y Ángela Vivanco, así como también al exdirector de la PDI, a fiscales regionales y a abogados vinculados a causas de alta connotación pública. En este caso es posible, incluso, apreciar la influencia del poder político o económico en una ministra de la Corte Suprema.

El poder suele vincularse con los medios para obtener alguna ventaja o con medios que permiten conseguir los efectos deseados, "[s]iendo uno de estos medios el dominio sobre otros hombres".[110] El poder político es un espacio donde esto se expresa a través de diversos vínculos, tales como "relación entre gobernantes y gobernados, entre soberano y súbditos, entre el estado y los ciudadanos, entre orden y obediencia, etcétera".[111] El poder político, además, se caracteriza por ser ejercido en interés de quien gobierna

[109] Entrevista N°3, realizada el 14 de julio de 2025.
[110] Norberto Bobbio, "Política", en Norberto Bobbio, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino, (eds.), *Diccionario de política*, México, Siglo veintiuno editores, 2000, p. 1215.
[111] Ibid., p. 1216.

y de quien es gobernado, salvo que existan prácticas corruptas, ya que en ese caso se ejerce únicamente en interés de quien gobierna.[112]

El poder económico está vinculado con "los recursos o medios económicos que posee la clase dominante",[113] es decir, sería aquel que "utiliza la posesión de ciertos bienes, necesarios o supuestos tales, en una situación de escasez, para inducir a aquellos que no los poseen a tener una cierta conducta".[114] "En general, todo posesor de bienes abundantes es capaz de condicionar el comportamiento de quien se encuentra en condiciones de debilidad y de penurias a través de la promesa y la atribución de compensaciones".[115]

Aunque para efectos pedagógicos se realiza una distinción entre poder económico y político, lo cierto es que en la práctica muchas veces ambos se mezclan.[116]

Según el entrevistado/a N°3, en el "caso Audios" "lo que incide fuertemente es el poder político o económico, sin que corra plata, únicamente por tener el poder (...) hoy hay más personas que optan más por el poder, que por el dinero, y eso también es corrupción, aunque sea para fines personales, como por ejemplo vengarse de enemigos, o arreglar problemas personales, el mal uso del poder es totalmente corrupción (...) en estos casos no creo que hubiese plata de por medio, pero quizás el mismo hecho de haber integrado la sala. Si te piden que integres la sala, quizás ya hay un problema. Pero no quiero ser lapidario con esta ministra, porque creo que esto es pan de cada día. Creo que eso es poder político y económico, que me cuesta separar. El poder político y el económico tienen influencia, y sobre todo en materia de nombramientos.".[117]

La dificultad de establecer una separación tajante entre el poder político y económico se puede apreciar en otros casos, como el Caso Penta,[118] que sería:

---

112 Ibid., p. 1216.

113 Kathia García, "Relación entre el poder político y el poder económico en la obra: El Príncipe de Nicolás Maquiavelo", *Intersedes* XIV, vol. 27, 2013, p. 189.

114 Norberto Bobbio, op. cit., p. 1216.

115 Ibid., pp. 1216-1217.

116 Kathia García, op. cit., p. 187.

117 Entrevista N°3, realizada el 14 de julio de 2025.

118 Entre 2014 y 2015 se descubrió que el Grupo Penta, dirigido por Carlos Délano y Carlos Lavín, había montado una compleja red de evasión tributaria que incluía la emisión masiva de boletas y facturas falsas, contratos "forward" manipulados y empresas fantasmas, todo con el fin de reducir ilegalmente los impuestos y financiar campañas políticas, especialmente de la UDI. La evasión generó un perjuicio fiscal estimado entre 260 y 660 millones de pesos. Como resultado, los controladores pagaron cerca de $10 mil millones en multas, fueron formalizados por fraude, soborno y lavado de activos, y varios terminaron cumpliendo libertad vigilada tras breves detenciones preventivas.

el paradigma del 'contubernio política-economía'. Luego devino en el caso SQM,[119] que fue transversal, toda la clase política comprometida, para financiar campañas políticas u otros fines. Esto reafirma que no hay una distinción neta entre poder político o económico. Están entrelazados, yo lo vi en este caso, con 'Los Carlos' [Délano y Lavín] que lograron meter con conocimiento de [Sebastián] Piñera, a [Pablo] Wagner (privado) en el Gobierno, como Subsecretario de Minería (...) el caso de [la minera] Dominga[120] puso de manifiesto el interés de 'los Penta'. Luego de eso aparece increíblemente, para mi propia experiencia personal, este entramado entre Hermosilla y [Manuel] Guerra, en que Guerra se hace cargo de la causa, que venía casi con acusación de [Carlos] Gajardo y [Pablo] Norambuena. Pero Guerra aprovecha una reformalización, y quita las imputaciones por cohecho. Uno sabe que ahí, algo huele a podrido, pero uno no sabía si venía del tribunal o de Guerra. Luego se sabe que es Guerra, por su relación con Hermosilla. Los chats muestran cómo Guerra logró captar el interés de Hermosilla, y vincularse con [Andrés] Chadwick. Pero luego se muestra que había toda una red, de abogados, etc., que bailaban al son de Hermosilla, que era el personaje que hacía el contacto. Eso muestra que en realidad en Chile se produce esta captura de favores. Eso está muy vinculado. Existe una trenza muy apretada entre poder político y económico, que trata de llegar a la esencia misma del Estado.[121] La política y lo económico, a veces se mezclan. Hermosilla ¿qué es? ¿Político o económico? Quizás una mezcla.[122]

[119] La minera SQM, controlada por Julio Ponce Lerou, entre 2014 y 2018 fue el centro de un caso de financiamiento político ilegal en Chile, proveniente de boletas falsas emitidas por proveedores y sociedades fantasmas. Un entramado de presiones políticas y fallas institucionales permitió que la investigación se diluyera hasta quedar en impunidad. El Gobierno, desde La Moneda, intervino para frenar acciones del SII y del Servicio Público, los fiscales renunciaron y la Fiscalía desistió de querellarse contra varios involucrados. Al cabo, apenas un puñado de condenas simbólicas se dictó a más de 180 imputados, y se evitaron responsabilidades significativas.

[120] El bullado "Caso Dominga" alude a un proyecto minero-portuario polémico por sus potenciales impactos ambientales en la zona del Archipiélago de Humboldt, ubicado entre las regiones de Atacama y Coquimbo, conocido, además, por ser un área de alta biodiversidad y productividad marina en el país. La tramitación de este caso ha estado marcada por una extensa judicialización, sin embargo, esta no fue la razón de su popularidad. La controversia de los "Pandora Papers" reveló que la familia del expresidente Sebastián Piñera había vendido su participación en el proyecto a su amigo Carlos Délano, mediante una operación estructurada en un paraíso fiscal (Islas Vírgenes Británicas), y cuya última cuota de pago dependía de que el Gobierno de ese entonces (Piñera) no declarara "zona protegida" el área de emplazamiento del proyecto. La investigación de esta operación fue archivada por el Ministerio Público, pese a cuestionamientos sobre elusión tributaria y posible conflicto de intereses.

[121] Entrevista N°2, realizada el 11 de julio de 2025.

[122] Entrevista N°4, realizada el 22 de julio de 2025.

Según información de prensa, la ministra Ángela Vivanco habría solicitado al abogado Luis Hermosilla apoyo concreto para su postulación a la Corte Suprema en el concurso para ministro externo al Poder Judicial, estableciéndose desde entonces un vínculo impropio de cercanía entre un abogado con alta influencia en causas judiciales y quien aspiraba a integrar el órgano jurisdiccional superior del país.[123]

Este tipo de casos ponen en evidencia un problema con el sistema de nombramientos en los Tribunales Superiores, que estaría afectando la independencia e imparcialidad de dichos tribunales, principalmente la independencia externa, en las condiciones en las que opera hoy día. La independencia es "la capacidad que en concreto tienen los jueces para resistir las presiones de los intervinientes, actores del sistema y otros agentes externos, en orden de resolver o no resolver alguna cuestión jurídica referida al caso de una forma u otra";[124] mientras que la imparcialidad es "la capacidad de los jueces para abstraerse de toda opinión, prejuicio o compromiso que pueda favorecer de cualquier modo a las partes en disputa, y la capacidad para generar en las partes y en el conjunto de la comunidad la percepción de esa imparcialidad".[125] La independencia externa, en tanto, sería "la capacidad que tienen los jueces de resistir las presiones cuando ellas proceden de actores ajenos al sistema judicial".[126]

En esta línea, un estudio que analiza el sistema de justicia como un "pilar de la lucha contra la corrupción" –idea que fue enunciada en el apartado previo, al revisar los diferentes enfoques desde los cuales la doctrina se aproxima al fenómeno de la corrupción, cuando este se vincula a los sistemas de justicia–, da cuenta de que en los casos en que se han investigado grandes delitos de corrupción, como Penta o SQM, en que existen imputados vinculados a la política o a grupos económicos, no se aprecian problemas de independencia externa en los tribunales de garantía y de juicio oral en lo penal. Sin embargo, según el mismo estudio, "[l]os hallazgos deben ser matizados cuando el análisis de la independencia

[123] Ciper Chile: "Chats revelan los favores entre Hermosilla y la suprema Vivanco: ´¿Alguna posibilidad de que integres la sala penal mañana?'", 7 de septiembre de 2024. Este mismo patrón se advertiría, de acuerdo con información de prensa, en el nombramiento del ministro Mario Carroza y del ministro Jean Pierre Matus. Sin embargo, en estos casos no ha habido sumario, ni se ha abierto cuaderno de remoción. Al respecto, véase: The Clinic: "Los chats de Luis Hermosilla con Mario Carroza, ministro de la Corte Suprema: 'Nuevamente quedo comprometido'", 28 de marzo de 2025. Ciperchile: "Estos son los chats con Luis Hermosilla que el ministro Matus aseguró que no existían", 21 de agosto de 2024.

[124] Mauricio Duce, Cristián Riego, et. al., *El sistema de justicia penal y su lucha contra la corrupción en América Latina: Informe de Chile*, Santiago, Espacio Público y Fundación Tinker, 2019, p. 47.

[125] Ibid., p. 47.

[126] Ibid., p. 49.

externa se extiende a los tribunales superiores, sobre todo en las experiencias finales de ciertas causas de corrupción (...) ya que cuando se veían involucrados los operadores de algunos partidos políticos, estos producían un constante clima de deslegitimación pública a la persecución penal de los casos estudiados y de intervenciones políticas en perjuicio de la persecución". [127] Esta situación descrita se habría traducido en presiones al Ministerio Público.[128]

En ese sentido, un factor clave reconocido a nivel de estándares, para garantizar la independencia de los tribunales, dice relación justamente con el sistema de nombramientos de sus integrantes, toda vez que "[l]a corrupción puede amenazar la independencia judicial de diversas formas y un ejemplo de ello se observa en los procesos de designación de jueces".[129] Así, "tanto la Comisión como la Corte [IDH] se han referido a la importancia de asegurar procedimientos adecuados de designación y nombramiento, estabilidad en el cargo y procesos de separación del mismo".[130]

En Chile existiría históricamente un "entramado entre justicia y política",[131] lo que representa un claro desafío para el sistema de nombramientos, toda vez que, en la actualidad, de acuerdo con el artículo 78 de la CPR, existe una amplia influencia del poder político en la designación de jueces y ministros.

Lo anterior es corroborado por los cuatro entrevistados/as, quienes coinciden en la necesidad de efectuar cambios en el sistema de nombramientos de los ministros de la Corte Suprema, en atención a la independencia externa, toda vez que "al intervenir el Senado queda de manifiesto de que necesariamente existen reuniones o conversaciones entre los diferentes candidatos, y uno puede conjeturar que hay solicitudes, planteamientos respecto a las causas: ¿qué ha hecho Ud. en determinada causa? Y eso afecta independencia de los jueces, los que en algún momento deberán retribuir el favor".[132] Por este motivo, complementa uno de los entrevistados, "resulta necesario que este proceso sea más técnico que político",[133] dado

[127] Ibid., p. 50.

[128] Ibid., p. 51.

[129] Mariela Morales, op. cit., p. 340.

[130] Ibid., p. 351.

[131] Marianne González Le Saux, "La primera crisis de la profesión jurídica y los orígenes del Colegio de Abogados de Chile, 1875-1925", Historia, vol. 54, 2021, p. 562.

[132] Entrevista N°2, realizada el 11 de julio de 2025. En la misma línea, Horvitz reflexiona sobre la manera en que las crisis de corrupción, como el "caso Audios", han evidenciado las debilidades del sistema judicial chileno y la necesidad de reformas profundas en los procesos de nombramiento y control institucional. Ciper Chile: "Corrupción dentro del Estado y redes de poder", 14 de abril de 2024.

[133] Entrevista N°1, realizada el 23 de mayo de 2025.

que, en la actualidad, "esto tiene que ver con la conformación de ternas y quinas por la propia institución, y la validación por el poder político (en el buen sentido). Ahí hay un espacio para amiguismos, intereses, intercambios de favores, influencias, etc. (...) y también está el tema del lobby, las influencias, la existencia de gestionadores, que se dedican casi como pyme a recomendar designaciones".[134]

La opinión de los entrevistados reafirma lo ya señalado, en el sentido de que –tal como lo constata acertadamente la doctrina– el sistema de nombramientos de los ministros es un aspecto muy relevante del problema y, de ser regulado adecuadamente, puede prevenir la corrupción. Por el contrario, si no se toman los debidos resguardos, es un facilitador de conductas corruptas. Lo que se requiere, entonces, es disminuir la posibilidad de que el poder político influencie las decisiones de los jueces, objetivo que se vuelve muy complejo cuando es la propia elite política la que define quiénes integran el Poder Judicial.[135]

En este contexto, en lo referido a la eventual pérdida de imparcialidad de los Tribunales, un entrevistado reflexiona lo siguiente:

> Desde el debido proceso se genera un problema poco tratado: la grave asimetría entre las partes frente a los tribunales, cuando están estas in-

[134] Entrevista N°4, realizada el 22 de julio de 2025.

[135] Ello pareciera haber sido advertido por el Consejo Constitucional que elaboró la propuesta de Constitución Política durante el proceso constituyente del año 2023. En efecto, en dicho documento –que finalmente, no fue aprobado– se establecía que existiría un órgano encargado de "designar o nominar, según el caso, a los ministros y fiscales judiciales de la Corte Suprema, de las Cortes de Apelaciones, los jueces letrados, los auxiliares de la administración de justicia y las demás personas que establezca la ley. Las designaciones y nominaciones se basarán en factores objetivos, especialmente la capacidad profesional, el mérito, la probidad y la experiencia" (Propuesta Constitución Política de la República de Chile, 2023, disponible en https://www.procesoconstitucional.cl/docs/Propuesta-Nueva-Constitucion.pdf, artículo 162 N°1). Dicho órgano participaría de los nombramientos, en conjunto con el Presidente de la República y el Senado, de acuerdo a un proceso establecido en el artículo 162 N°2. El órgano estaría compuesto por "a) Una persona designada por el Presidente de la República, previo concurso público. b) Dos personas designadas por el Senado, previo concurso público, en votación única y por los tres quintos de sus miembros en ejercicio. El Senado deberá pronunciarse dentro de sesenta días contados desde el cierre de dicho concurso o, de transcurrir dicho plazo, en la sesión de sala más próxima que se celebre. c) Cuatro jueces designados según lo establecido en el artículo 167, quienes no podrán ejercer funciones judiciales mientras desempeñen este cargo. Las personas nombradas en virtud de los literales a) y b) deben acreditar una destacada trayectoria judicial, profesional o académica, y una conducta proba e intachable." (Artículo 162 N°8). De esta manera, se buscaba tener un órgano que analizara aspectos técnicos de los candidatos, y que estuviera compuesto por representantes de diversos sectores. Sin embargo, se aprecia que la composición del órgano sería insuficiente para evitar las eventuales presiones políticas, toda vez que algunas de las personas que lo integraría, serían designadas por los mismos grupos que intervienen en la elección después de la nominación (presidente de la República y senadores).

> fluencias de por medio. Hay personas con más influencia, con más acceso a los jueces, con incidencia en los nombramientos de jueces y juezas. Eso genera preguntas sobre la eventual imparcialidad de los tribunales para decidir controversias, como se ha visto en el último tiempo (...) Los jueces le deben sus promociones, ascensos o carreras a otros jueces, que son sus superiores jerárquicos, o a externos, y esas influencias no están transparentadas.[136]

Sobre este grave problema puesto de manifiesto por los entrevistados –a saber, que los jueces dependan de personas externas para sus promociones o ascensos– se profundizará en los párrafos siguientes.

La situación señalada es especialmente grave, sobre todo si se tiene en consideración el estándar de debida diligencia de los Estados. En efecto, el artículo 1.1 de la Convención Americana sobre DDHH establece que los Estados Partes se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción. Ello se traduce en una "obligación de respetar y garantizar los derechos consagrados en el catálogo convencional".[137] En ese escenario, la obligación de garantía implica "el deber de los Estados partes de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos".[138]

Una de las manifestaciones concretas de dicha obligación, consiste en el deber estatal de "tipificar ciertas conductas como una forma de garantizar los derechos convencionales",[139] lo cual constituiría "un 'estándar mínimo' sustantivo que el Estado está obligado a cumplir y que comprende incluso elementos básicos que la legislación penal interna debe efectivamente incorporar".[140] La legislación nacional actualmente posee algunos tipos penales que podrían resultar aplicables a las conductas de los actores de los sistemas de justicia que incurran en prácticas corruptas.[141] En particular, se

---

[136] Entrevista N°4, realizada el 22 de julio de 2025.

[137] Claudio Nash y Claudia Sarmiento, "Reseña de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (2006)", *Anuario de Derechos Humanos Universidad de Chile*, 2007, p. 122.

[138] Corte IDH, *caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras*, 29 de julio de 1988, párr. 166.

[139] Claudio Nash y Claudia Sarmiento, op. cit., p. 126.

[140] Claudio Nash y Claudia Sarmiento, op. cit., p. 126.

[141] No se hace mención a figuras como la malversación de caudales públicos o el fraude al Fisco, toda vez que, a pesar de ser prácticas corruptas, afectarían aspectos patrimoniales de la función pública, y no los bienes jurídicos que para objeto de este capítulo son relevantes, como la administración de justicia, o la imparcialidad en el ejercicio de la función pública.

trata de las figuras de cohecho por la función,[142] cohecho pasivo propio,[143] cohecho pasivo propio agravado,[144] cohecho pasivo impropio,[145] tráfico de influencias,[146] revelación de secretos[147] o prevaricación.[148]

Lo anterior debe complementarse con lo establecido en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. En particular, el capítulo II se refiere a las medidas preventivas, estableciendo en el artículo 5 que los Estados partes formularán y aplicarán políticas y prácticas preventivas. También es relevante el artículo 7, referido al sector público, en el que se hace expresa mención a la importancia de la convocatoria, contratación, promoción y jubilación de los funcionarios públicos, o a los criterios de candidatura y elección de cargos públicos, o a la prevención de los conflictos de interés en el sector, como forma de prevenir la corrupción.

Respecto al cumplimiento de las medidas preventivas, el informe del segundo ciclo de evaluación, del Mecanismo de Examen de la Aplicación de la Convención de la UNODC, correspondiente al período 2016-2021, sostuvo que "Chile no ha individualizado puestos públicos que se consideran especialmente vulnerables a la corrupción y no ha establecido procedimientos adecuados para la selección y capacitación de los titulares de esos puestos ni para su rotación".[149] Esto constituye una falta a la debida diligencia, limitando la capacidad de prevención en materia de corrupción.

Por su parte, la Convención Interamericana contra la Corrupción regula en su artículo III las medidas preventivas, haciendo énfasis –en el N°5– en los sistemas de contratación de funcionarios públicos.

---

142 Artículo 248 del Código Penal. Un análisis de la conducta, incorporada por el legislador en 2018, puede encontrarse en Angélica Torres, "Modificaciones incorporadas por la Ley N°21.121 al Código Penal: especial referencia al cohecho por la función, en razón del cargo o sin contraprestación", *Revista Jurídica del Ministerio Público*, núm. 76, 2019, pp. 59-77; y en Guillermo Oliver, "Juicio crítico sobre las últimas modificaciones legales al delito de cohecho (Ley N°21.121)", *Política Criminal*, 16, núm. 32, 2021.

143 Artículo 248 inciso segundo del Código Penal.

144 Artículo 248 bis del Código Penal.

145 Artículo 249 del Código Penal.

146 Artículo 240 bis del Código Penal. Esta figura fue incorporada el año 1999, cumpliendo un compromiso asumido por Chile al suscribir la Convención Interamericana contra la Corrupción. Un análisis detallado de esta figura –que podría tener bastante aplicación en los casos que serán revisados en este capítulo– en Luis Rodríguez y María Ossandón, *Delitos Contra la Función Pública*, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 2015, pp. 362-381; y en María Ossandón, "Consideraciones político-criminales sobre el delito de tráfico de influencias", *Revista de Derecho Universidad Católica del Norte*, núm.10, 2003.

147 Artículo 246 y 247 del Código Penal.

148 Artículos 223 a 227 del Código Penal.

149 Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC), *Informe de país de Chile Ciclo II,* 2025, p.58. https://track.unodc.org/uploads/documents/UNCAC/CountryVisitFinalReports/2025_05_22_Chile_Cycle_II_Country_Report_SP.pdf

En el "caso Audios", además, se verificó un patrón sostenido de comunicaciones entre Vivanco y Hermosilla, donde la magistrada informaba al abogado sobre el avance de ciertas causas judiciales, el abogado consultaba respecto a la posible integración de la ministra a salas específicas de la Corte (penal, tercera, etc.) y se ofrecía un canal de información privilegiado en cuanto a la actividad interna del Poder Judicial.[150] Esta misma forma de operar pudo apreciarse, por ejemplo, en el caso de Emilio Elgueta, exministro de la Corte de Apelaciones de Rancagua, quien fuera condenado por el delito de prevaricación.[151]

Por otra parte, la información de prensa añade que Vivanco habría fallado a favor del consorcio chileno-bielorruso Belaz Movitec SpA en un litigio de alta relevancia económica contra la empresa estatal Codelco.[152] Lo particularmente grave es que lo hizo sin transparentar su relación directa con el abogado de dicha empresa, lo cual puede constituir una infracción tanto al principio de imparcialidad objetiva como a los deberes éticos del cargo (art. 323 N° 4 del Código Orgánico de Tribunales). En el caso del ministro Elgueta también se observa que no transparentó la existencia de una relación de estrecha amistad con un abogado, interviniendo en múltiples casos en favor suyo.[153]

Respecto a los conflictos de interés existentes entre las partes, uno de los entrevistados acertadamente pone de manifiesto que "nuestro régimen de inhabilidades es muy estricto, es decimonónico, hoy las personas se relacionan de otra forma. La noción de amistad se ha ido transformando con la tecnología. Por ejemplo, a los ministros cuestionados en el último

---

150 Ibid.

151 Ello de acuerdo con el hecho 1 revelado en audiencia de formalización de la investigación, en que se señala que Elgueta intervino en el conocimiento de un recurso de protección, respecto de un amigo, sin inhabilitarse –debiendo hacerlo– y sin informar a las partes de una causal de recusación. Incluso transmitió a su amigo, vía Whatsapp detalles relevantes del avance de la investigación y, finalmente, acogió el recurso, lo que le permitió a su amigo entregar recetas médicas sin que existiera la necesidad médica o terapéutica, para venta de un medicamento sujeto a control del reglamento de sustancias estupefacientes. Por estos hechos el amigo del ex ministro fue condenado en virtud de la Ley 20.000. Audiencia disponible en https://www.youtube.com/watch?v=LBD696ADfu0. En el caso del exministro Emilio Elgueta, la sentencia dictada en procedimiento abreviado, Rol 13.366-2018, lo condenó por el delito de prevaricación.

152 Ciper Chile: "Ángela Vivanco falló a favor de consorcio chileno-bielorruso sin transparentar su relación cercana con abogado de esa empresa", 11 de septiembre de 2024.

153 Según da cuenta la audiencia de formalización de la investigación, en el hecho 2.1, el exministro, votó a favor de las pretensiones del abogado, en causas penales, por ejemplo, revocando prisiones preventivas; dictando sobreseimientos definitivos; acogiendo recurso de nulidad, rebajando condena, etc. Muchas veces, antes de emitir sus pronunciamientos judiciales, tomaba contacto con el abogado, e incluso, en un caso, con un imputado que luego fue sobreseído. https://www.youtube.com/watch?v=LBD696ADfu0. Los hechos 2.2, 2.3 y 2.4 también dan cuenta de la dictación de resoluciones en favor de abogados con quienes mantenía amistad.

tiempo, se les reprocha no haberse inhabilitado, pero ellos argumentan que la amistad debe ser manifiesta con la parte, no con el abogado. Todo esto tiene que ver con reglas inexistentes que resultan necesarias. Y, de hecho, el sistema de inhabilidades actual a veces se pasa al otro extremo, y los jueces se inhabilitan por tonteras, por ejemplo, si en un caso VTR es una de las partes, el juez se inhabilita porque tiene internet de VTR en su casa (...) [además,] una cuestión fundamental es que exista un control ético y disciplinario. El colegio de abogados no tiene musculatura. No hay un control ético de la profesión de abogado".[154] El entrevistado hace alusión, en concreto, al sistema de inhabilidades contemplado en el Código Orgánico de Tribunales, en los artículos 194 y siguientes, referidos a implicancias y recusaciones, el que resulta insuficiente, en la actualidad, para hacerse cargo de hipótesis de conflictos de interés que, al no ser obligatorio manifestarlas por ausencia de regulación, dan pie a la ejecución de conductas corruptas. Como se señalaba en párrafos previos, no se trata mayoritariamente de conductas en que exista dinero de por medio, sino más bien, lo que está presente en ellas es el tráfico de influencias.

A lo anterior es posible añadir información contenida en el proceso de acusación constitucional contra Vivanco, seguido ante el Senado, en que se hace mención a "injerencias indebidas en distintos nombramientos de cargos judiciales y públicos, afectando gravemente la probidad judicial".[155] Este punto se vincula con la independencia interna de los tribunales, aspecto que se vería afectado por la existencia de un sistema jerárquico exacerbado que les da a los superiores, especialmente a los integrantes de la Corte Suprema, demasiadas atribuciones respecto de sus subordinados.[156] "Tales atribuciones se extienden a las calificaciones, al control disciplinario, a las designaciones y promociones, sumado a las facultades de revisar las resoluciones por medio de los recursos que tienen en materia penal".[157] Ello implica un riesgo de afectación a la independencia, porque el juez, situado en una posición jerárquica inferior, "actuará de la forma que le permita conseguir la aprobación de su superior jerárquico, o bien, porque aprovechándose de la posición en que se encuentren, jueces de mayor jerarquía podrían intervenir en los casos, lo que sería aceptado por el

[154] Entrevista N°4, realizada el 22 de julio de 2025.

[155] Senado.cl: "Exministra Ángela Vivanco es inhabilitada para ejercer cargos públicos", 10 de septiembre de 2024.

[156] Mauricio Duce y Juan Enrique Vargas, *Informe sobre independencia judicial en Chile*, Santiago, Due Process of Law Foundation, 2000, p. 2.

[157] Mauricio Duce, Cristián Riego, et. al., p. 57.

inferior jerárquico para, nuevamente, no entorpecer el desarrollo de su carrera".[158]

En efecto, "la estructura del Poder Judicial hace imposible que exista independencia, por ser jerárquica, casi militar, en que hay que mantener sumisión a la Corte Suprema, a pesar de las demandas de separación de funciones administrativas y judiciales (...) hay muchas formas a través de las cuales los superiores disciplinan y los hacen dóciles, para que tengan opciones de llegar a la cúspide. Se producen camarillas, alianzas, existen operadores, gente que actúa en favor de jueces que actúan en una determinada línea, o relacionados con tal o cual ministro, y por esa vía oculta o no tan oculta ya, se van generando los candidatos de los jueces. A uno le llama la atención cuando se dice que hay audiencias para escuchar a los candidatos, y que por esa vía se va a decidir, cuando tienen 10 o 15 minutos y uno dice ¿pero ¿cómo pueden tomar decisiones en ese poco tiempo, si no dijeron nada especial en su alocución, y no son conocidos? y ahí uno piensa que está todo preparado, que es un *mise en scene*, para legitimar una decisión pensada previamente. Yo me he convencido de que no existe la independencia judicial. No están dadas las condiciones estructurales, objetivas. En derecho comparado las condiciones son relevantes para asegurar independencia e imparcialidad. La organización es importante. Si hay relación jerárquica de los jueces, difícilmente se podrá asegurar independencia interna. Además, como digo, la Corte Suprema decide sobre ascensos, traslados, calificación. Todos estos mecanismos, no pueden tomarse como algo meramente administrativo, porque inciden en la actuación de los jueces".[159]

Este problema está íntimamente ligado con el de la falta de independencia externa. En efecto, como se ha venido sosteniendo, por una parte, los nombramientos de ministros de la Corte Suprema pueden quedar fácilmente sujetos a la influencia política o económica, y, al mismo tiempo, por otra, los inferiores jerárquicos del Poder Judicial tienen una dependencia administrativa, y también para su ascenso, de dichos superiores. En consecuencia, las decisiones de los inferiores no solo corren el riesgo de no ser imparciales – si mantienen la misma línea de su superior jerárquico–, sino que también, existe el peligro de que sigan un camino similar al trazado por el poder político o económico que, a su vez, ha propiciado el nombramiento del superior en cuestión. Así las cosas, el

[158] Ibid., p. 58.

[159] Entrevista N°2, realizada el 11 de julio de 2025. De la necesidad de separar la función jurisdiccional y administrativa, también da cuenta la entrevista N°4, realizada el 22 de julio de 2025.

poder político o económico también estaría afectando la independencia de los tribunales inferiores, por vía indirecta.

Por otra parte, en el caso de la ministra Vivanco, la Fiscalía Nacional Económica ya había cuestionado, en 2019, su imparcialidad en un proceso por concentración económica en que no se inhabilitó, pese a su relación previa con uno de los contendientes.[160]

Todo este conjunto de hechos muestra con claridad cómo determinados actores externos, mediante influencias económicas o políticas, lograron interferir en el funcionamiento de los Tribunales de Justicia, comprometiendo seriamente su autonomía y generando una dependencia inaceptable frente a intereses ajenos a la función judicial. En concreto, el tipo de actuaciones influenciadas por el poder económico o político que se logran identificar –en estos casos derivados del caso Hermosilla– son las siguientes:

— Entrega de información interna a actores externos al tribunal, vulnerando así el principio de reserva de forma previa a la comunicación de los fallos y el deber de abstención.

— Intervención indebida en nombramientos judiciales y en política interna del Poder Judicial, dado que en los mensajes intercambiados con Hermosilla se coordinan activamente acciones para influir sobre quién podría integrar ciertas salas, se discuten candidaturas y votaciones dentro del Pleno de la Corte Suprema. Estos hechos podrían configurar tráfico de influencias o prevaricación si existiera nexo de causalidad con resoluciones jurisdiccionales emitidas posteriormente.

— Vivanco habría emitido resoluciones judiciales con apariencia de imparcialidad, pero bajo conflicto de interés encubierto. En el caso *Codelco vs. Consorcio Belaz Movitec SpA* participó en la decisión que ordenó la devolución de maquinaria pesada y más de $11 mil millones de pesos, sin haberse inhabilitado pese a su relación con el abogado patrocinante de una de las partes.

Así, es posible apreciar que, a consecuencia de las actuaciones antes descritas, podrían existir afectaciones graves al debido proceso, "derecho humano fundamental que resulta esencial para salvaguardar el estado de derecho",[161] porque "constituye la salvaguarda de todos los derechos convencionales"[162] y alude a una serie de "condiciones que deben cumplirse

[160] Ciper Chile: "El día en que fue cuestionada la imparcialidad de la ministra Ángela Vivanco por el actual fiscal nacional económico", 29 de septiembre de 2024.

[161] UNODC, *Módulo Anticorrupción 7: La corrupción y los derechos humanos,* p. 17.

[162] Cecilia Medina, *La Convención Americana de Derechos Humanos*, Santiago, Ediciones Universidad Diego Portales, 2018, p. 338.

para asegurar la adecuada defensa de aquellos cuyos derechos y obligaciones están bajo consideración judicial".[163] Dichas condiciones anteriores se desprenden, en la normativa internacional, del artículo 8.1 de la CADH y 14.1 del PIDCP, en cuanto establecen que toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial.[164]

El debido proceso "se basa en el principio de igualdad -es decir, el derecho de todas las partes de tener lo que generalmente se denomina igualdad de armas- y en el principio de que el proceso se realice de forma pública, con las debidas garantías y ante un tribunal competente, independiente e imparcial. Estos son los conceptos básicos que orientan la interpretación del artículo 8 por parte de la Corte Interamericana".[165]

La independencia y la imparcialidad de los tribunales son, por tanto, garantías propias del debido proceso, y han sido consideradas "condiciones *sine qua non* para prevenir la corrupción en este sector";[166] pero, además, se constata que una consecuencia de la corrupción es la afectación a ambas garantías. En ese sentido, la corrupción afectaría al debido proceso ya que "socava la independencia, la imparcialidad y la integridad del poder judicial",[167] permitiendo que se generen decisiones injustas, afectando con ello "la igualdad de las partes y (...) la independencia y neutralidad de una corte. Si un juez recibe un soborno de una de las partes para que falle a su favor, el derecho a la igualdad de las partes está claramente afectado. Por esta razón, es fundamental el derecho a un juez imparcial e independiente. Si hay corrupción, se viola este derecho".[168] Adicionalmente, se sostiene que,

"se afectan los derechos o intereses sustantivos, que tienen como fin tutelar los procedimientos jurisdiccionales. En este sentido, la corrupción judicial puede acarrear el incumplimiento de la obligación de garantizar los derechos sustantivos, como el derecho a la vida o a la libertad personal, toda vez que la violación de algunos de estos derechos, como en el caso de

---

163 Corte IDH, *Opinión Consultiva OC-9/87*, 6 de octubre de 1987, p. 6 N°28.

164 Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), Serie sobre Tratados OEA Nº 36-Reg. ONU 27/08/1979 Nº 17955, artículo 8.1.; y Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, G.A. Res. 2200A (xxI), 16 de diciembre de 1966, artículo 14.1.

165 Cecilia Medina, op. cit., p. 338.

166 Mariela Morales, op. cit., pp. 352-353. Añade la autora que, por lo mismo, resulta alarmante que la CIDH, abordando el tema de la corrupción y los derechos humanos, destaque que, en algunos países de la región, la corrupción y la impunidad han permitido a organizaciones criminales desarrollar y establecer estructuras paralelas de poder y cooptar el Poder Judicial, inclusos en sus más altas Cortes.

167 UNODC, *Módulo Anticorrupción 7: La corrupción y los derechos humanos*, p.17.

168 Mariela Morales, op. cit., p. 351.

una ejecución extrajudicial, puede quedar en la impunidad producto de actos de corrupción judicial".[169]

De esta manera, es posible visualizar una doble dirección en la que se produce el vínculo entre corrupción, independencia e imparcialidad: la falta de independencia e imparcialidad propicia la corrupción; y la corrupción debilita la independencia e imparcialidad, generando una especie de círculo vicioso.

La Corte IDH ha reconocido el estándar de independencia judicial en casos como *Apitz Barbera y otros vs. Venezuela*,[170] donde ha afirmado que "los Estados están obligados a asegurar que los jueces provisorios sean independientes"[171] o que "el nombramiento de jueces provisionales debe estar sujeto a aquellas condiciones de servicio que aseguren el ejercicio independiente de su cargo".[172]

A nivel nacional, existe un reconocimiento de estas garantías en el artículo 76 de la Constitución, y en el plano legal en los arts. 1 y 2 del Código Procesal Penal.

En este sentido, resulta preocupante el hecho de que "los jueces creen, aunque sean supremos, que ellos son lo más independientes e imparciales que hay (...) ellos no ven cuánto puede mover la aguja los agradecimientos que tienen. No lo ven como favores que deben. Lo ven como una superioridad, que su decisión no se vea empañada por los elementos del conflicto."[173] Por lo señalado, si se produce algún tipo de tráfico de influencias en la designación de los jueces, se afecta "de manera frontal la independencia y la imparcialidad".[174]

Por otra parte, el "caso Audios" también tiene implicancias sobre derechos económicos y sociales, al haberse emitido una resolución, empañada por el tráfico de influencias y la no declaración de conflicto de intereses, que podría significar una afectación directa al patrimonio de

---

169 Claudio Nash, Pedro Aguiló y María Luisa Bascur, op. cit., p. 28.

170 Corte IDH, *caso Apitz Barbera y otros contra Venezuela*, 5 de agosto de 2008, párr. 42-46.

171 Ibid., párr. 43.

172 Ibid., párr. 45.

173 Entrevista N°3, realizada el 14 de julio de 2025. En la misma línea, Cristián Riego advierte que el caso Hermosilla visibiliza un lobby profesional que vulnera la independencia judicial, lo que socava el derecho a un juicio justo y debilita el sistema de pesos y contrapesos fundamentales para la garantía de derechos humanos. Radio Pauta: "Cristián Riego por crisis en el Poder Judicial: 'estamos viendo un lobby profesional, organizado y bien financiado'", 27 de marzo de 2025.
También Claudio Nash, quien sostiene que la corrupción en el sistema judicial representa una amenaza directa al acceso a la justicia, afectando la confianza pública y evidenciando la necesidad de proteger la independencia judicial como pilar de los derechos humanos. Ciper Chile: "Corrupción y justicia en Chile", 20 de abril de 2020.

174 Entrevista N°2, realizada el 11 de julio de 2025.

una empresa estatal estratégica como Codelco, comprometiendo recursos que pertenecen al Estado y, en última instancia, a toda la ciudadanía. Si se confirma que dicha decisión se dictó sin imparcialidad, la afectación no sólo es institucional, sino también patrimonial y social, al reducir potencialmente la inversión pública disponible. Esta dimensión del daño trasciende a las partes procesales involucradas y se proyecta como una forma indirecta de vulneración de derechos colectivos. En efecto, es posible señalar que la ciudadanía en su totalidad –la cual directa o indirectamente financia o depende del desempeño económico de Codelco, incluyendo a trabajadores y comunidades locales– ha sido severamente afectada por esta forma de corrupción. Incluso, políticas públicas financiadas con excedentes del cobre pueden haber visto mermado su presupuesto por esta causa. La posibilidad de que existan este tipo de afectaciones ha sido reconocida en la doctrina, al sostener que "la disminución de fondos o la asignación fraudulenta de contratos repercutirán en la disponibilidad o calidad de los servicios destinados a satisfacer los DESC".[175]

Consultados sobre los efectos de la corrupción en otros derechos, los entrevistados colocaron variados ejemplos: "el erario fiscal [así, por ejemplo] en el caso de Carabineros,[176] (...) sustrajeron fondos, y esto afecta el derecho a la salud, el derecho a la educación, que son DDHH básicos, estos dineros pudieron aplicarse a beneficios de ciertas personas, y llegaron a otros".[177]

En una reflexión más general, en relación al vínculo entre la independencia y autonomía de los jueces y los derechos humanos, uno de los entrevistados señala:

---

[175] Claudio Nash, Pedro Aguiló y María Luisa Bascur, op. cit., p. 28.

[176] Denominado "Verde Austral" o "*Pacogate*", es uno de los casos de corrupción investigados más grandes de la historia de Chile por delitos de malversación de caudales públicos y fraude al Fisco, cometidos por diversos funcionarios de Carabineros de Chile, incluyendo a altos rangos, que sumó 116 condenados y a 31 acusados por la malversación de 28 mil 348 millones de pesos. En resumen, una de las principales prácticas llevadas a cabo consistía en el desvío de fondos hacia las cuentas bancarias de funcionarios de bajo rango y civiles, los cuales las facilitaban para formar parte –como lo denominó la prensa en su momento– de esta gran "maquinaria para defraudar". El primer indicio del escándalo se produjo en 2015, cuando algunos bancos enviaron Reportes de Operaciones Sospechosas (ROS) a la Unidad de Análisis Financiero (UAF) del Ministerio de Hacienda, alertando sobre movimientos bancarios inusuales. Uno de estos movimientos se detectó en la cuenta del capitán Felipe Ávila en la ciudad de Punta Arenas. Es a raíz de este hecho que comienza una investigación extensa y minuciosa que abarca años de fraudes y desfalcos a cuentas de remuneraciones, de desahucios, de la Dirección de Bienestar, de préstamos a funcionarios, uso de gastos reservados, entre otros.

[177] Entrevista N°1, realizada el 23 de mayo de 2025.

> si uno analiza qué garantías tiene el ciudadano en general en un Estado de Derecho, todas pueden ser traducidas a DDHH. Lo que a mí me preocupa es que, si no existe independencia ni imparcialidad, ¿de qué sirve hablar de las demás garantías? Estas dos son esenciales. ¿De qué sirve asegurar el contradictorio, que exista la publicidad? Esto ayuda a que se minimicen las posibilidades de corrupción (...) pero si uno ve que no se está fallando de forma independiente o imparcial, uno como abogado sabe que un fallo puede elaborar una motivación que es ficticia, que solamente está justificando la resolución que ya tiene adoptada de antemano. Creo que las garantías epistemológicas tienen que ver con asegurar que el juez resuelva de manera imparcial, en base a lo que se ha debatido por las partes.[178]

En este sentido, otro entrevistado enfatiza en la importancia del debido proceso:

> en la afectación del acceso a la justicia, se podrían ver afectados derechos sociales (...) quizás la afectación no es directa, pero existe. El debido proceso es 'la forma' de materializar cada uno de los derechos sustantivos. Potencialmente todos podemos estar ahí, gozamos de nuestros derechos hoy, pero si no se respetan, tendré que acudir al proceso, para resolver estos problemas. Hay poca conciencia de la importancia del debido proceso, porque no todos resuelven sus problemas ahí (...) el debido proceso supone igualdad de armas.[179]

Sobre este punto, es necesario tener presente lo resuelto por la Corte IDH en el *caso Almonacid Arellano vs. Chile*, en que afirmó que "cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la Convención Americana, sus jueces, como parte del aparato del Estado, también están sometidos a ella, lo que los obliga a velar porque los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermados por la aplicación de leyes contrarias a su objeto y fin".[180] En ese sentido, "las obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos recaen de manera especialmente gravosa en los integrantes del Poder Judicial. No resulta sorprendente verificar que, en una inmensa mayoría de los casos en los cuales un Estado es hallado

[178] Entrevista N°2, realizada el 11 de julio de 2025.
[179] Entrevista N°3, realizada el 14 de julio de 2025.
[180] Corte IDH, *caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile*, 26 de septiembre de 2006, párr. 124.

responsable por violar los derechos humanos de sus ciudadanos, exista un nivel de responsabilidad de parte de su judicatura".[181]

Excurso: la situación del Ministerio Público, en cuanto actor relevante del sistema de justicia penal

A pesar de que las entrevistas se centraron en la corrupción en el Poder Judicial, de manera espontánea dos de los entrevistados se refirieron al sistema de nombramiento del fiscal nacional, en el que interviene el Pleno de la Corte Suprema, el Senado y el presidente de la República,[182] puntualizando que "si no nos hacemos cargo, es un poco negarlo, y no es algo 'normal' o inocuo que las principales autoridades tienen que estar a merced del nombramiento que hacen los poderes fácticos de este país. No se puede ser ministro o fiscal nacional, sin un 'padrino' político. Y el vínculo entre lo económico y lo político no necesito explicitarlo".[183] En un sentido similar, el director de UNAC cuestiona la forma en que se producen las elecciones de fiscales regionales.[184]

Adicionalmente, dos de los entrevistados[185] coincidieron en la importancia de efectuar cambios en el Ministerio Público, en el contexto del sistema de justicia penal.[186] Ello, porque "vamos hacia un sistema neo inquisitivo, en que ahora es el fiscal (que no es ente jurisdiccional) quien puede decidir autónomamente, sin control externo, el destino de las investigaciones, con un juez que está abandonando sus funciones. El foco de corrupción más importante va a dar al Ministerio Público, porque ellos van a sustituir a los jueces. Ellos van a decidir cómo imponen las salidas alternativas, o los procedimientos abreviados, porque no van a querer llevar los casos a juicio (...) y ahora el Ministerio Público va a tener más poder con la Fiscalía Supraterritorial, a nivel penal".[187]

La literatura disponible sobre la materia da cuenta de que ello podría estar ocurriendo, porque el sistema procesal penal chileno, aunque

---

[181] Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo, *La lucha contra la corrupción desde un enfoque de derechos humanos para la administración de justicia*, Argentina, PNUD, 2022, p. 61.

[182] Ley 19.640, artículo 15.

[183] Entrevista N°3, realizada el 14 de julio de 2025.

[184] Entrevista N°1 realizada el 23 de mayo de 2025. El nombramiento de los fiscales regionales está regulado en el artículo 29 de la Ley 19.640, que establece que son nombrados por el fiscal nacional, a propuesta de una terna elaborada por la Corte de Apelaciones de la respectiva región.

[185] Entrevista N°2, realizada el 11 de julio de 2025; y entrevista N°3, realizada el 14 de julio de 2025.

[186] En esta misma línea, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, op. cit., p. 56, sostiene: "De manera similar a lo que se dijo respecto del Poder Judicial, cuando la corrupción afecta al Ministerio Público, inevitablemente conduce a situaciones de impunidad generalizada y a la falta de control de la actuación de los oficiales públicos".

[187] Entrevista N°2, realizada el 11 de julio de 2025.

formalmente acusatorio, mantuvo características propias de los sistemas inquisitivos,[188] que se caracterizaban, entre otras cosas, por concentrar en la figura del juez el rol de investigador y juzgador. Un ejemplo de ello sería la incorporación de la negociación de cargos, que permite la terminación del procedimiento sin juicio oral, lo que implicaría que el poder sobre la resolución del caso queda prácticamente en manos de las partes.[189]

Ello ocurriría en Chile con el procedimiento abreviado,[190]-[191] el que en los inicios de la reforma procesal penal podía aplicarse en casos en los cuales el fiscal requiriere la imposición de una pena privativa de libertad no superior a cinco años. Dicho margen de pena se modificó el año 2016 mediante la Ley 20.931, permitiendo aplicar este procedimiento a casos en los que incluso la pena solicitada fuera de diez años, respecto de determinados delitos. El año 2024, una nueva modificación introducida por la Ley 21.694 permite aplicarlo respecto de cualquier delito en que la pena solicitada no exceda de diez años. De todas maneras, al tratarse de un procedimiento negociado, es indispensable que el imputado acepte su aplicación.

Para Horvitz, el riesgo de tener un amplio margen de aplicación del procedimiento abreviado vendría dado por "una fuerte erosión de las bases legitimantes de la sentencia condenatoria y de la pena (…) Por ello esta tendencia conlleva el peligro, en especial cuando se amplía el abanico de la negociación a los delitos más graves, a un indefectible retroceso hacia sistemas (neo) inquisitivos."[192]

Por otra parte, la referencia que realiza Horvitz a la Fiscalía Supraterritorial es relevante, toda vez que esta unidad será la encargada de investigar delitos de alta complejidad y aquellos "en los cuales existan antecedentes de la intervención de asociaciones delictivas o criminales, y cuando los hechos requieran una dirección supraterritorial o transnacional de la

---

[188] María Inés Horvitz, "Del ideal acusatorio al advenimiento del sistema neo-inquisitivo: los peligros tras las reformas procesales penales", en Javier Maturana y María de los Ángeles González, (eds.), *Derecho procesal y justicia*, Santiago, Thomson Reuters, 2024, p. 538.

[189] María Inés Horvitz op. cit., p. 545.

[190] Máximo Langer, "La dicotomía acusatorio-inquisitivo y la importación de mecanismos procesales de la tradición jurídica anglosajona. Algunas reflexiones a partir del procedimiento abreviado", en Julio Maier y Alberto Bobino, (comps.), El procedimiento abreviado, Buenos Aires, Editores del Puerto, 2001, p. 101. En esa publicación Langer da cuenta de que los sistemas acusatorios que han rechazado la incorporación de este procedimiento, lo han hecho por considerarlo inquisitivo, aunque, en opinión del autor, los mecanismos de negociación entre acusación y defensa sí son típicos o habituales de los sistemas acusatorios.

[191] *El procedimiento abreviado* está reconocido en Chile por el artículo 406 y siguientes del Código Procesal Penal.

[192] María Inés Horvitz op. cit., p. 545.

investigación".[193] Esto implica que concentrará justamente la mayoría de aquellos casos en que se investiguen delitos perpetrados por representantes de los poderes políticos, económicos y del crimen organizado. Lo anterior puede implicar un riesgo de corrupción focalizado, si no te toman, desde un inicio, medidas para prevenirla. Esto, en atención a que, como se ha venido señalando, dicha Fiscalía estaría encargada de investigar los tres sectores que –a lo menos a nivel doctrinario– han sido identificados como potenciales impulsores del tipo de corrupción que logra permear en las instituciones.

2.2.2. Influencia de la criminalidad organizada: el "caso Los Ángeles"[194]

De acuerdo con la doctrina especializada, el concepto de crimen organizado ha sido criticado por ser ambiguo.[195] Aunque suele ser asociado a cierto tipo de delincuencia, como el tráfico de drogas, el terrorismo o el tráfico de armas, no se circunscribe a un determinado tipo de delitos, ni a formas de comisión marginales o violentas,[196] sino que más bien pone de manifiesto la existencia de determinados elementos, tales como un colectivo o grupo de sujetos, la búsqueda y consolidación de un poderío económico, el uso de la corrupción o la violencia como instrumentos de interacción con el entorno y su permanencia en el tiempo,[197] [198] elementos que parecieran ser

[193] Constitución Política de la República de Chile, 1980, artículo 86 BIS (incorporado por el artículo 3 de la Ley 21. 644, el 2 de febrero de 2024).

[194] Cabe señalar que, al momento de realizar la última revisión del presente capítulo, durante la primera semana de septiembre 2025, se detectó un caso adicional de presunta participación de un funcionario judicial en crimen organizado, en el denominado "caso Imperio". Una organización realizaba delitos económicos a gran escala, y en ella, un funcionario judicial habría participado facilitando antecedentes de las diligencias investigativas a la organización y, además, habría actuado como testaferro, al aparecer como titular de algunos bienes de la banda. Tele13 Radio: "Operación Imperio: el mayor golpe contra delitos económicos en La Araucanía deja 41 detenidos y bienes incautados por $3 mil millones", 28 de agosto de 2025.

[195] Samuel Malamud Herrera, "El concepto de crimen organizado: ciertos elementos para una mayor concreción", *Revista Chilena de Derecho y Ciencia Política*, vol. 7, núm. 1, 2016, p. 56.

[196] Carlos Sánchez, "Sobre el concepto de crimen organizado. Significación de su contenido en la legislación penal salvadoreña", *Revista policía y seguridad pública*, 2012, p. 29.

[197] Samuel Malamud Herrera, op. cit., pp. 67-73.

[198] Sobre la situación actual de la criminalidad organizada en Chile, véase: Fiscalía Nacional, *Informe crimen organizado en Chile*, 29 de noviembre de 2024, p. 6:
"El crimen organizado en Chile ha evolucionado de manera significativa durante la última década, mostrando una diversificación y una sofisticación alarmantes que han impactado profundamente la seguridad pública, la cohesión social y, de forma crítica, el estado de derecho. Este fenómeno no es una simple acumulación de delitos individuales, sino un sistema complejo con estructuras adaptativas capaces de establecer conexiones transnacionales. Su principal motor sigue siendo el tráfico ilícito de drogas, un mercado que impulsa actividades conexas, tales como el tráfico de armas, los homicidios y el lavado de activos. En los últimos años, este mercado ha ampliado su alcance, incorporando nuevas sustancias como el MDMA y la ketamina, lo que plantea desafíos aún mayores. Además, actividades como el robo de vehículos, madera y cobre, junto con delitos

reconocidos por la nueva tipificación en la legislación chilena –a partir del año 2023– de las asociaciones delictivas[199] o criminales.[200]

Sobre la criminalidad organizada y los sistemas judiciales, se ha constatado que "estas organizaciones buscan conseguir influenciar las actuaciones de aquellos actores que pudieran beneficiar sus transacciones ilegales y encubrir sus conductas criminales".[201] Una vez que consiguen permear dicha institucionalidad, se extienden en ella "imponiendo su poder y su influencia a partir de sus propias reglas, creando esferas de inmunidad e impunidad desde el propio Estado".[202]

Para permear en los sistemas judiciales, fomentan la corrupción política, ya que, "[d]ebido a las características intrínsecas de las sociedades democráticas y a los procesos de designación de los representantes públicos y los órganos que deben asegurar el correcto funcionamiento de la administración pública, la política se convierte en una esfera de influencia con capacidad de acceso a las tres ramas del estado. De este modo, una vez que el crimen organizado logra tejer una red de contactos lo suficientemente amplia en el ámbito político, se encuentra en una posición de fuerza para poder lograr la cobertura necesaria que le asegurará poder llevar a cabo sus actividades ilícitas sin tener que responder por las mismas".[203] De esta manera, poder político y crimen organizado tendrían puntos de intersección.

En particular, la forma de operar que se ha detectado consistiría en que "miembros del Crimen Organizado 'compran' a políticos corruptos (Ministros o Secretarios de Estado, Congresistas, funcionarios públicos en general, entre otros) para que estos hagan de intermediarios con miembros del Poder Judicial, sobre todo Jueces o Ministros, para lograr sus objetivos delictivos o que al momento de ser investigados y procesados, estos puedan sortear la cárcel o sanciones en general [no siendo usual que los] miembros

predatorios como la extorsión y los secuestros extorsivos, han ganado relevancia. En el norte del país, delitos como el tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas representan un desafío creciente, que se aprovecha de la vulnerabilidad de comunidades migrantes y afecta derechos humanos fundamentales".

199 Código Penal, artículo 292 inciso tercero: "Se entenderá por asociación delictiva toda organización formada por tres o más personas, con acción sostenida en el tiempo, que tenga entre sus fines la perpetración de simples delitos."

200 Código Penal, artículo 293 inciso tercero: "Se entenderá por asociación criminal toda organización formada por tres o más personas, con acción sostenida en el tiempo, que tenga entre sus fines la perpetración de hechos constitutivos de crímenes."

201 Jordi Feo y Salvador Herencia, "La integridad e independencia del Poder Judicial como garantía frente a la amenaza del Crimen Organizado Transnacional", *Relaciones Internacionales*, vol. 27, núm. 55, 2018, p. 100.

202 Ibid., p. 100.

203 Ibid., p. 100.

del Crimen Organizado ejerzan presión directa, den órdenes o compren a miembros del Poder Judicial para lograr sus objetivos u obtener ciertos beneficios, sino que lo hacen a través del aparato político".[204] Las prácticas de corrupción y clientelismo aparecen además reflejadas en los estudios acerca de la criminalidad organizada en Colombia y especialmente en México.[205]

El "caso Los Ángeles" se remonta a marzo de 2024, cuando se llevó a cabo un allanamiento a las oficinas de la Fiscalía de Los Ángeles, Región del Bío-Bío, que llevó a la suspensión de la fiscal jefa María Gemita Rojas y el persecutor adjunto Rodrigo Durán. Lo anterior, debido a diversas indagatorias que levantaron sospechas sobre posibles pagos de coimas desde el estudio jurídico de las abogadas Susana Cortés y Andrea Romero, a cambio de la entrega de antecedentes de investigaciones sobre causas de narcotráfico y donde los imputados eran clientes de las abogadas, entre ellos el líder de la banda denominada "Los Corbata", Luis Corvalán Novoa, imputado por delitos de narcotráfico. Cabe destacar que las abogadas Cortés y Romero están casadas respectivamente con el defensor jefe de Los Ángeles, Patricio Gutiérrez, y el fiscal antes mencionado, Rodrigo Durán.[206]

En este contexto, la Fiscalía toma la decisión de ordenar un allanamiento a las dependencias del Juzgado de Garantía de Los Ángeles, tribunal donde ejerce aún sus funciones la jueza de garantía, Cherie Palomera. El hecho que levantó la alerta del ente persecutor y que lo lleva a tomar la decisión del allanar el Tribunal, tiene que ver con la decisión adoptada por Palomera, tras dictar –en una audiencia sospechosamente programada por el Oficial de Sala y que apenas duró nueve minutos–, el sobreseimiento de un imputado por narcotráfico, cliente de las abogadas Cortés y Romero.

De acuerdo con información de prensa, la Corte de Apelaciones de Concepción abrió un sumario contra la magistrada por su presunta relación con el caso que involucra a una red criminal con amplio historial delictivo.[207] [208] La actuación concreta ejecutada por la jueza sería, eventualmente, haber

---

[204] Ibid., p. 101.

[205] Samuel Malamud Herrera, op. cit., p. 72.

[206] Cabe mencionar que, por este mismo caso, la Fiscalía Nacional también ordenó un sumario administrativo, que culminó con la destitución del fiscal adjunto Rodrigo Durán: El Mostrador: "Remueven a fiscal adjunto por traspasar información a su esposa abogada de narcos", 09 de septiembre 2025.

[207] Biobio Chile: "Corte abre sumario contra jueza de Los Ángeles por presunto vínculo con causa por corrupción", 22 de abril de 2025.

[208] La Tercera: "El inédito allanamiento a un tribunal del Biobío por una causa de origen narco y que también salpica a la Fiscalía de esa zona", 21 de abril 2025.

entregado información privilegiada a abogados defensores de imputados ligados al narcotráfico, además de participar en decisiones que podrían haber favorecido la libertad condicional o la rebaja de medidas cautelares para estos mismos imputados.

Ahora bien, los cuatro entrevistados coinciden en que la influencia de la criminalidad organizada, hasta el momento, no es tan patente como la de los poderes políticos y económicos. Para el Director de UNAC "no hay ningún antecedente de que el Poder Judicial o el Ministerio Público esté dañado por este [el crimen organizado], aunque siendo realistas, puede ser razonable".[209]

En paralelo, se indaga si fiscales de la ciudad habrían obstaculizado investigaciones o facilitado resoluciones favorables a redes criminales. En efecto, en marzo de 2024, la Policía de Investigaciones realizó allanamientos a las oficinas del Ministerio Público en la ciudad, como parte de una investigación por corrupción institucional, lo que motivó peticiones de intervención externa.[210] Posteriormente, se reportó que serían imputados al menos un fiscal, su esposa, que es abogada, y una socia de esta última, en un estudio jurídico, "quienes enfrentarían la formalización por obstrucción a la investigación, violación de secreto y tráfico de influencias, sin descartarse cargos por delitos más graves".[211]

Sobre la situación del Ministerio Público, el Director de UNAC añade que actualmente dicha unidad ve asuntos de probidad, para trabajar en el *compliance* interno, por representarse previamente la posibilidad de que poderes externos quieran permear la institución, lo que podría ocurrir, por ejemplo, por tener fiscales amenazados directa o indirectamente, o por recibir sobornos.[212] "Pensar que nosotros no podemos ser permeables al crimen organizado es muy inocente",[213] reflexiona un entrevistado.

Refiriéndose al sistema penal en su conjunto, el entrevistado N°3 alerta sobre los eventuales problemas en la Macro Zona Norte, relacionados con el crimen organizado:

---

[209] Entrevista N°1, realizada el 23 de mayo de 2025.

[210] La Tribuna.cl: "Allanamiento a oficinas de la Fiscalía en Los Ángeles: piden intervención para 'limpiar todo lo que hay'", 21 de marzo de 2024.

[211] Biobio Chile: "Inminente sería formalización por corrupción en Fiscalía de Los Ángeles: un fiscal entre los apuntados", 19 de agosto de 2024.

[212] Entrevista N°1, realizada el 23 de mayo de 2025.

[213] Entrevista N°1 realizada el 23 de mayo de 2025. En esta línea, Beltrán y Schönsteiner, en una columna de opinión, abordan la vulnerabilidad de jueces y fiscales frente a redes criminales y la necesidad de proteger la independencia judicial. Véase en: Víctor Beltrán y Judith Schönsteiner, "Seguridad de los operadores del sistema de justicia penal: amenazas, redes de poder y corrupción", Centro de Derechos Humanos UDP, 11 de noviembre de 2024.

> "en Tarapacá existen casos de delincuentes pagando a la fiscalía para que les entreguen información. Al parecer no hay conciencia [por parte de los funcionarios] de lo que se puede o no hacer. No existe esa conciencia ni en el Ministerio Público, ni en el Poder Judicial (...) existe la posibilidad de entregar información todo el tiempo (...) creo que esto comienza con pequeñas actuaciones. Esto también es poder económico, pero que proviene de organizaciones criminales, que puede comenzar tímidamente con entrega de información, pero que no sabemos cómo puede terminar".[214]

En esa línea, Horvitz estima que "aún no estamos descubriendo todas las redes de corrupción interna, de fiscales cooptados por la criminalidad organizada. Volviendo al tema de las drogas, existen bandas que manejan volúmenes importantes de dinero, y existen funcionarios públicos que en ciertos ámbitos no ganan mucho dinero, como policías, carabineros, militares, gendarmería. Por ejemplo, con GENCHI esto ha sido toda la vida, son cooptables totalmente, por los carteles de drogas, toda la vida. Y aunque un fiscal gane bien, si no tiene ética, de aquí a 10 años más no va a haber forma de frenar este tema."[215]

De confirmarse que actuaciones efectuadas por el Poder Judicial o el Ministerio Público en el "caso Los Ángeles", están influenciadas por la criminalidad organizada, se vería comprometido gravemente el derecho al debido proceso, violando el principio de independencia judicial. Los vínculos con el narcotráfico alteran la objetividad de los procedimientos penales y afectan el derecho de la sociedad a una justicia transparente.

Además, la eventual liberación –debiendo haberse decretado prisión preventiva o pena de cárcel, de acuerdo con el derecho vigente– o un beneficio indebido a miembros de redes criminales puede tener un impacto directo sobre la seguridad personal y la integridad física de los habitantes, en este caso concreto, de Los Ángeles y alrededores. El debilitamiento del sistema judicial afecta el acceso igualitario a la justicia y socava otros derechos colectivos, como el derecho a vivir en un entorno libre de violencia.[216]

---

[214] Entrevista N°3, realizada el 14 de julio de 2025.

[215] Entrevista N°2, realizada el 11 de julio de 2025.

[216] Constitución Política de la República de Chile, artículo 1 inciso primero y artículo 19 Nº 1; Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 3; Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 5.1; Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, artículo I; Convención sobre los Derechos del Niño, artículo 19.1; Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, artículo 16; Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará), artículos 3 y 6.

En ese sentido, si bien no se individualiza a víctimas con nombre y apellido, los habitantes de Los Ángeles son los principales perjudicados por el debilitamiento del sistema judicial local. Las comunidades más expuestas a la violencia y la presencia de bandas criminales sufren una afectación estructural. Igualmente, las personas que enfrentan procesos penales en esas condiciones o cuyos casos fueron desestimados por decisiones viciadas, podrían haber visto vulnerado su derecho a la verdad y a un juicio justo. La confianza ciudadana en las instituciones judiciales es también una víctima de estas redes de corrupción institucional.

2.2.3. Casos de corrupción sin influencia política, económica o de la criminalidad organizada

La doctrina especializada reconoce que existen casos que responderían a una noción tradicional de la corrupción, centrada en actos individuales desviados y fundada en teorías como la *rationale choice* o del Principal-Agente-Cliente.[217] En estos casos, el impacto en el debido proceso, derivado de la falta de imparcialidad o independencia del tribunal, vendría dado únicamente por la conducta desviada del funcionario, funcionaria, juez, jueza, ministro o ministra de que se trate, en un caso específico.

En Chile también se identifican actuaciones en las que aparentemente no hay influencia externa, ni del poder económico o político, ni de la criminalidad organizada, sino que son casos específicos donde no existirían patrones, sino más bien circunstancias o factores coyunturales que han permitido casos de corrupción o violaciones al principio de probidad de individuos específicos vinculados con el sistema judicial. En general, la literatura especializada en el tema relaciona estos casos con motivaciones individuales que operan en la psiquis de las personas, como, por ejemplo, la codicia, sentir que no existen controles sobre el propio actuar, y/o que la oportunidad llame a la puerta.[218]

Lo reafirma uno de los entrevistados al sostener que "objetivamente creo que son casos aislados, no es que haya un patrón común, de influencia de poder político o económico. Obedecen a incentivos que van por otro lado, no es un tema de platas (...) no hemos observado que sea un tema de dádivas en general, favores, etc.".[219] En esa línea, Horvitz valora la modificación legislativa de 2018, que permite sancionar el cohecho y el

[217] Pablo Galain y Héctor Olasolo, op. cit., p. 7.
[218] Leslie Holmes, op. cit., p. 57.
[219] Entrevista N°1, realizada el 23 de mayo de 2025.

soborno no únicamente cuando se acepte, solicite, ofrezca u otorgue una ganancia económica, sino que también beneficios de otra naturaleza.[220]

En general, se observa que en Chile existen algunos casos de corrupción en tribunales de primera instancia o de funcionarios auxiliares, siendo bastante heterogéneos, en lo que dice relación con la naturaleza de las acciones ejecutadas.

Por ejemplo, se han reportado casos como el de un juez tributario de la Región Metropolitana que, previo a dictar las sentencias, solicitaba, como "medidas para mejor resolver", informes periciales a litigantes, los que eran elaborados en una empresa de la que él era socio, a quien se le abrió un sumario administrativo y luego fue desvinculado en el proceso de calificaciones.[221] También puede citarse la remoción del juez de Policía Local de la comuna de Pemuco (Región de Ñuble) por estar involucrado en coimas del caso "Luminarias", antes de ser designado juez.[222] Del mismo modo, puede citarse la investigación criminal contra receptores judiciales que "prestaban su nombre" para la realización de supuestas diligencias en que ellos no participaban, a redes de embargos ilegales de vehículos, relacionadas con la policía.[223] O el caso de un juez de Policía Local de Puerto Montt, que fue removido por realizar donaciones de especies incautadas al comercio ilegal, al jardín infantil donde trabajaba su hija.[224]

CONCLUSIONES

Como ha podido apreciarse, en el sistema judicial de Chile, en general, se han reportado pocos casos de corrupción desde el punto de vista de su ocurrencia. Asimismo, las encuestas internacionales de percepción muestran que nuestro sistema judicial es poco corrupto a nivel comparado. Por su parte, los datos de encuestas experienciales indican que en Chile los niveles de pequeña corrupción –típicamente el pago de coimas en el mesón– son extremadamente bajos en comparación con otros países e incluso con otros organismos públicos nacionales.

Sin perjuicio de lo anterior, como toda institución humana, nuestro sistema judicial no es inmune a los problemas de falta de probidad.

[220] Entrevista N°2, realizada el 11 de julio de 2025.

[221] Ciper Chile: "Pleno de la Corte de Santiago sancionó a juez tributario investigado por el Ministerio Público", 24 de octubre de 2024.

[222] Biobio Chile.cl: "Caso Led: Corte de Chillán suspende a juez de Pemuco y sugiere a la Corte Suprema su remoción", 7 de mayo de 2021.

[223] Biobio Chile.cl: "Coimas de $220 mil por auto: la red de carabineros que hacía 'embargos exprés' en horario laboral", 12 de junio de 2025.

[224] Emol.com: "Corte Suprema destituyó al 'juez de hierro' de Puerto Montt", 19 marzo 2010.

Aun cuando no fue posible levantar información sobre procedimientos vinculados a infracciones al principio de probidad o corrupción en la judicatura mediante estadísticas oficiales –toda vez que los organismos no respondieron las solicitudes de antecedentes, señalaron que era mucho trabajo recopilar los datos o, derechamente, manifestaron no disponer de ellos–, si fue posible realizar una búsqueda exhaustiva –por parte del equipo investigador– en base a antecedentes de prensa.

A partir de esta minuciosa revisión de los medios –donde solo se logró encontrar alrededor de 13 casos de corrupción judicial en una década–, es posible señalar que los problemas de probidad son diferentes dependiendo de la jerarquía de los tribunales.

En los Tribunales Superiores estos problemas parecieran en su mayoría no corresponder a los tipos de corrupción más evidentes que detalla la literatura académica comparada, como son el pago de sobornos y apropiación de fondos públicos. Se relacionan, por lo general, con formas de corrupción más sutiles –que proliferan en un área gris de la legalidad–, como las redes informales de intercambio de favores o tráfico de influencias, sobre todo ligadas a nombramientos judiciales y el eventual pago de dichos favores, en especial en las altas esferas de la judicatura. Es decir, lo que la literatura clasifica como gran corrupción. Por otro lado, habitualmente, en lo que concierne a los Tribunales de Primera Instancia o funcionarios, los casos detectados no responden a patrones específicos, sino a situaciones heterogéneas, ligadas a los tipos de corrupción más evidentes sugeridos por la literatura, como son los pagos irregulares.

Se ha podido constatar, además, que los actos de corrupción reportados en el sistema judicial, al menos hasta esta fecha, son influenciados en su gran mayoría por el poder político y económico, y no necesariamente por la criminalidad organizada.

El tipo de conductas descritas impacta de forma directa en el debido proceso a través de la afectación a la independencia e imparcialidad de los tribunales de justicia y, en algunos casos, también en otros derechos de manera indirecta.

Tanto la doctrina nacional como comparada, los estándares internacionales, la prensa y los entrevistados dan cuenta de que un factor central que facilita la existencia de estos problemas, como las redes de favores, es el sistema de nombramientos del Poder Judicial. Esto, tanto respecto de los ministros de Corte, donde interviene el poder político, como en lo referido a los jueces de menor jerarquía, en cuya designación intervienen los jueces de mayor jerarquía, mediante la confección de ternas

para ser presentadas al presidente de la República, quien toma la decisión final. Sobre esto último, los entrevistados concuerdan en que las funciones administrativas de los tribunales superiores debiesen estar separadas de las jurisdiccionales, ya que pueden afectar la independencia interna de los jueces.

A partir de las entrevistas realizadas, se constata, además, que el sistema de inhabilidades contemplado en el Código Orgánico de Tribunales, podría ser insuficiente para prevenir conflictos de interés de los jueces, ya que obedece a lógicas antiguas que no se condicen con la realidad actual.

Por otra parte, y a pesar de que el capítulo se centraba en la corrupción en el sistema judicial, los entrevistados, de forma espontánea, manifestaron su preocupación por el mecanismo de nombramientos en el Ministerio Público, como actor relevante del sistema de justicia penal. Sus preocupaciones se concentran tanto en el método utilizado para los nombramientos del fiscal nacional y de los fiscales regionales, como en la posibilidad de estar transitando a un sistema "neo inquisitivo" en el que el Ministerio Público tome un rol similar al que tenía el juez en el antiguo procedimiento penal, de ser a la vez investigador y juzgador. Por otra parte, se observa que la implementación de la Fiscalía Supraterritorial puede abrir un espacio para prevenir, desde el inicio de su funcionamiento, actos de corrupción influenciados por el poder político, económico y también por la criminalidad organizada.

En las siguientes recomendaciones se recogen las visiones de las personas que han sido entrevistadas para la realización de este capítulo, así como lo planteado por la doctrina especializada y los hallazgos en torno al tema producto de esta investigación.

RECOMENDACIONES

1. Mejorar la accesibilidad a la información sobre procedimientos administrativos disciplinarios, cuadernos de remoción, querellas de capítulos o procedimientos criminales, en contra de funcionarios/as judiciales, jueces, juezas, ministros y ministras a fin de fortalecer la transparencia.
2. Dar prioridad en la agenda legislativa del Gobierno a la promoción de reformas al sistema de nombramientos del Poder Judicial, en todos sus niveles, orientadas a garantizar la independencia de los jueces, tanto frente a influencias externas como internas.

a. Promover que todos los cargos del sistema judicial sean ocupados por personas elegidas mediante concursos públicos, de libre concurrencia y que la elección se realice en base a criterios de mérito, públicos y objetivos.
b. Revisar y actualizar el sistema de inhabilidades del Código Orgánico de Tribunales, a fin de incluir aquellos supuestos que hoy evidencian conflictos de interés.
c. Instruir a la Corporación Administrativa del Poder Judicial a establecer y poner en marcha mecanismos que garanticen mayor transparencia, control y rendición de cuentas en materias que no son propias de la función jurisdiccional, tales como la contratación de bienes y servicios, así como los procesos de nombramiento, ascenso y promoción de jueces y funcionarios judiciales.

3. Establecer canales adecuados para facilitar e incentivar la denuncia de actos de contra la probidad, asegurando la protección efectiva de las personas denunciantes. Dichos mecanismos deben permitir encauzar las denuncias ante las autoridades competentes y reducir el riesgo de divulgación indebida de información, fortaleciendo así la confianza en el sistema de integridad pública.
4. Impulsar reformas legales para modificar el sistema de nombramiento del fiscal nacional y de los fiscales regionales, con el fin de asegurar su independencia externa, siguiendo estándares similares a los recomendados para el Poder Judicial.
5. Implementar mecanismos de transparencia y rendición de cuentas en el Ministerio Público, tanto en los criterios para optar por salidas alternativas y procedimientos abreviados en los delitos señalados en el capítulo, como en materias que exceden su función esencial —por ejemplo, la contratación de bienes y servicios—, fortaleciendo así el control ciudadano e institucional.
6. Desarrollar e instaurar un sistema de prevención de la corrupción en la Fiscalía Supraterritorial, diseñado de acuerdo con el tipo de investigaciones que esta unidad llevará a cabo y que considere los riesgos específicos de su labor.

LA COMISIÓN PARA LA PAZ Y EL ENTENDIMIENTO Y SUS LÍMITES ANTE EL DESAFÍO DE LA REPARACIÓN TERRITORIAL MAPUCHE[1]

Felipe Guerra Schleef[2]
Constanza Gumucio Solís[3]

SÍNTESIS

El presente capítulo analiza el mandato, el funcionamiento y los resultados de la Comisión para la Paz y el Entendimiento, creada en junio de 2023 por el gobierno del presidente Gabriel Boric, como parte de un nuevo intento institucional por abordar el conflicto territorial del Estado chileno con el pueblo mapuche. A través de un enfoque basado en el derecho internacional de los derechos humanos, el análisis se centra en los derechos políticos y territoriales de los pueblos indígenas, su acceso a procedimientos justos y equitativos, y el derecho a una reparación efectiva frente a la vulneración de sus derechos colectivos.

Palabras claves: *Comisión para la Paz y el Entendimiento; pueblo mapuche; reparación territorial; justicia intercultural*

INTRODUCCIÓN

Las múltiples formas de violencia que hoy afectan a las regiones del Biobío, La Araucanía, Los Ríos y Los Lagos –territorios que conforman el Wallmapu, ancestralmente habitado por el pueblo mapuche– tienen raíces estructurales en el despojo territorial y en la negación histórica de sus

[1] Este trabajo no habría sido posible sin el valioso e imprescindible apoyo de las ayudantes de investigación Katalina Méndez y Bárbara Méndez, a quienes agradecemos profundamente su compromiso y rigurosidad.

[2] Abogado y doctor en Derecho de la Universidad Austral de Chile. Académico del Departamento de Ciencias Jurídicas de la Universidad de La Frontera.

[3] Abogada, Universidad de Chile; magíster en Gobernanza del Riesgo y Recursos Naturales, Universidad de Heidelberg.

derechos colectivos,[4] pero en tiempos recientes también se vinculan con la expansión de dinámicas delictivas y, en algunos casos, con lógicas propias del crimen organizado.[5]

En efecto, estas violencias han tenido expresiones diversas a lo largo del tiempo: desde la ocupación militar de La Araucanía en el siglo XIX y la imposición de la propiedad privada sobre tierras de uso y ocupación tradicional mapuche, hasta la radicación forzada en "reducciones", entendidas –en palabras de Elicura Chihuailaf– como el proceso por el cual "mucha de nuestra gente fue asaltada en sus hogares, castigada, torturada, y trasladada –'relocalizada'– fuera de sus parajes habituales; o asesinada", quedando confinada en "las tierras generalmente menos productivas de nuestro País Mapuche".[6] A ello siguieron la división de las reducciones y, desde 1973, con la dictadura civil-militar, la imposición de políticas neoliberales que disolvieron la tenencia colectiva, devolvieron a sus antiguos propietarios las tierras recuperadas durante la reforma agraria, privatizaron las aguas y subsidiaron a la gran industria forestal, todo ello acompañado de una fuerte represión y graves violaciones a los derechos humanos.[7] Como consecuencia de lo anterior, en las últimas décadas este proceso se ha profundizado con conflictos vinculados a proyectos forestales, energéticos, inmobiliarios y turísticos impulsados sin consulta ni consentimiento libre, previo e informado.[8]

La ausencia de respuestas institucionales eficaces a las demandas de autonomía y restitución territorial, junto con la criminalización persistente de la protesta mapuche, han generado un clima de represión, desconfianza y radicalización. En este contexto, algunos sectores del movimiento mapuche han comenzado a justificar la violencia política[9] como forma

---

4 *Informe 2021*, pp. 347-381.

5 *Informe 2022,* pp. 97-136

6 Elicura Chihuailaf, *Recado confidencial a los chilenos*, Santiago, LOM Ediciones, 1999, p. 27.

7 Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas, *Informe de la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato*, Santiago, Comisionado Presidencial para Asuntos Indígenas, Gobierno de Chile, 2008, pp. 345 y ss.; Comisión de Trabajo Autónomo Mapuche, "Informe Final de la Comisión de Trabajo Autónomo Mapuche" (Segunda parte, Capítulo IV), en Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas, *Informe de la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato,* Comisionado Presidencial para Asuntos Indígenas, Gobierno de Chile, (Vol. 3, Tomo III), 2008, pp. 1417 y ss.

8 *Informe 2021*, pp. 347-381.

9 La "violencia política" comprende actos hostiles o violentos motivados por fines políticos, destinados a alterar estructuras de poder o gobernanza. Se manifiesta en disturbios, golpes de Estado, rebeliones, terrorismo, persecuciones, limpiezas étnicas y genocidios, ejercidos por actores estatales o no estatales (Laia Balcells, "Political Violence. An Institutional Approach", en Jennifer Ghandi y Rubén Ruiz-Rufino (eds.), *Routledge Handbook of Comparative Political Institutions,* Routledge, 2015, pp. 377-388). Puede entrelazarse con violencias étnicas, raciales, religiosas,

de "autodefensa" frente a la violencia estructural del Estado, expresada en el uso desproporcionado de la fuerza policial y en la aplicación de leyes penales de excepción, frente a movilizaciones sociales motivadas por el incumplimiento de compromisos en materia de restitución y reparación territorial.[10] Esta violencia –no equiparable a la ejercida por el Estado y sus agentes–, es reflejo, en parte, del fracaso de la sociedad chilena en sus intentos de resolver el conflicto por las vías institucionales y democráticas.[11]

A lo anterior se suma la expansión de formas de violencia delictual –como el robo de madera, el tráfico de armas y drogas o ataques a trabajadores rurales– protagonizadas por actores mapuche y no mapuche, muchas veces vinculados a economías ilegales.[12] Este fenómeno ha complejizado el escenario local y han irrumpido discursos estigmatizantes que tienden a simplificar las causas políticas y territoriales del conflicto.[13]

Frente a ello, desde 2022 la aplicación recurrente del Estado de Excepción Constitucional de Emergencia y la creciente participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad interior se han transformado en un eje central de la política estatal en la zona, consolidando una estrategia de militarización que, según advierte el *Informe 2022*, ha derivado en restricciones generalizadas a derechos fundamentales y en la normalización

---

de género o estructurales, adoptando expresiones directas o indiscriminadas como represión, desplazamientos forzados, tortura, desapariciones o violencia sexual y de género como instrumento de dominación (Dina Mansour-Ille, "Social media and the dynamics of radicalization and violent extremism among female migrant workers", Studies in Ethnicity and Nationalism, núm. 3, 2019 pp. 248-268.). En todas sus formas, la violencia política constituye una grave violación de los derechos humanos, pues atenta contra la vida, la integridad, la libertad y la igualdad de las personas y colectivos, además de erosionar los cimientos de la democracia y del orden jurídico internacional de protección de los derechos humanos.

10 Dentro de estas organizaciones, una de las más conocidas es la Coordinadora Arauco-Malleco (CAM), la cual ha legitimado lo que denomina "acciones de autodefensa". Según esta organización, "[e]ste mayor nivel de enfrentamiento, producto de la represión y persecución política e ideológica por parte del Estado de Chile, ha permitido que vastos sectores del Movimiento Mapuche asuman o se involucren en acciones de mayor envergadura y riesgo, cobrando vigencia las acciones incendiarias en contra de las forestales y contra nuevos procesos de inversión capitalista en el Wallmapu, que amenazan y ponen en peligro la continuidad de comunidades mapuche". Coordinadora Arauco-Malleco, *Chem Ka Rakiduam. Pensamiento y acción de la CAM*, Wallmapu, 2019, p. 87.

11 *Informe 2019*, pp. 170 y ss.; *Informe 2020*, pp. 241-277; *Informe 2021*, pp. 371-373.

12 *Informe 2022*, pp. 97-136.

13 La complejidad del escenario exige distinguir entre hechos vinculados al conflicto histórico entre el Estado y el pueblo mapuche y aquellos propios de la delincuencia común. El caso del robo de madera –donde incluso se ha revelado la participación de funcionarios de Carabineros– evidencia que no todos los actos violentos responden a reivindicaciones políticas o territoriales, sino también a dinámicas criminales motivadas por intereses económicos y particulares. Ver: Instituto Nacional de Derechos Humanos, *Informe sobre Violencias Percibidas en la Macrozona Centro-Sur 2023*, Programa de fortalecimiento de la macrozona centro-sur, Unidad de Estudios y Memoria (UESTM), 2023, p. 58.

de mecanismos de excepción en contextos que deberían regirse por el derecho ordinario.[14] Si bien estas medidas pueden justificarse bajo criterios de proporcionalidad en contextos de violencia aguda, y aunque algunos indicadores muestran disminuciones puntuales de ciertos delitos, diversas voces críticas advierten que su aplicación sostenida y generalizada desvirtúa su carácter excepcional y no aporta soluciones estructurales.[15]

Lo descrito ha contribuido al acelerado deterioro de la convivencia intercultural, generando un clima de temor y desconfianza –entre sectores mapuche y no mapuche– en las regiones afectadas. Pese a los esfuerzos impulsados desde el retorno a la democracia, la respuesta estatal ha sido fragmentada e insuficiente –tal como los resultados que analizaremos indican– para abordar las causas estructurales del conflicto. Las políticas públicas se han formulado en un ambiente radicalizado, pasando, a veces, a segundo plano las raíces profundas del conflicto del Estado con el pueblo mapuche. Existe consenso, por ejemplo, en cuanto al fracaso de la política de tierras administrada por la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI),[16] que no ha logrado ofrecer soluciones integrales ni sostenibles en el tiempo.

Desde los años noventa se han promovido distintos espacios institucionales –varios de ellos en forma de "comisiones asesoras"– orientados a canalizar el conflicto mediante acuerdos prelegislativos entre actores políticos y sociales.[17] Estas instancias, cuya genealogía se remonta a la Comisión Parlamentaria de Colonización de 1910,[18] han operado

[14] Informe 2022, pp. 95-136.

[15] En este sentido, ver: Instituto Nacional de Derechos Humanos, *Informe sobre Violencias Percibidas en la Macrozona Centro-Sur 2023*, Programa de fortalecimiento de la macrozona centro-sur, Unidad de Estudios y Memoria (UESTM), 2023, p. 59.

[16] Ley 19.253, artículo 20.

[17] Desde 1990, diversos gobiernos han impulsado instancias institucionales orientadas a analizar, evaluar y proponer políticas públicas para responder a las demandas de los pueblos indígenas, en particular del pueblo mapuche. Entre ellas destacan: la Comisión Especial de Pueblos Indígenas (1990); los Diálogos Comunales (1998) y la Comisión Asesora Presidencial sobre Pueblos Indígenas (1999); el Grupo de Trabajo sobre Pueblos Indígenas (2000) y la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato (2001); la Comisión Asesora sobre Política Indígena Urbana, el Comisionado Presidencial y el Consejo de Ministros para Asuntos Indígenas (2008); la mesa de diálogo del "Plan Araucanía" (2010); la Comisión Asesora Presidencial de La Araucanía (2015) y la Comisión Técnica de Niñez y Pueblos Indígenas (2015), el Proceso Constituyente Indígena (2016); y el Acuerdo Nacional por el Desarrollo y la Paz en La Araucanía (2018). Estas iniciativas, convocadas por sucesivos presidentes en contextos de alta conflictividad, han funcionado como mecanismos consultivos diseñados desde el Ejecutivo, con escasa continuidad o implementación efectiva. Para un análisis más detallado de estas instancias, véase: Matías Meza-Lopehandía, *Comisiones presidenciales sobre la cuestión mapuche. Desde 1990 hasta 2018*, Santiago, Biblioteca del Congreso Nacional, 2018.

[18] Congreso Nacional, Comisión Parlamentaria de Colonización, *Informe, proyectos de ley, actas de las sesiones y otros antecedentes*, Santiago, Sociedad Imprenta y Litografía Universo, 1912.

como mecanismos diseñados desde arriba hacia abajo, y puestos en marcha, generalmente, en contextos coyunturales. Aunque han producido diagnósticos y propuestas relevantes, sus recomendaciones rara vez se han traducido en reformas estructurales, en parte por la falta de continuidad, en relación al tema, entre los sucesivos gobiernos. Esta trayectoria errática ha debilitado su legitimidad ante las comunidades mapuche, donde se percibe que el conflicto no ha sido abordado como una política de Estado, sino como un problema contingente, sujeto a la voluntad política del Ejecutivo de turno.[19]

En este contexto, el presente capítulo analiza el mandato y el trabajo de la Comisión para la Paz y el Entendimiento (CPE), creada en junio de 2023 por el gobierno del presidente Gabriel Boric. Esta Comisión representa el esfuerzo institucional más reciente por abordar el conflicto territorial del Estado chileno con el pueblo mapuche, en continuidad con una larga serie de comisiones *ad hoc* orientadas a buscar soluciones. El análisis se desarrolla desde el enfoque del derecho internacional de los derechos humanos, con énfasis en los derechos territoriales y políticos de los pueblos indígenas, su acceso a procedimientos justos y equitativos para la resolución de conflictos, y su derecho a una reparación efectiva ante la vulneración de sus derechos individuales y colectivos.

El capítulo se estructura en siete apartados principales. El primero presenta los estándares internacionales de derechos humanos aplicables a los pueblos indígenas, con especial énfasis en el derecho a la libre determinación, la participación política, los derechos sobre tierras, territorios y recursos naturales, y el derecho a una reparación efectiva frente a la violación de derechos colectivos. El segundo describe el mandato, la composición, la metodología de trabajo y el proceso participativo impulsado por la CPE, destacando sus principales fases, actores convocados y mecanismos de diálogo implementados. El tercero desarrolla un análisis crítico del trabajo de la CPE y de su Informe final, contrastándolo con los estándares internacionales de derechos humanos, las recomendaciones de comisiones anteriores y los hallazgos del propio proceso participativo. Finalmente, el capítulo cierra con una sección de conclusiones, en la que se sintetizan los principales hallazgos y se ofrecen recomendaciones orientadas a fortalecer un enfoque de justicia intercultural y de reparación integral para el pueblo mapuche en Chile.

[19] Verónica Figueroa, *Formulación de políticas públicas indígenas en Chile: Evidencias de un fracaso sostenido*, Santiago, Editorial Universitaria, 2014.

1. ESTÁNDARES INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS APLICABLES A LOS PUEBLOS INDÍGENAS

1.1. Autodeterminación y derechos políticos

El derecho internacional de los derechos humanos reconoce que los pueblos indígenas son titulares del derecho a la libre determinación, en igualdad con los demás pueblos.[20] Este principio –expresamente consagrado en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (DNUDPI)– implica la facultad que tienen esos pueblos de decidir libremente su condición política y su desarrollo económico, social y cultural.[21]

Aunque el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) no menciona explícitamente este derecho, establece mecanismos clave para su ejercicio, como la participación, la consulta, la autogestión y el derecho a establecer prioridades propias de desarrollo. Tal como ha venido señalando la OIT tras la adopción de la DNUDPI, el Convenio 169 no impone límites a la libre determinación ni a los derechos reconocidos en otros instrumentos internacionales.[22] De hecho, ambos instrumentos son considerados compatibles y complementarios, y sus disposiciones deben interpretarse como normas mínimas que no excluyen el acceso a derechos más favorables.[23]

El Convenio 169 establece un marco sólido de derechos participativos, los cuales constituyen la "piedra angular" de este tratado y la base para la aplicación del conjunto más amplio de derechos que en él se consagran.[24] Entre estos derechos se incluyen: la consulta previa (artículo 6 N°1.a), la representación en órganos administrativos (artículo 6N°1.b), el derecho a definir prioridades de desarrollo y participar en los programas que les afecten (artículo 7 N°1), la participación en estudios de impacto socioambiental (artículo 7 N°3) y en la gestión de recursos naturales en sus territorios (artículo 15), entre otros. Como es posible apreciar, los

---

[20] James Anaya, "El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación tras la adopción de la Declaración", en Claire Charters y Rodolfo Stavenhagen, (ed.), *El Desafío de la Declaración: Historia y futuro de la Declaración de la ONU sobre pueblos indígenas*, Copenhague, IWGIA, 2010, pp. 194 y ss.

[21] Asamblea General de las Naciones Unidas, Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, Resolución 61/295, 2007, artículo 3.

[22] Organización Internacional del Trabajo, *Los derechos de los pueblos indígenas y tribales en la práctica: una guía sobre el Convenio núm. 169 de la OIT*, Ginebra, Departamento de Normas Internacionales del Trabajo, 2009, p. 26.

[23] Ibid., p. 26.

[24] Organización Internacional del Trabajo, *Comprender el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169). Manual para los mandantes tripartitos de la OIT*, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 2013, p. 11.

derechos de participación política de los pueblos indígenas no se reducen exclusivamente a la consulta, sino que implican la institucionalización de mecanismos que permitan una participación sustantiva e integral en todas las decisiones que afectan la vida colectiva de estos pueblos.

La DNUDPI refuerza este enfoque, consagrando el derecho a la autonomía y autogobierno en asuntos internos y locales (artículos 3 y 4), junto a derechos correlativos como: mantener y fortalecer sus propias instituciones (artículo 5), participar en decisiones a través de representantes elegidos conforme a sus costumbres (artículo 18), ser consultados de buena fe para obtener su consentimiento libre, previo e informado (artículo 19); y establecer sus propias estrategias de desarrollo (artículo 23). En conjunto, estas disposiciones configuran un modelo de participación autónoma, culturalmente pertinente y plural desde un punto de vista jurídico.

Este marco ha sido reafirmado por la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), que ha sostenido que el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas y tribales está protegido por la Convención Americana sobre Derechos Humanos, encontrando su fundamento en el derecho a la identidad cultural como parte del derecho a participar en la vida cultural.[25] La Corte IDH ha sostenido que el derecho a la libre determinación posee una doble dimensión: interna y externa. En su dimensión interna, protege el derecho de los pueblos indígenas a vivir conforme a su propia cultura, instituciones y cosmovisión.[26] En su dimensión externa, reconoce el derecho a elegir sus autoridades, participar en los procesos de toma de decisiones –ya sea integrándose de manera proporcional a las instituciones estatales o actuando a través de sus propias estructuras, conforme a sus valores, usos y costumbres–[27], expresarse políticamente e incluso ejercer la protesta social pacífica como medio legítimo de defensa de sus derechos colectivos.[28]

---

[25] Corte IDH, *caso Pueblo Saramaka vs. Surinam*, 28 de noviembre de 2007, párr. 93; Corte IDH, *caso Pueblos Rama y Kriol, Comunidad Negra Creole Indígena de Bluefields y otros vs. Nicaragua*, 1 de abril de 2024, párr. 124; Corte IDH, *caso Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) vs. Argentina,* 6 de febrero de 2020, párrs. 231 y 240; Corte IDH, *caso Huilcamán Paillama y otros vs. Chile*, 18 de junio de 2024, párr. 252; Corte IDH, *caso Pueblo Indígena U'wa vs. Colombia*, 26 de abril de 2024, párrs. 227-236.

[26] Corte IDH, *caso Huilcamán Paillama*, op. cit., párr. 253.

[27] Corte IDH, *caso Yatama vs. Nicaragua,*17 de junio de 2005, Serie C N°127, párr. 225.

[28] Corte IDH, *caso Pueblos Rama y Kriol,* op. cit., párrs. 124 y 127; Corte IDH, *caso Huilcamán Paillama*, op. cit., párrs. 254-255.

1.2. Derechos a la tierra, el territorio y los recursos naturales

Junto con lo señalado, y tal como se ha desarrollado en *Informes* anteriores, el derecho internacional de los derechos humanos reconoce la estrecha relación espiritual y cultural que los pueblos indígenas mantienen con sus tierras, sus territorios y sus recursos naturales, que son la base no solo de su subsistencia material, sino también de su identidad, de su continuidad cultural y ejercicio de otros derechos fundamentales.[29] Esta relación ha sido consagrada por instrumentos clave como el Convenio 169 de la OIT y la DNUDPI, así como por la jurisprudencia interamericana.

El artículo 13 del Convenio 169 impone a los Estados el deber de respetar "la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios […] que ocupan o utilizan de alguna otra manera". A ello se suma el reconocimiento del derecho a la propiedad y posesión de las tierras tradicionalmente ocupadas (artículo 14), la obligación estatal de demarcarlas y protegerlas, y la necesidad de establecer procedimientos adecuados para resolver reivindicaciones territoriales. Esta protección se extiende también a tierras de uso tradicional no exclusivo, fundamentales para actividades de subsistencia.

Los órganos de control de la OIT han reiterado que la ocupación tradicional es suficiente para generar derechos sobre la tierra, incluso sin reconocimiento legal formal de propiedad.[30] Esta protección alcanza también a los recursos naturales ubicados en sus territorios (artículo 15 N°1), y contempla garantías específicas cuando el Estado se reserva su

---

[29] *Informe 2019*, pp. 174. En este sentido, las observaciones de la Comisión de Expertos sobre la Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) de la OIT en el caso de Brasil y México, ambas de 2009. Citadas en: Organización Internacional del Trabajo, *Aplicando el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (Núm. 169): Extractos de informes y comentarios de los Órganos de Control de la OIT*, Ginebra, Departamento de Normas Internacionales del Trabajo, 2019, p. 29.

[30] Así lo señaló la CEACR en una observación dirigida a Perú en 2002. Organización Internacional del Trabajo, *Aplicando el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (Núm. 169): Extractos de informes y comentarios de los Órganos de Control de la OIT*, Ginebra, OIT, 2019, pp. 30. Más recientemente, reafirmó estos principios en su Observación General de 2018. En la misma línea, la Corte IDH ha sostenido que "[c]omo producto de la costumbre, la posesión de la tierra debería bastar para que las comunidades indígenas que carezcan de un título real sobre la propiedad de la tierra obtengan el reconocimiento oficial de dicha propiedad y el consiguiente registro". Corte IDH, *caso Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua*, 31 de agosto de 2001, párr. 151. Asimismo, el CERD ha instado a los Estados a que, en consulta con las comunidades indígenas afectadas, "a) demarquen o delimiten de alguna manera las tierras que tradicionalmente éstas ocupan o utilizan, [y] b) establezcan procedimientos adecuados y definan criterios claros y justos para resolver las reivindicaciones sobre las tierras de las comunidades indígenas dentro del ordenamiento jurídico interno, a la vez que tienen debidamente en cuenta las correspondientes leyes consuetudinarias indígenas". Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, *Observaciones finales sobre Guyana*, CERD/C/GUY/CO/14, 2006, párr. 16.

propiedad o uso, incluyendo el derecho a la consulta previa, la participación en los beneficios y la indemnización por daños (artículo 15 N°2). Tal como se desarrolla en el *Informe 2023*, la norma sobre participación en los beneficios, interpretada de manera sistemática en el marco del Convenio 169, posee una doble justificación.[31] Por un lado, en su dimensión sustantiva, ha sido entendida como un derecho autónomo vinculado al derecho al desarrollo, que reconoce a los pueblos indígenas la facultad de beneficiarse directamente –según sus propias prioridades– de los proyectos que se implementen en sus territorios, con el fin de mejorar de manera efectiva sus condiciones de vida. Por otro, en su dimensión instrumental, funciona como una garantía sustantiva orientada a proteger otros derechos colectivos, asegurando proporcionalidad y equidad frente a eventuales afectaciones derivadas de dichos proyectos. De este modo, la participación en los beneficios no solo busca la inclusión activa de los pueblos indígenas en los procesos de desarrollo, sino también una distribución justa de los costos y beneficios asociados, conforme a principios de justicia y autodeterminación.

El artículo 16 del Convenio 169 establece una protección reforzada frente al desplazamiento forzado, prohibiendo el traslado de los pueblos indígenas de sus territorios tradicionales, salvo en circunstancias excepcionales. En caso de que la reubicación resulte inevitable, esta debe llevarse a cabo con el consentimiento libre, previo e informado de los afectados; de no obtenerse dicho consentimiento, solo podrá realizarse mediante procedimientos adecuados que aseguren su representación efectiva. Asimismo, se reconoce el derecho de retorno, y, si este no fuera posible, el derecho a tierras de calidad y con un estatus jurídico equivalente al de las tierras originalmente ocupadas.[32]

Por otra parte, el artículo 17 N°1 del Convenio 169 reconoce el derecho de los pueblos indígenas a que se respeten sus propias formas de transmisión de los derechos sobre la tierra entre sus miembros.[33] También establece que los Estados deben consultar a los pueblos interesados "siempre que se considere su capacidad de enajenar sus tierras o de transmitir de otra forma sus derechos sobre estas tierras fuera de su comunidad" (artículo 17 N°2).

---

31 *Informe 2023* , pp. 375.

32 En este punto, es importante destacar que, tal como señala el artículo 13 n°2 del Convenio 169, "[l]a utilización del término 'tierras' en los artículos 15 y 16 deberá incluir el concepto de territorios, lo que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera". Organización Internacional del Trabajo, *Convenio (núm. 169) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes*, 1989, artículo 13 n°2.

33 Ibid., artículo 17 n°1.

Además, impone a los Estados la obligación de impedir que personas ajenas se aprovechen de las costumbres de los pueblos indígenas o tribales, o del desconocimiento de las leyes por parte de sus miembros, para arrogarse la propiedad, la posesión o el uso de las tierras que les pertenecen (artículo 17 N° 3). El artículo 18 refuerza esta protección al exigir que los Estados adopten sanciones apropiadas y medidas eficaces contra toda intrusión no autorizada o uso indebido de las tierras indígenas por parte de terceros. Por último, se mandata a los Estados a garantizar condiciones agrarias equitativas y, cuando sea necesario, la entrega de tierras adicionales o el apoyo para el desarrollo de las tierras existentes (artículo 19).

La DNUDPI refuerza este marco al reconocer el derecho de los pueblos indígenas a mantener y fortalecer la relación espiritual con sus tierras, territorios, aguas, mares costeros y otros recursos tradicionalmente utilizados (artículo 25), así como su derecho a poseer, utilizar, desarrollar y controlar sus tierras tradicionales (artículo 26), obligando a los Estados a reconocerlas conforme a los sistemas indígenas de tenencia. En consecuencia, la identificación y adjudicación de derechos territoriales debe realizarse mediante procedimientos justos, transparentes y culturalmente adecuados, en conjunto con los pueblos indígenas (artículo 27).[34]

El artículo 28 consagra el derecho a la reparación frente a la pérdida o apropiación de tierras sin consentimiento, estableciendo como medida preferente la restitución. Solo cuando esta sea materialmente imposible, se admite una indemnización justa, de preferencia en forma de tierras equivalentes, salvo acuerdo en contrario.

La Corte IDH ha reafirmado este estándar, al sostener que la pérdida involuntaria de posesión no extingue el derecho de propiedad indígena, siempre que persistan los vínculos culturales y espirituales.[35] Junto con lo anterior, ha señalado que cuando el derecho de propiedad territorial indígena entra en conflicto con el derecho de propiedad de terceros, ambos derechos deben ponderarse bajo criterios de legalidad, necesidad, proporcionalidad y finalidad legítima.[36] No obstante, al hacer esto, la Corte IDH ha reconocido que los derechos territoriales indígenas poseen una dimensión colectiva y cultural profundamente vinculada a la supervivencia, identidad

---

[34] Organización Internacional del Trabajo, *Los derechos de los pueblos indígenas y tribales en la práctica: una guía sobre el Convenio núm. 169 de la OIT,* Ginebra, Departamento de Normas Internacionales del Trabajo, 2009, p. 94.

[35] Corte IDH, *caso Comunidad indígena Sawhoyamaxa vs. Paraguay,* 29 de marzo de 2006, párrs. 131-134; Corte IDH, *caso Comunidad indígena Xákmok Kásek vs. Paraguay*, 24 de agosto de 2010, párr. 112.

[36] Corte IDH, *caso Comunidad indígena Yakye Axa vs. Paraguay*, 17 de junio de 2005, párr. 145.

y continuidad de estos pueblos, lo que justifica su tratamiento diferenciado frente al concepto clásico de propiedad.[37] En este contexto, ha afirmado que la restitución territorial constituye la medida reparativa preferente (*restitutio in integrum*), incluso cuando la posesión se haya perdido, las tierras estén registradas a nombre de terceros o sean objeto de explotación productiva, siempre que se garantice el pago de una justa indemnización a los perjudicados, de conformidad con el artículo 21 de la Convención Americana.[38] Solo cuando la restitución sea objetivamente imposible, se admite la entrega de tierras equivalentes en forma de compensación, previa consulta y acuerdo con el pueblo afectado.[39]

Estas directrices se aplican también en casos que involucran tratados de inversión, cuya implementación debe ser compatible con las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos,[40] así como cuando la propiedad indígena entra en conflicto con los derechos de campesinos u otras personas vulnerables que trabajan en sectores rurales.[41] En este sentido, la Corte IDH ha sido enfática en señalar que "[e]l Estado no puede supeditar […] [la propiedad de las comunidades indígenas sobre su territorio] a la voluntad de particulares".[42] En consecuencia, la Corte IDH ha validado expresamente la expropiación como el mecanismo jurídico preferente para resolver este tipo de conflictos y garantizar el derecho de los pueblos indígenas a la restitución de sus territorios ancestrales.

1.3. Derecho a procedimientos justos y eficaces para la resolución de conflictos con los Estados u otras partes y a una reparación efectiva

El derecho internacional de los derechos humanos respalda firmemente que la identidad cultural de los pueblos indígenas debe orientar tanto la comprensión de las violaciones a sus derechos como el diseño e implementación de las medidas de reparación, garantizando que estas respondan a su carácter colectivo, a sus culturas y sistemas normativos propios. Esta orientación se encuentra expresamente recogida en el artículo 5 del Convenio 169 de la OIT, que exige reconocer y proteger los valores y prácticas sociales, culturales, religiosas y espirituales propias de

37 Ibid., párr. 146.
38 Ibid., párr. 148; Corte IDH, *Comunidad indígena Sawhoyamaxa*, op. cit., párr. 210.
39 Ibid., párr. 151.
40 Corte IDH, *caso Comunidad indígena Sawhoyamaxa*, op. cit., párr. 140.
41 Corte IDH, *caso Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) vs. Argentina*, 6 de febrero de 2020, párrs. 135-139, 329 d), y nota a pie de página 323.
42 Ibid., párr. 144.

estos pueblos; respetar la integridad de sus instituciones y modos de vida; y adoptar medidas, con su participación activa, para superar las dificultades que enfrentan frente a cambios en sus condiciones de vida y trabajo.

Más concretamente, el artículo 40 de la DNUDPI reconoce el derecho de los pueblos indígenas a acceder a procedimientos justos, equitativos y eficaces para resolver conflictos con los Estados u otras partes, asegurando también una reparación adecuada frente a la violación de sus derechos individuales o colectivos.[43] Esta disposición exige considerar debidamente las costumbres, normas y sistemas jurídicos indígenas, así como los estándares internacionales de derechos humanos, reafirmando así el principio del pluralismo jurídico.

Ahora bien, este derecho no se restringe únicamente a la existencia de mecanismos judiciales tradicionales, sino que abarca formas no jurisdiccionales de justicia y reparación, como las comisiones administrativas de verdad, paz o reconciliación, propias de procesos de justicia transicional.[44] Estas instancias extrajudiciales, temporales y *ad hoc*, han sido empleadas en contextos de violencia masiva o regímenes autoritarios,[45] y cada vez más, para abordar violaciones graves contra pueblos indígenas, como en los casos de Canadá,[46] Guatemala,[47] Australia[48]

---

43 En términos similares, el artículo XXXIV de la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Organización de los Estados Americanos, *Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*, 2016.

44 *Informe 2021*, p. 52.

45 Lina Patricia Colorado-Marín y Juan David Villa-Gómez, "El papel de las comisiones de la verdad en los procesos de transición: aproximación a un estado de la cuestión", *El Ágora U.S.B.*, 20 (2), 2020, pp. 306-331. Louis Joinet, *La cuestión de la impunidad de los autores de violaciones de los derechos humanos (civiles y políticos)*, Comisión de Derechos Humanos de la ONU, Informe final Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías, E/CN.4/Sub.2/1997/20/Rev.1, 2 de octubre de 1997.

46 Tal es el caso de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación de Canadá (CVR; en francés, *Commission de vérité et réconciliation du Canada*), un organismo activo entre 2008 y 2015, creado en el marco del Acuerdo de Solución de las Escuelas Residenciales Indígenas.

47 La Comisión para el Esclarecimiento Histórico de Guatemala (CEH), creada por el Acuerdo de Oslo del 23 de junio de 1994, tuvo el mandato de esclarecer las violaciones de derechos humanos y hechos de violencia ocurridos durante el enfrentamiento armado interno. Aunque los pueblos indígenas fueron en gran medida excluidos de su diseño, la CEH visibilizó la magnitud de la violencia contra ellos y concluyó que el Estado había cometido actos de genocidio. Este hallazgo abrió un espacio público, antes vedado, para debatir la discriminación racial y el lugar de los pueblos indígenas en la nación, además de impulsar su participación política y la formación de nuevas coaliciones organizativas. Así, la CEH se convirtió en una de las pocas comisiones de la verdad que fortaleció de manera tangible la voz indígena en la vida pública (Comisión de Clarificación Histórica de Guatemala, *Guatemala: Memory of Silence*, Washington, DC: AAAS, 1999). Para un análisis complementario, véase: ICTJ, *Fortaleciendo los derechos de los pueblos indígenas a través de la justicia transicional*, Nueva York, 2013.

48 La Comisión Real sobre Muertes Aborígenes bajo Custodia (RCIADIC), también conocida como Comisión Muirhead, fue establecida en 1987 por el Gobierno australiano y presidida por el juez

y Nueva Zelanda,[49] entre otros. En estos procesos se han documentado prácticas como desplazamientos forzados, despojo territorial y separación sistemática de niños, muchas veces derivadas de políticas estatales coloniales y de asimilación. Sin embargo, el abordaje tradicional de estas comisiones ha tendido a reproducir marcos estatales centrados en la reconciliación nacional, con una visión individualista de la reparación, limitada a violencias recientes y basada en fuentes escritas, sin considerar adecuadamente las formas indígenas de memoria y justicia.[50]

Frente a ello, organizaciones como el Centro Internacional para la Justicia Transicional han advertido la necesidad de reformular sus fundamentos y metodologías. Desde esta perspectiva, una comisión de la verdad intercultural y pluralista debe: 1) reconocer efectivamente los sistemas jurídicos indígenas; 2) adoptar un enfoque colectivo de justicia étnica; 3) garantizar la participación sustantiva de representantes indígenas en el diseño, implementación y evaluación del proceso; 4) adecuar los métodos de investigación a las prácticas culturales y lingüísticas propias de cada pueblo; y 5) ampliar su marco temporal para incorporar las violencias

federal James Henry Muirhead, con el mandato de investigar las causas sociales, culturales y legales detrás del elevado número de muertes de personas aborígenes e isleñas del Estrecho de Torres, bajo custodia en la década de 1980. Su informe final, publicado en abril de 1991, recomendó iniciar un proceso de reconciliación entre australianos aborígenes y no aborígenes, lo que llevó al Parlamento a crear, mediante la Ley del Consejo para la Reconciliación Aborigen de 1991, el Consejo para la Reconciliación Aborigen (CAR), con un mandato de diez años y la meta de concretar la reconciliación en el centenario de la Federación en 2001.

49 En Nueva Zelanda, los procesos de reconciliación con el pueblo maorí se han articulado en torno al Tratado de Waitangi de 1840, cuyo incumplimiento histórico por parte de la Corona generó graves controversias y agravios. A partir de 1975, con la creación del Tribunal de Waitangi, se abrió un espacio institucional para recibir y resolver reclamaciones por violaciones al tratado, dando lugar a investigaciones, informes y procesos de negociación entre la Corona y los iwi. Si bien las recomendaciones del Tribunal no son vinculantes y muchas veces han sido ignoradas por el gobierno, los procesos llevados ante el tribunal han permitido ciertos avances en reparación cultural y financiera, así como la devolución limitada de tierras de propiedad estatal. Más recientemente, se han desarrollado innovaciones legislativas que reflejan las cosmovisiones maoríes, como el reconocimiento de personalidad jurídica a espacios naturales (Te Urewera en 2014, el río Whanganui en 2017 y el monte Taranaki en 2023), lo que otorga un papel protagónico a las comunidades en su gobernanza. Sin embargo, las limitaciones en la restitución territorial y la persistencia de un marco legal que permite al Parlamento restringir o revertir estos derechos, mantienen abierto el debate sobre la suficiencia y legitimidad del proceso de reconciliación. En este sentido, ver: Claire Charters y Erin Matariki Carr, "Derechos Constitucionales Maoríes en Aotearoa Nueva Zelanda: contexto histórico, desafíos contemporáneos y el camino hacia la transformación constitucional", en Observatorio Ciudadano, *Derechos de los pueblos indígenas sobre sus tierras y territorios: Marcos normativos y políticas públicas comparadas*, Observatorio Ciudadano e IWGIA, 2024, pp. 78-80.

50 Centro Internacional para la Justicia Transicional, *Fortaleciendo los derechos de los pueblos indígenas a través de la justicia transicional: un enfoque de género*, Nueva York, ICTJ, 2013, pp. 3-6.

históricas derivadas del colonialismo y del racismo estructural.[51] En suma, el potencial transformador y reparador de estas comisiones dependerá de su capacidad para superar modelos monoculturales y avanzar hacia formas de justicia verdaderamente interculturales, inclusivas y que sean coherentes con el pluralismo jurídico.

2. LA COMISIÓN PARA LA PAZ Y EL ENTENDIMIENTO: ANTECEDENTES Y METODOLOGÍA DE TRABAJO

La CPE fue anunciada por el presidente Gabriel Boric el 11 de noviembre de 2022, en el marco de una visita oficial a la Región de La Araucanía. Durante la jornada, que incluyó reuniones con comunidades mapuche, víctimas de violencia, representantes productivos y autoridades locales, el mandatario subrayó que la Comisión no debía limitarse a un diagnóstico del conflicto, sino avanzar hacia propuestas concretas, con plazos definidos, orientadas a saldar la deuda histórica del Estado con el pueblo mapuche.

Formalizada el 21 de junio de 2023 mediante el Decreto Supremo N°14 del Ministerio Secretaría General de la Presidencia (MINSEGPRES), la CPE contó desde sus inicios con el respaldo político transversal de los diecinueve partidos con representación parlamentaria, los cuales suscribieron las "Bases para la Comisión Presidencial para la Paz y el Entendimiento".[52] En ese documento se consensuó un diagnóstico compartido sobre el conflicto, al reconocer en su contenido la coexistencia de violencia, pobreza, deficiencias institucionales y un problema histórico centrado en la tierra y en los mecanismos de reparación.

De acuerdo con su decreto de creación, el propósito de la CPE fue asesorar al presidente de la República en la construcción de una solución institucional, legítima y duradera al conflicto territorial con el pueblo mapuche, mediante la recopilación rigurosa de información y la promoción de un proceso de diálogo entre actores clave de las regiones del Biobío, La Araucanía, Los Ríos y Los Lagos.[53]

La CPE estuvo integrada por ocho miembros de reconocida trayectoria política y social, designados por el Ejecutivo: Francisco Huenchumilla y Alfredo Moreno (copresidentes), junto a Carmen Gloria Aravena, Nicolás Figari, Emilia Nuyado, Sebastián Naveillán, Adolfo Millabur y Gloria Callupe. Su trabajo fue apoyado por una Secretaría Ejecutiva con sede en el

[51] Ibid., pp. 3-6.

[52] Bases para la Comisión Presidencial para la Paz y el Entendimiento, 21 de junio de 2023. https://www.comisionpazyentendimiento.gob.cl/wp-content/uploads/2024/02/Bases_Comision_Por_la_Paz_21.06.2023_y_Firmas_Partidos_Politicos-1.pdf

[53] Artículo 1, Decreto Supremo 14 de 2023, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia.

MINSEGPRES –liderada inicialmente por Víctor Ramos–, así como por un Comité Experto compuesto por académicos y profesionales, además de representantes permanentes de CONADI y de la Unidad de Coordinación de Asuntos Indígenas y Afrodescendientes del Ministerio de Desarrollo Social.

Desde su instalación, la CPE definió un método de trabajo propio, en concordancia con lo dispuesto en el Decreto Supremo N°14 y las "Bases" firmadas por los partidos políticos con representación parlamentaria. En las primeras semanas, adoptó un reglamento interno que reguló aspectos operativos clave, como la convocatoria a sesiones, el registro de actas, la gestión de acuerdos y la organización general del trabajo. Una decisión central fue la adopción de la regla de unanimidad para la aprobación de cualquier acuerdo o recomendación, con el objetivo de asegurar un alto nivel de legitimidad política y facilitar su implementación.[54]

Durante los 22 meses en que funcionó la CPE (julio de 2023 a abril de 2025), se celebraron 63 sesiones oficiales –más de 445 horas de trabajo–, de las cuales solo 10 se realizaron en terreno, en localidades de las regiones del Biobío, La Araucanía, Los Ríos y Los Lagos. El resto se llevó a cabo en Santiago.

Durante su funcionamiento, la CPE contó con el respaldo del Sistema de las Naciones Unidas (SNU) en Chile y de diversos países colaboradores. El SNU brindó asesoría técnica y metodológica con base en estándares internacionales en derechos humanos, tierras y libre determinación, y colaboró, junto al CRUCH, en el Informe de sistematización de las recomendaciones del Estado de Chile en materia de tierras y derechos del pueblo mapuche (también denominado "Informe Cero").[55] Asimismo, se conformó el Grupo de Referencia de Países Amigos de la Comunidad Internacional, integrado por 14 países, como canal de acompañamiento y cooperación en el diseño y la implementación de las recomendaciones. En este marco, la CPE participó en la 23ª sesión del Foro Permanente de la ONU sobre Cuestiones Indígenas (abril de 2024) y organizó el seminario internacional "Caminos para la Paz y el Entendimiento" (septiembre de 2024), promoviendo el intercambio de experiencias comparadas.

El proceso de relacionamiento en terreno contempló cuatro modalidades complementarias. La primera consistió en un formulario web abierto entre diciembre de 2023 y agosto de 2024, que recogió 14 propuestas

---

54 Comisión para la Paz y el Entendimiento, *Acta de la sesión N°1*, 20 de julio de 2023, p. 4.

55 División de Estudios del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, *Informe de sistematización de las recomendaciones del Estado de Chile en materia de tierras y derechos del pueblo mapuche*, 2024.

provenientes de cinco regiones, 11 de ellas de organizaciones y personas de origen mapuche. Las temáticas más recurrentes fueron la reparación (43%) y la demanda de tierras (36%).

La segunda modalidad consistió en audiencias oficiales, que se constituyeron en el principal espacio estructurado de participación. Entre julio de 2023 y septiembre de 2024 se realizaron 150 audiencias, con 503 participantes. El 28% correspondió a representantes mapuche, seguidos por instituciones públicas (17%), sector privado (15%), autoridades locales (14%) y partidos políticos (7%); el restante 19% incluyó actores internacionales, víctimas, académicos y organizaciones religiosas.

Una tercera modalidad fueron los Diálogos Interculturales, realizados entre mayo y agosto de 2024 en colaboración con Tenemos que Hablar de Chile. Se organizaron once encuentros regionales que reunieron a 1002 personas, principalmente de La Araucanía, Biobío, Los Lagos y Los Ríos. Las conversaciones identificaron cinco tipologías principales de conflicto: territorial, identitario, histórico, político-institucional y económico, y sus contenidos fueron sistematizados mediante análisis cualitativo y automatizado.

La cuarta modalidad fueron los Encuentros Autoconvocados, organizados autónomamente por comunidades y organizaciones –en su mayoría mapuche– entre abril y septiembre de 2024. En total, se desarrollaron 58 encuentros en 31 comunas, con más de 1100 participantes. El encuentro más masivo se llevó a cabo en Perquenco, con 224 asistentes. Además, la Comisión sostuvo 31 reuniones territoriales complementarias con más de 1300 personas, incluyendo consejos de lonko, universidades, autoridades regionales y agrupaciones mapuche. En tres reuniones clave –Concepción, Temuco y Osorno– se entregaron carpetas con antecedentes de 40 casos de reivindicación territorial.

La CPE finalizó su mandato en abril de 2025, entregando su informe al presidente de la República en mayo del mismo año,[56] proponiendo 21 recomendaciones. Desde entonces, en dos oportunidades —en cadena nacional el 22 de mayo y en su Cuenta Pública del 1 de junio—, el Presidente Boric ha expresado su respaldo al informe y a sus propuestas, anunciando medidas para su implementación. Entre ellas, la convocatoria a un proceso de consulta cuyo objeto es: (i) proponer una medida legislativa que establezca un nuevo sistema de tierras dirigido a las comunidades y organizaciones indígenas mapuche de las regiones del Biobío, La Araucanía,

[56] Comisión Presidencial para la Paz y el Entendimiento, *Informe final. Comisión Presidencial para la Paz y el Entendimiento*, segunda edición, 2025.

Los Ríos y Los Lagos; y (ii) modificar el estatuto de protección de las tierras indígenas previsto en el artículo 13 de la Ley 19.253.[57]

3. ANÁLISIS CRÍTICO DEL TRABAJO DE LA CPE A LA LUZ DE LOS ESTÁNDARES INTERNACIONALES SOBRE DERECHOS HUMANOS APLICABLES A LOS PUEBLOS INDÍGENAS

La CPE representa el esfuerzo institucional más reciente por enfrentar el conflicto histórico del Estado chileno con el pueblo mapuche. Su creación generó importantes expectativas al plantear la búsqueda de una solución legítima y duradera en clave de diálogo, con miras a favorecer la paz y el entendimiento entre el Estado, la sociedad chilena y el pueblo mapuche en las regiones del Biobío, La Araucanía, Los Ríos y Los Lagos. No obstante, su estructura, metodología de trabajo y resultados requieren ser analizados, críticamente, a la luz de los estándares internacionales de derechos humanos que protegen los derechos colectivos de los pueblos indígenas. Este apartado examina las decisiones estructurales, los diagnósticos y las recomendaciones contenidas en el informe final de la CPE, contrastándolas con principios fundamentales como la libre determinación, la participación sustantiva, los derechos sobre tierras y territorios, y las obligaciones estatales de reparación integral, con el fin de evaluar su legitimidad, coherencia normativa y potencial transformador, desde la perspectiva de los estándares internacionales de derechos humanos. Este capítulo privilegia el análisis de fuentes públicas (informe final, anexos, actas y normativa) y, por diseño, no incorpora entrevistas a comisionadas/os. Dado que no existe aún un análisis público de los propios comisionados sobre el proceso y que la confidencialidad vigente impedirá conocer íntegramente ciertos debates, esta opción resulta más adecuada para evaluar los productos oficiales y su consistencia normativa, reduciendo sesgos de justificación *ex post* y preservando independencia, trazabilidad y replicabilidad.

3.1. Composición y estrategia de relacionamiento

Tal como se señaló, la CPE fue integrada por parlamentarios, empresarios, dirigentes gremiales y actores mapuche y no mapuche provenientes de diversos sectores políticos, todos designados directamente por el Ejecutivo. Aunque se reconoce la participación de destacadas personalidades mapuche, la composición de la comisión respondió principalmente a criterios de representación político-partidaria, en contraste con otras comisiones de verdad y paz centradas en pueblos indígenas –como las establecidas en

[57] Ministerio de Desarrollo Social y Familia, Resolución Exenta 244 de 2025.

Canadá, Australia o Nueva Zelandia, entre otras–, que privilegiaron la incorporación de referentes de esos pueblos con legitimidad comunitaria.[58]

Aunque la decisión de constituirla con diversidad de actores puede entenderse como un intento de garantizar respaldo transversal a sus recomendaciones y la viabilidad política de las reformas legales para su implementación, lo cierto es que esta "lógica político-transaccional" –acentuada por la regla autoimpuesta de unanimidad para la adopción de recomendaciones– terminó por debilitar la legitimidad y el potencial del proceso para alcanzar sus objetivos centrales: la paz y el entendimiento.[59] La ausencia de consenso final entre sus miembros, sumada a la decisión de que los pueblos y organizaciones no pudieran elegir sus representantes, limitó la legitimidad de la Comisión para operar como una instancia de diálogo intercultural y de reparación culturalmente adecuada y representativa.

Por otra parte, la estrategia de relacionamiento comunitario implementada por la CPE –basada en audiencias, diálogos interculturales y encuentros autoconvocados–, aunque relevante, presentó limitaciones estructurales significativas. Asimismo, la exclusión de los sectores mapuche que reivindican el uso de la fuerza como forma de acción política no solo redujo el alcance del proceso, sino que también impidió abordar una de las expresiones más complejas de la violencia en las regiones del sur, dificultando avanzar hacia la construcción de una solución de largo plazo al conflicto territorial del Estado de Chile con el pueblo mapuche. Si bien dicha exclusión puede atribuirse, en parte, al rechazo al diálogo planteado por algunas organizaciones, también estuvo condicionada por factores como la vigencia del estado de excepción, la militarización de los territorios y la criminalización de algunos liderazgos del pueblo mapuche.[60] La experiencia comparada en procesos de paz muestra que cuando lo que se busca es transformar un conflicto marcado por expresiones violentas, excluir a los sectores que las protagonizan limita severamente la posibilidad de alcanzar acuerdos sostenibles. No se trata de validar sus métodos, sino

---

[58] Deborah J. Yashar, "Derechos indígenas y comisiones de la verdad: Reflexiones para el debate", en Centro Internacional para la Justicia Transicional, *Fortaleciendo los derechos de los pueblos indígenas a través de la justicia transicional: un enfoque de género*, Nueva York, ICTJ, 2013, pp. 7-20.

[59] José Aylwin, *Reflexiones acerca de la paz y el entendimiento con el pueblo mapuche,* Observatorio Ciudadano, junio de 2025. https://observatorio.cl/wp-content/uploads/2025/06/Reflexiones-acerca-de-la-paz-y-el-entendimiento-con-el-pueblo-mapuche-1.pdf

[60] Así lo señalaba el historiador y reciente premio nacional de humanidades, José Bengoa, en una entrevista . En: Radio Universidad de Chile: "José Bengoa se refiere a su postulación al Premio Nacional de Humanidades", 4 de abril de 2025. https://www.youtube.com/watch?v=WCCeDikgF-s. En la misma línea, se manifestó Héctor Llaitul, líder de la CAM. En: Radio U Chile: "Héctor Llaitul desde la cárcel: 'La Comisión para la Paz y el Entendimiento es una farsa, un tongo'", 6 de mayo de 2025.

de reconocer que sin su participación es muy difícil abordar las dinámicas que alimentan la violencia. En otras palabras, sin esa inclusión resulta muy complejo configurar un proceso de reconciliación capaz de enfrentar las raíces del conflicto y abrir paso a una paz duradera.

Asimismo, la baja participación de organizaciones mapuche y la limitada incorporación de sus observaciones en el diagnóstico y en las recomendaciones finales debilitaron el principio de participación sustantiva. Aunque el Informe final de la CPE alude a una "escucha profunda", lo cierto es que los insumos provenientes del mundo indígena no influyeron de manera efectiva en la toma de decisiones. Una muestra elocuente de esta deficiencia es que recién tras la clausura de la CPE se convocó a un proceso de consulta indígena sobre un eventual nuevo sistema de tierras –que incluye, además, una nueva regulación de los contratos sobre tierras indígenas–, en una etapa en que las decisiones fundamentales ya estaban adoptadas.[61] A ello se suma que dicho proceso se realiza bajo el Decreto Supremo N° 66 de 2013, del Ministerio de Desarrollo Social y Familia, normativa ampliamente cuestionada –desde organizaciones indígenas y la sociedad civil– por no garantizar los estándares internacionales de derechos humanos en la materia. En este contexto, la convocatoria ha sido duramente criticada por diversas organizaciones mapuche, pues pareciera operar como una validación *ex post*, instrumental y unilateral, más que como un ejercicio de diálogo intercultural genuino o una expresión del derecho a la libre determinación.[62]

En síntesis, tanto la estructura como la estrategia de la CPE no lograron adecuarse, plenamente, a los estándares internacionales que exigen la participación sustantiva de los pueblos indígenas, el reconocimiento de sus instituciones propias y la implementación de una justicia intercultural. Esta insuficiencia limita su capacidad reparadora y su contribución efectiva a una resolución duradera del conflicto.

3.2. Justicia y reconocimiento

En el Capítulo III.b de su Informe final, la CPE identifica el reconocimiento y la justicia como elementos fundamentales para abordar el conflicto entre el Estado chileno y el pueblo mapuche, destacando su carácter histórico y estructural.[63] Se señala que la pérdida territorial y el daño espiritual asociado

[61] Ministerio de Desarrollo Social y Familia, Resolución Exenta 244 de 2025.

[62] Aracucaníanoticias: "Comunidades mapuche rechazan Consulta Indígena y anuncian movilización a La Moneda", 31 de agosto de 2025.

[63] Comisión Presidencial para la Paz y el Entendimiento, *Informe final. Comisión Presidencial para la Paz y el Entendimiento*, Segunda edición, 2025, pp. 93 y ss.

constituyen el núcleo de las demandas mapuche, las cuales interpelan al Estado a asumir responsabilidad y adoptar medidas reparatorias. A través del proceso de Diálogos Interculturales, la CPE recogió percepciones críticas sobre el rol del Estado, descrito como injusto y discriminatorio, así como la demanda transversal por un reconocimiento constitucional que garantice los derechos colectivos, la autodeterminación, la protección del patrimonio cultural y el desarrollo de una educación intercultural. Si bien se reconocen algunos gestos simbólicos del Estado en las últimas décadas, estos son considerados insuficientes por los participantes en dichos diálogos, quienes exigen cambios estructurales orientados a una justicia histórica efectiva.

La recomendación N°2, por su parte, acierta al reconocer las limitaciones de la figura de las comunidades indígenas establecidas en la Ley 19.253 y al proponer su ampliación con base en el principio de autogobernanza. Esta propuesta se alinea con el derecho de los pueblos indígenas a mantener y desarrollar sus propias instituciones, consagrado en el Convenio 169 de la OIT y reforzado por la DNUDPI como expresión del derecho a la libre determinación. No obstante, su alcance se restringe a funciones de representación territorial y desarrollo económico, sin contemplar la posibilidad de que estas estructuras ejerzan competencias políticas y jurídicas propias o sean reconocidas como titulares de tierras indígenas. Asimismo, no se proponen mecanismos concretos que garanticen su personalidad jurídica ni su autonomía efectiva.

En conjunto, ambas recomendaciones reflejan una tensión no resuelta entre un reconocimiento formal de los derechos de los pueblos indígenas y la persistencia de un modelo estatal monocultural. Si bien recogen parcialmente algunas de las demandas expresadas en los diálogos, se omiten conceptos claves como aquellos vinculados con el reconocimiento del derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación.

3.3. Participación política

La CPE identifica importantes deficiencias en los mecanismos de participación y representación política de los pueblos indígenas en Chile, constatando una demanda transversal por fortalecer la consulta indígena e incorporar mecanismos para robustecer el diálogo interculturalidad en la toma de decisiones.[64] Asimismo, el diagnóstico critica la institucionalidad vigente, en especial la Ley 19.253 y el rol de la CONADI, que combina funciones estatales y representativas. En este escenario, la CPE reconoce

[64] Ibid., p. 109.

que los espacios formales de representación indígena, como el Consejo Nacional de la CONADI, son limitados, están subordinados al Poder Ejecutivo y carecen de autonomía, lo que contraviene los estándares internacionales.[65]

Las recomendaciones 4 y 6 de la CPE buscan responder a las deficiencias estructurales en materia de participación política y consulta indígena identificadas en el diagnóstico. Sin embargo, ambas propuestas resultan insuficientes y ambiguas, y no logran estar a la altura de los estándares internacionales de derechos humanos ni de las propias observaciones recogidas en los Diálogos Interculturales.

En materia de representación política (recomendación N°4), aunque es valorable la propuesta de reactivar la tramitación del proyecto de ley para crear un Consejo de Pueblos Indígenas, dicha medida resulta claramente insuficiente. El informe no presenta una propuesta concreta respecto de la participación indígena en los órganos del Estado que adoptan decisiones vinculantes, como el Congreso Nacional, los gobiernos regionales o los municipios. Esta omisión resulta especialmente grave si se considera que el Convenio 169 de la OIT[66] y la jurisprudencia de la Corte IDH[67] reconocen en forma expresa el derecho de los pueblos indígenas a participar de manera efectiva y proporcional en las instituciones del Estado. Asimismo, que los mecanismos de representación especial –como los escaños reservados– han sido recomendados por instancias nacionales anteriores, como la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas (CVHNTPI)[68] y la Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional,[69] además de haber sido implementados en ambos procesos constituyentes recientes. La ausencia de toda mención a estas fórmulas representa un claro retroceso respecto de consenso alcanzado con anterioridad, en materia de participación política indígena, y debilita el cumplimiento del estándar internacional de participación efectiva, consagrado en el derecho internacional de los derechos humanos.

Respecto de la consulta indígena y la participación (recomendación N°6), la CPE plantea reforzar la institucionalidad estatal mediante la entrega de nuevas facultades a la Unidad de Coordinación de Asuntos Indígenas y

---

65 Ibid., p. 121.

66 Organización Internacional del Trabajo, Convenio (núm. 169) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, 1989, artículo 6 n°1, letra b).

67 Corte IDH, *caso Yatama vs. Nicaragua*, op. cit., párr. 225.

68 Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas, *Informe de la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato*, 2008, pp. 536-537.

69 Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional, *Propuesta de política de Estado y agenda para la descentralización y el desarrollo territorial de Chile*, 2014, pp. 34-35.

Afrodescendientes (UCAIA), pero sin aclarar en qué consiste el objetivo de "mejorar la efectividad" de los procesos de consulta. Esta ambigüedad resulta preocupante en el contexto actual, marcado por presiones empresariales y gubernamentales para agilizar los procesos de inversión, muchas veces en detrimento de los derechos colectivos de los pueblos indígenas. La recomendación omite por completo los cuestionamientos ampliamente documentados, tanto por organizaciones mapuche como por organismos internacionales, respecto de los marcos normativos vigentes que regulan la consulta en Chile, en particular el Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (Decreto Supremo N°40 de 2013, del Ministerio del Medio Ambiente) y el Reglamento General de Consulta (Decreto Supremo N°66 de 2013, del Ministerio de Desarrollo Social y Familia), que han sido criticados por no ajustarse a los estándares internacionales en la materia. En efecto, estos instrumentos subordinan el derecho a la consulta a interpretaciones restrictivas, eliminan su carácter vinculante y omiten el principio del consentimiento libre, previo e informado, especialmente en proyectos de alto impacto como los sometidos a evaluación ambiental.[70]

3.4. Reparación a víctimas

La CPE dedica el Capítulo III.c de su Informe final al tema de la reparación integral a las víctimas, reconociendo los efectos persistentes de la violencia en las regiones del Biobío, La Araucanía, Los Ríos y Los Lagos, desde 1997, tanto sobre personas mapuche como no mapuche.[71] Se describen pérdidas humanas, daños materiales y un clima sostenido de inseguridad que ha afectado gravemente el ejercicio de derechos fundamentales. Aunque se reconoce la existencia de programas estatales como el de Apoyo a Víctimas de Violencia Rural, el informe concluye que estos han resultado insuficientes debido a su limitada cobertura, escasa articulación institucional, debilidad operativa y falta de mecanismos eficaces para garantizar medidas estructurales y de no repetición.

En este contexto, la CPE plantea la necesidad de adoptar un enfoque de reparación integral, basado en los estándares internacionales de derechos humanos, que combine verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición, con el objetivo de restaurar la dignidad de las víctimas y reconstruir la confianza social en los territorios afectados. Para ello, las recomendaciones 7 a 9 proponen la creación de un sistema integral de

[70] Felipe Andrés Guerra Schleef y Gonzalo Andrés Rafael Sánchez Sandoval, "La función epistémica del derecho de los pueblos indígenas a la consulta previa en Chile", *Ius et Praxis*, vol. 27, N° 3, 2021, pp. 24-44.

[71] Comisión Presidencial para la Paz y el Entendimiento, *Informe final*, op. cit. pp. 100 y ss.

reparación sustentado en una ley especial, que contemple mecanismos de indemnización, rehabilitación psicosocial y medidas simbólicas de desagravio, todo ello administrado por un órgano autónomo y financiado con recursos públicos. Este sistema abarcaría a víctimas de hechos de violencia ocurridos desde 1997, sin distinción étnica, e incluiría acciones orientadas al desarrollo económico de las zonas afectadas.

Sin embargo, el enfoque adoptado por la CPE resulta problemático desde una perspectiva de derechos humanos. El marco conceptual de la reparación se articula principalmente en torno a la noción de "violencia rural", un término ambiguo y carente de definición jurídica clara, que ha sido utilizado históricamente para referirse a actos atribuidos a sectores radicales mapuche. Como ha advertido el Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH), esta ambigüedad tiene el riesgo de favorecer aplicaciones selectivas y arbitrarias.[72]

Por otra parte, aunque la CPE reconoce la existencia de víctimas mapuche y no mapuche, su narrativa basada en la "violencia rural" tiende a reforzar una visión unilateral del conflicto, omitiendo una dimensión fundamental: la violencia estructural ejercida por el Estado y sus agentes contra miembros el pueblo mapuche. Esta violencia estructural comprende tanto el despojo territorial, documentado por la CVHNTPI, como formas contemporáneas de represión estatal, tales como el uso desproporcionado de la fuerza, la criminalización de la protesta, la prisión preventiva abusiva y la aplicación de tipos penales contrarios al debido proceso, como la Ley 18.314, que determina conductas terroristas, o la Ley 12.927, sobre seguridad del Estado. La aplicación selectiva de estas leyes contra dirigentes y autoridades mapuche ha sido objeto de preocupación sostenida por organismos internacionales de derechos humanos, como el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD), que ha cuestionado su uso discriminatorio en perjuicio del pueblo mapuche.[73] En la misma línea se ha pronunciado la Corte IDH en los casos *Norín Catrimán y otros*[74] y *Huilcamán Paillama y otros,*[75] estableciendo que el uso

[72] Instituto Nacional de Derechos Humanos, *Informe Anual Situación de los Derechos Humanos en Chile 2023*, Santiago, 2023, pp. 146-149.

[73] Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, *Observaciones finales sobre los informes periódicos 15° a 18° de Chile*, CERD/C/CHL/CO/15-18, 7 de septiembre de 2009, párr. 15; Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, *Observaciones finales sobre los informes periódicos 19° a 21° de Chile*, CERD/C/CHL/CO/19-21, 23 de septiembre de 2013, párr. 14; Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, *Observaciones finales sobre los informes periódicos 22° y 23° combinados de Chile*, CERD/C/CHL/CO/22-23, 13 de septiembre de 2022, párrs. 24-25.

[74] Corte IDH, *Caso Norín Catrimán y otros vs. Chile*, 29 de mayo de 2014, párr. 222-230.

[75] Corte IDH, *Caso Huilcamán Paillama y otros vs. Chile*, 18 de junio de 2024, párr. 233-266.

de leyes penales de excepción en contextos de protesta indígena constituye una forma de criminalización incompatible con los estándares del sistema interamericano.

Esta criminalización afecta en especial a niños, niñas y adolescentes mapuche, quienes son recurrentemente víctimas de detenciones arbitrarias, violencia policial y traumas psicológicos, así como a mujeres mapuche que enfrentan formas interseccionales de violencia. Un ejemplo paradigmático de esto último lo constituye la situación de las hortaliceras mapuche de Temuco, criminalizadas por ejercer un oficio tradicional en el espacio público.[76]

Una propuesta de reparación que omita estas dimensiones estructurales difícilmente puede contribuir de manera efectiva a la paz y al entendimiento. Ignorar las violencias ejercidas por el propio Estado implica despolitizar el conflicto, desdibujar sus causas históricas y actuales, y perpetuar condiciones de exclusión y desconfianza institucional.

3.5. Tierras

El Capítulo IV del Informe Final de la CPE aborda el primero de los objetivos establecidos en el artículo segundo de su decreto de creación: elaborar un diagnóstico de la demanda de tierras del pueblo mapuche, las tierras entregadas por el Estado y las brechas aún existentes, con el propósito de cuantificar dicha demanda.[77] El análisis, sustentado en información proporcionada por la CONADI, se focaliza exclusivamente en las adquisiciones realizadas mediante el mecanismo de reparación previsto en el artículo 20B de la Ley 19.253, que establece una vía de solución de conflictos de tierras dentro del Fondo de Tierras y Aguas Indígenas, permitiendo la compra directa de predios con cargo a dicho fondo a favor de comunidades o personas indígenas que acrediten la pérdida de tierras ancestrales.[78]

El informe se estructura en un análisis cualitativo y otro cuantitativo. El primero identifica problemas estructurales del modelo vigente de

---

[76] *Informe 2019*, pp. 170 y ss.; *Informe 2020*, pp. 274-275; *Informe 2021*, pp. 371-373.

[77] Comisión Presidencial para la Paz y el Entendimiento, *Informe final*, op.cit., pp. 125 y ss.

[78] El Decreto Supremo Nº395 de 1994, del Ministerio de Planificación, hoy Ministerio de Desarrollo Social y Familia, establece el reglamento que regula el modo de operación de dicho fondo. El órgano encargado de la ejecución de ese mecanismo es CONADI. Los problemas de tierras que se buscan solucionar son aquellos que se han generado "en especial, con motivo del cumplimiento de resoluciones o transacciones, judiciales o extrajudiciales, relativas a tierras indígenas en que existan soluciones sobre tierras indígenas o transferidas a los indígenas, provenientes de los títulos de merced o reconocidos por títulos de comisario u otras cesiones o asignaciones hechas por el Estado en favor de los indígenas."

reparación territorial, como la demora excesiva en la entrega de tierras (20 a 25 años desde la obtención de la aplicabilidad),[79] la escasa oferta de predios en venta voluntaria, la dependencia exclusiva del mecanismo de compra-venta, la falta de financiamiento oportuno, y las restricciones normativas que dificultan una gestión autónoma y productiva de las tierras. Estas deficiencias han provocado un creciente desfase entre las expectativas legítimas de las comunidades y la respuesta estatal, generando, además, frustración, precariedad económica y profundización del conflicto territorial.

En el plano cuantitativo, se estima que entre 1993 y 2024 el Estado ha adquirido 230.563 hectáreas en las regiones del Biobío, La Araucanía, Los Ríos y Los Lagos mediante el artículo 20B, con una inversión ajustada a 2024 de aproximadamente USD $1.017 millones.[80] A ello se suman cerca de 90 mil hectáreas entregadas a través de otros mecanismos, como transferencias de inmuebles fiscales y saneamientos de propiedad indígena.

No obstante, la demanda aún pendiente es considerablemente mayor. La CPE identifica cuatro grupos de comunidades en distintas situaciones jurídicas y administrativas. El Grupo 1, considerado prioritario, reúne comunidades con aplicabilidad otorgada o solicitudes ingresadas, cuya demanda asciende a casi 397 mil hectáreas. A este monto se agregan las proyecciones de los grupos 2 y 3 (comunidades constituidas o por constituir), y del grupo 4, integrado por comunidades sin títulos históricos, pero con vínculos territoriales significativos.

Ante la magnitud de estas cifras, la CPE plantea la necesidad de establecer reglas que limiten el crecimiento indefinido del universo de beneficiarios. Advierte que no existen en la actualidad restricciones normativas a la creación de nuevas comunidades ni al aumento de familias en las ya existentes, lo que comprometería la viabilidad del sistema.

Finalmente, se estiman los plazos necesarios para resolver la demanda del grupo 1 bajo dos escenarios: con precios y presupuestos constantes, se requerirían 80 años; si se proyectan aumentos según tendencias históricas, el plazo se extendería hasta 162 años.

---

79 Esto también ha sido cuestionado por la Corte Suprema. Corte Suprema, Rol N° 140.337-2020, 29 de marzo de 2021 y Corte Suprema, Rol N° 56.135-2021, 20 de enero de 2022.

80 En cuanto a la distribución territorial de las compras de tierras realizadas por CONADI a través del artículo 20B, la Región de La Araucanía concentra la mayor parte, con un 59% del total (135.418 hectáreas), especialmente en las provincias de Malleco (34%) y Cautín (25%). Le siguen la Región de Los Lagos, con 13% en la provincia de Osorno y 5% en la provincia de Chiloé; la Región del Biobío, con 10% en la provincia de Biobío y 6% en la provincia de Arauco; y, finalmente, la Región de Los Ríos, donde destaca la provincia de Valdivia con un 6% del total adquirido. Ver, Comisión Presidencial para la Paz y el Entendimiento, *Informe final*, op. cit., p. 138.

Para responder al desafío de cerrar la brecha histórica en materia de restitución de tierras, la CPE formula un conjunto de recomendaciones (N°10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17 y 19) orientadas a una transformación estructural del sistema de reparación territorial. La principal propuesta es la creación de una Agencia de Reparación, concebida como un servicio público descentralizado y con autonomía funcional, que tendría a su cargo la ejecución de las reparaciones y "que contará con un mecanismo de adquisición de tierras que evite los conflictos y que se ajuste al derecho y no a vías de hecho".[81] Esta agencia administraría un fondo financiero estimado en USD $4.000 millones, distribuido en tres subfondos: uno dirigido a aquellas comunidades con aplicabilidad o solicitudes ya presentadas (USD $3.266 millones), otro destinado a comunidades ya constituidas o por constituirse antes de la entrada en vigor del nuevo sistema (USD $605 millones), y un tercero para comunidades sin títulos históricos reconocidos pero con vínculos territoriales significativos (USD $129 millones). Además, se establece que la cantidad de familias beneficiarias por comunidad no podrá aumentar más de un 5% respecto del número vigente al momento de las recomendaciones, con el fin de controlar el universo de beneficiarios y asegurar la sostenibilidad del sistema.[82]

Complementariamente, la Comisión propone la creación de un "Tribunal Arbitral", autónomo y de carácter temporal, integrado de manera paritaria por miembros mapuche y no mapuche, con competencias administrativas y de resolución de controversias. Este tribunal conocerá solicitudes de reparación fundadas en títulos no invocados previamente o en la ausencia de titulación histórica, y podrá mediar en conflictos territoriales, emitiendo decisiones definitivas e inapelables. Asimismo, resolverá, por única vez, las discrepancias que puedan surgir respecto de la modalidad de reparación entre los solicitantes y la Agencia de Reparación, y tendrá atribuciones para supervisar el sistema e instruir ajustes territoriales, siendo todas sus resoluciones de carácter definitivo.

Durante la fase de transición, la CONADI mantendría sus funciones, pero con el deber de fortalecer su capacidad institucional, digitalizar registros y resolver las solicitudes pendientes aplicando nuevos criterios, como el límite de tres comunidades por título de merced. Una vez operativo el nuevo sistema, la ejecución de las reparaciones pasaría a ser responsabilidad exclusiva de la Agencia de Reparación.

[81] Ibid., p. 166.
[82] Ibid., p. 167.

Otra de las propuestas relevantes es la modificación del régimen de contratos sobre tierras indígenas (recomendación N°13), permitiendo bajo regulación el arriendo, usufructo y mediería de predios indígenas, con asesoría jurídica gratuita, cláusulas de equidad y salvaguardas contra eventuales abusos. Esta medida buscaría facilitar un uso más eficiente de las tierras ya restituidas.

En este contexto, un eje estratégico del nuevo enfoque es la colaboración con el sector forestal (recomendación N°14), a través de mesas de trabajo orientadas a facilitar la entrega voluntaria de predios demandados y explorar fórmulas jurídicas de acceso a sitios de significación cultural.

Respecto de las formas de reparación, aunque se prioriza la restitución de tierras, se prevén alternativas complementarias como infraestructura comunitaria, apoyo habitacional, condonación de deudas, becas educativas o participación en la gestión de áreas protegidas. Las reparaciones podrían beneficiar tanto a comunidades como a familias individuales. El acceso a las reparaciones se organizaría según criterios de priorización tales como la antigüedad de las solicitudes, la inexistencia de compras previas, la contigüidad territorial y la situación socioeconómica de los solicitantes.

Finalmente, se propone un programa de acompañamiento integral que incluya la elaboración de planes productivos con el apoyo de INDAP, SERCOTEC o CORFO, la gestión transitoria de predios en ciclos productivos y asistencia técnica para la habilitación de tierras, con el fin de garantizar la sostenibilidad y pertinencia de los procesos de restitución.

Si bien el Informe final de la CPE constituye un esfuerzo relevante por visibilizar la magnitud del problema territorial mapuche y por proponer una arquitectura institucional y financiera orientada a enfrentarlo, desde la perspectiva de los estándares internacionales de derechos humanos, su diagnóstico y recomendaciones presentan serias limitaciones que comprometen tanto su legitimidad como su eficacia reparadora. En primer lugar, el enfoque adoptado resulta regresivo respecto de estándares internacionales y de recomendaciones formuladas por comisiones anteriores, como la CVHNTPI. A diferencia de esta última, que propuso mecanismos más allá del mercado –incluida la expropiación por causa de utilidad pública o interés social–,[83] la CPE opta por mantener la lógica de la compraventa voluntaria. Esta elección restringe significativamente la capacidad del Estado para resolver estructuralmente los conflictos

[83] Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas, *Informe de la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato*, Santiago, Comisionado Presidencial para Asuntos Indígenas, Gobierno de Chile, 2008, p. 577.

territoriales, en especial considerando que una proporción importante de las tierras reclamadas se encuentra en manos de grandes propietarios o empresas forestales.

Además, las recomendaciones de la CPE se basan en un enfoque que condiciona, principalmente, el derecho a la reparación territorial a que existan títulos previamente reconocidos por el Estado. Esta aproximación desconoce que el fundamento del derecho de propiedad indígena no reside en el reconocimiento estatal, sino en la ocupación tradicional del territorio, tal como lo consagran el Convenio 169 de la OIT y la jurisprudencia de la Corte IDH. Si bien se contempla la creación de un Tribunal Arbitral para resolver demandas basadas en ocupación sin título, el diseño propuesto impone restricciones geográficas, temporales y presupuestarias altamente problemáticas. Limitar el acceso a la reparación por esta vía a ciertas comunas, durante un plazo acotado de cinco años y con un fondo restringido a USD 129 millones (menos del 4% del total del presupuesto propuesto), implica en la práctica una negación estructural del derecho a la restitución para una parte sustantiva del pueblo mapuche.

De manera aún más preocupante, se establece que las decisiones del Tribunal Arbitral serán definitivas y no estarán sujetas a revisión judicial, lo que vulnera tanto el derecho a la tutela judicial efectiva como el principio de plena impugnabilidad de las decisiones administrativas. Al tratarse de un órgano de carácter administrativo, su exclusión del control jurisdiccional infringe el artículo 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el artículo 38 de la Constitución chilena, debilitando gravemente las garantías del debido proceso en un ámbito especialmente sensible como es la restitución de tierras indígenas.

Respecto de las formas alternativas de reparación, la propuesta de la CPE de sustituir, en ciertos casos, la restitución territorial por medidas como infraestructura, condonación de deudas, financiamiento educativo o participación en áreas protegidas plantea importantes objeciones desde una perspectiva de derechos humanos. Aunque el derecho internacional reconoce que la compensación puede constituir una forma válida de reparación cuando la restitución no es posible, su legitimidad y validez depende de requisitos tanto procedimentales como sustantivos.[84] En cumplimiento de los primeros, y en concordancia con la obligación de consulta que describimos arriba, la obtención de acuerdo por parte

[84] César Rodríguez-Garavito y Yukyan Lam, "Enfrentando las violaciones de los derechos de los pueblos indígenas al territorio, a tierra y los recursos naturales durante conflictos y transiciones", en Centro Internacional para la Justicia Transicional, *Fortaleciendo los derechos de los pueblos indígenas a través de la justicia transicional*, Nueva York, ICTJ, 2013, p. 31.

del grupo indígena por medio de un proceso transparente es de vital importancia. En cuanto al aspecto sustantivo, la compensación debe ser hecha preferentemente por tierras alternativas de igual calidad, tamaño y situación legal. En cambio, si se otorga compensación monetaria, el monto debe también ser justo y equitativo.

El análisis crítico del modelo neozelandés de compensación a los pueblos maoríes –que parece servir de referencia para estos efectos– resulta particularmente ilustrativo en este punto. Así lo señaló el entonces Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, Rodolfo Stavenhagen:

> La cantidad total de tierras devueltas a modo de reparación a través de los acuerdos constituye un pequeño porcentaje de las tierras reclamadas, y el dinero pagado generalmente representa menos del 1 por ciento del valor actual de las tierras. El gasto total del Estado en la resolución de reclamos por incumplimiento del Tratado durante la última década […] equivale alrededor del 1,6 por ciento del presupuesto gubernamental de un solo año. […] Dado que el Tribunal sigue desempeñando un papel significativo en la recuperación de los derechos humanos del pueblo maorí, debería recibir mayor financiamiento para resolver satisfactoriamente las cientos de reclamaciones pendientes. Además, sus conclusiones deberían ser reconocidas judicialmente y adquirir carácter vinculante para la Corona.[85]

En ese contexto, los procesos de compensación, lejos de avanzar hacia una justicia y reparación histórica, tienen el riesgo de operar como mecanismos de desresponsabilización estatal y consolidación del despojo territorial. Este riesgo es plenamente aplicable al modelo propuesto por la CPE (que en este punto sigue la experiencia neozelandesa), en ausencia de garantías claras que aseguren el carácter excepcional, voluntario y sustantivamente adecuado de las compensaciones ofrecidas.

Por otra parte, las recomendaciones relativas al papel de la industria forestal en la solución del conflicto territorial resultan insuficientes y evasivas. Aunque el informe reconoce que una parte significativa de las tierras históricas mapuche se encuentra actualmente en manos de empresas forestales, las medidas propuestas se reducen a la instalación de mesas

[85] Comisión de Derechos Humanos, Consejo Económico y Social, Naciones Unidas, *Informe del Sr. Rodolfo Stavenhagen, Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Misión a Nueva Zelandia*, E/CN.4/2006/78/Add.3, 13 de marzo de 2006, párr. 27 (traducción del autor).

de diálogo y a la promoción de acuerdos voluntarios, sin contemplar obligaciones jurídicas concretas ni mecanismos efectivos de restitución. La CPE evita atribuir responsabilidades históricas a la expansión de los monocultivos forestales en territorios indígenas y omite considerar alternativas como la desinversión, la reforestación o la transferencia de predios, discutidas en otros espacios, como respuestas a la expropiación histórica. Esta omisión reproduce una lógica de impunidad y mantiene intactas las condiciones estructurales que han alimentado los conflictos en el sur.

Finalmente, las modificaciones propuestas al régimen jurídico de las tierras indígenas –en particular, la ampliación a 25 años de los contratos de arriendo, usufructo y mediería– constituyen una seria amenaza para los derechos territoriales del pueblo mapuche.[86] Diversas organizaciones han denunciado que esta reforma implica una incorporación encubierta de las tierras indígenas al mercado, debilitando uno de los principales avances logrados en la década de 1990 con la aprobación de la Ley 19.253: el estatuto de protección consagrado en su artículo 13. No es casual que este tipo de iniciativas evoquen recuerdos de la dictadura, cuando la prohibición de venta coexistía con arriendos de hasta 99 años, lo que en la práctica derivó en la pérdida del control comunitario sobre amplias extensiones de territorio por valores muy inferiores a los del mercado. En esa línea, durante el proceso de consulta indígena convocado por el Gobierno para definir el nuevo sistema de tierras, este punto concentró las principales objeciones de comunidades y organizaciones mapuche, que lo leen como un retroceso y un incentivo a la mercantilización del territorio. Presentar la liberalización de contratos como respuesta a la supuesta "subutilización" de las tierras ignora la raíz estructural del problema: el Estado ha condicionado históricamente el acceso a políticas públicas, programas productivos y fondos de desarrollo a la subdivisión de la tierra y la formalización de títulos individuales. Esta exigencia contradice el carácter colectivo del derecho a la tierra, fragmenta el territorio y debilita la base material de la autonomía indígena.

En suma, aunque la CPE reconoce la magnitud del problema territorial y propone una arquitectura institucional novedosa para destrabar uno de sus principales nudos críticos (la demora en el procesamiento de las solicitudes de reivindicación), su modelo de reparación perpetúa la lógica

[86] En este sentido, ver: El Mostrador.cl: "Piñera sale en defensa de la consulta indígena pese a incidentes y llamados a bajarla", 28 de mayo de 2019.
Biobiochile.cl: "Consejera nacional mapuche ante la Conadi califica consulta indígena como una 'invasión moderna'", 16 de agosto de 2025.

de subordinación de los pueblos indígenas al marco jurídico estatal, mantiene las restricciones del mercado como barrera estructural y omite las condiciones históricas, políticas y económicas que han generado el despojo. En lugar de avanzar hacia una solución duradera y legítima que transforme las relaciones interculturales en las regiones afectadas, el diseño propuesto corre el riesgo de consolidar un modelo de gestión tecnocrática de la deuda histórica del Estado con el pueblo mapuche.

3.6. Desarrollo territorial

Finalmente, la CPE identifica, de manera acertada, que el rezago económico y la desigualdad estructural son factores clave en el conflicto que afecta a las regiones del Biobío, La Araucanía, Los Ríos y Los Lagos. En los diálogos desarrollados por la Comisión, se evidenció con claridad la demanda por un desarrollo territorial más justo, sustentable y culturalmente pertinente, que asegure beneficios equitativos para las comunidades locales, en especial las mapuche. Sin embargo, las recomendaciones 18, 19 y 20, si bien recogen diversas propuestas vinculadas al fortalecimiento de infraestructura, apoyo productivo, subsidios y acceso al financiamiento, revelan serias debilidades cuando se contrastan con los estándares internacionales de derechos humanos de los pueblos indígenas.

En efecto, aunque algunas medidas apuntan al acompañamiento técnico de comunidades mapuche en procesos de reparación territorial –como el diseño de planes de negocio, apoyo a la habilitación de predios y mecanismos de participación en ciclos productivos–, buena parte de las propuestas están orientadas al fomento del desarrollo económico regional general, con énfasis en sectores como la agroindustria, el turismo y las plantaciones forestales, sin un enfoque diferenciado que reconozca el derecho de los pueblos indígenas a determinar libremente sus prioridades de desarrollo. Esta orientación resulta en especial preocupante, considerando que, incluso, se sugiere el otorgamiento de subsidios para plantaciones forestales con especies exóticas, justo uno de los pilares del modelo de desarrollo que ha sido históricamente conflictivo con el pueblo mapuche y que ha generado amplios procesos de resistencia territorial.

Más aún, la recomendación omite por completo los derechos de los pueblos indígenas reconocidos en el derecho internacional frente a proyectos de inversión que puedan afectar sus tierras, territorios y recursos naturales. No se hace mención al derecho a la consulta previa, libre e informada con miras al consentimiento, ni al derecho a participar en los beneficios derivados de tales proyectos o a recibir compensaciones adecuadas por los

impactos generados. Estos principios están consagrados en instrumentos fundamentales como el Convenio 169 de la OIT, la DNUDPI y la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Su exclusión resulta especialmente preocupante, considerando no solo que la CPE tuvo acceso a experiencias internacionales –como las de Canadá y Nueva Zelandia– donde estos principios han sido claves para redefinir las relaciones entre el Estado y los pueblos indígenas, sino también que la propia CVHNTPI recomendó expresamente asegurar la participación indígena en los beneficios generados por actividades productivas en sus territorios.[87] La omisión de estos estándares representa una oportunidad perdida para avanzar hacia un modelo de desarrollo fundado en la justicia territorial, el respeto de los derechos colectivos y la autodeterminación de los pueblos indígenas.

En síntesis, el enfoque de desarrollo propuesto por la CPE reproduce una lógica de inserción del mundo mapuche en el modelo económico dominante –a través de asociatividad con privados y atracción de inversiones exógenas–, sin cuestionar críticamente sus efectos históricos en el conflicto ni abrir espacios efectivos para el ejercicio de la autodeterminación. Al no vincular el desarrollo territorial con los derechos humanos de los pueblos indígenas, las recomendaciones en esta materia arriesgan profundizar las tensiones que el propio mandato de la CPE buscaba resolver.

CONCLUSIONES

El trabajo de la CPE representa un esfuerzo institucional relevante por abordar la dimensión histórica, estructural y territorial del conflicto entre el Estado chileno y el pueblo mapuche. No obstante, al analizar sus resultados a la luz de los estándares internacionales de derechos humanos, se evidencian limitaciones significativas en su diseño, metodología y propuestas.

La composición de la Comisión –dominada por criterios político-partidarios, sin considerar representantes indígenas elegidos por sus propias organizaciones– debilitó su legitimidad y la posibilidad de que se erija como un espacio de diálogo intercultural. A ello se suma la ausencia de una consulta indígena previa al cierre del proceso y su realización *ex post* bajo un reglamento ampliamente cuestionado, lo que socava la validez participativa del mecanismo.

---

87 Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas, *Informe de la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato*, op. cit., pp. 541-546.

Aunque la CPE reconoce la necesidad de justicia y reconocimiento, sus recomendaciones se mantienen dentro de un enfoque estatal monocultural, sin asumir compromisos claros con derechos fundamentales como la libre determinación o la autonomía territorial. Las propuestas en materia de representación política y participación indígena resultan ambiguas o regresivas frente a estándares ya reconocidos e implementados en procesos anteriores.

El enfoque de reparación adoptado desconoce las violencias estructurales ejercidas por el Estado y se construye sobre una narrativa reduccionista de "violencia rural", sin distinguir las diversas dinámicas que la conforman, lo que impide una comprensión integral del conflicto. Asimismo, la reforma del sistema de tierras propuesta por la Comisión, reproduce la lógica mercantil y supedita la reparación al reconocimiento estatal de títulos de propiedad, excluyendo a aquellas comunidades que fundamentan sus derechos en la ocupación tradicional de sus territorios.

La creación de un Tribunal Arbitral como órgano administrativo, cuyas decisiones serían inapelables, vulnera tanto las garantías constitucionales como los estándares internacionales en materia de acceso a la justicia. Asimismo, las formas de compensación propuestas carecen de salvaguardas adecuadas, lo que podría desnaturalizar su carácter reparador. Por último, el modelo de desarrollo sugerido refuerza esquemas definidos desde fuera del mundo mapuche, sin cuestionar el impacto que han tenido históricamente industrias como la forestal en el conflicto, ni reconocer el derecho del pueblo mapuche a establecer sus propias prioridades de desarrollo.

En suma, si bien la CPE aporta al diagnóstico y visibilización del conflicto, su propuesta no configura una respuesta transformadora ni plenamente coherente con los derechos colectivos de los pueblos indígenas. Avanzar hacia una paz duradera exige superar enfoques tecnocráticos y reconocer, de forma efectiva, la autodeterminación, la participación efectiva y la reparación integral del pueblo mapuche.

RECOMENDACIONES

1. Garantizar que todas las medidas legislativas o administrativas derivadas de la Comisión se implementen mediante procesos de consulta previa y participación sustantiva de los pueblos indígenas directamente afectados, en todas sus etapas –formulación, aplicación y evaluación–, con el objetivo de obtener su consentimiento libre, previo e informado.

2. Garantizar un sistema integral de reparación territorial y de víctimas de violencia en el Wallmapu, que reconozca el derecho de los pueblos indígenas a la restitución y reparación de sus tierras, territorios y recursos, conforme a sus leyes, costumbres y sistemas de tenencia, y que incluya medidas de verdad, justicia, compensación y garantías de no repetición para todas las personas afectadas —mapuche y no mapuche— por la violencia y la represión estatal. Este sistema debe privilegiar la restitución por sobre la compensación monetaria, asegurar la participación y fiscalización indígena, respetar el consentimiento libre, previo e informado, e incorporar enfoques diferenciados para mujeres, niños, niñas y adolescentes, bajo la administración de un órgano autónomo con financiamiento suficiente y conforme a los estándares interamericanos de reparación integral.
3. Garantizar que el diseño del Tribunal Arbitral propuesto asegure, de implementarse, el acceso a control judicial efectivo. Toda instancia administrativa que resuelva sobre derechos fundamentales, como la restitución territorial, debe someterse al principio de tutela judicial efectiva.
4. Revisar las propuestas de liberalización del régimen jurídico de tierras indígenas. Cualquier reforma en esta materia debe garantizar el resguardo del vínculo territorial, prevenir la enajenación encubierta y proteger el carácter colectivo de la propiedad indígena. No deben promoverse mecanismos contractuales que, bajo condiciones de desigualdad estructural, expongan a las comunidades a procesos de captura, subordinación o fragmentación del territorio.
5. Incorporar el derecho al desarrollo propio como eje central de las políticas públicas en los territorios indígenas. Las medidas de desarrollo deben ser culturalmente pertinentes y construidas en conjunto con las comunidades, respetando sus prioridades, formas de vida, proyectos colectivos.

DERECHOS HUMANOS Y DESASTRES SOCIONATURALES EN CHILE 2024-2025: ENTRE APAGONES E INCENDIOS[1]

Julián Cortés Oggero,[2]
Gabriela Azócar De la Cruz,[3]
Danae Núñez Calderón[4]

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 Magíster 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 socionaturales, 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 previsibles.

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 previsibles (como el caso *Sawhoyamaxa 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 político[5] en tiempos de crisis climática[6] y exposición recurrente a amenazas socionaturales.[7]

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

En la actualidad, en Chile, la gestión del riesgo de desastres socionaturales 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 riesgos[9] –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 2020-2023[10] 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 socionaturales 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 socionaturales, 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 Nº37 (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 socionaturales (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 daños[15] 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 previsibles –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 Nº1) y el *derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación* (art. 19 Nº8), 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 21.364[17] 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 atingentes 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 Sawhoyamaxa, 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 socionaturales. 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-23/17[20] 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 Sawhoyamaxa 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 Nº 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 adoptó[26] 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 Nº15, *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 socionaturales 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 socionaturales, 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 socionaturales 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 socionaturales 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 revisitaremos 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 técnico[42] 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: "Conmoción 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, Socoepa, 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 center*s; 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 industriales[53] 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 seis[56] 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 Nacional[58] (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 Pais.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?prmID=357357&prmTipo=DOCUMENTO_COMISION

57 Radioudechile.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 desequilibro 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 tu 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?prmID=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 CIGIDEN[67] como la Comisión Investigadora Especial de la Cámara de Diputadas y Diputados[68] 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 vació 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, CONAF[76] 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 MDSF, 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 previsibles.[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 l, 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] P*acto 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 previsibles 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 previsibles.[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 SENAPRED. 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, *Sawhoyamaxa vs. Paraguay* (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, *Comunidad de La Oroya vs. Perú* (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; SENAPRED activa COGRID; MINVU lidera reconstrucción; designación de gerente *ad hoc*. 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, ***Comunidad de La Oroya vs. Perú*** (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 Nº68 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 *Sawhoyamaxa 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 Nº37 (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 adaptativa[131] 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/oportunidades-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.

EN BUSCA DE UN BALANCE DE PROTECCIÓN Y DERECHOS CON EFICIENCIA ADMINISTRATIVA EN LAS REFORMAS DE PERMISOS SECTORIALES Y EVALUACIÓN AMBIENTAL

Pedro Cisterna Gaete[1]

SÍNTESIS

A partir del impulso gubernamental por modernizar permisos y evaluación ambiental, este capítulo examina dos frentes complementarios. En la Ley Marco de Autorizaciones Sectoriales –LMAS– analiza cómo las técnicas habilitantes alternativas, el silencio administrativo y la estabilidad regulatoria inciden en el control preventivo y en la actualización de estándares según la mejor ciencia disponible. Luego, estudia la reforma del Servicio de Evaluación Ambiental, SEA, a la luz de los derechos procedimentales del Acuerdo de Escazú, en particular, en lo que se refiere al acceso a la información, a la participación y a la justicia. Con evidencia obtenida del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental –entre 2018 y 2024– y revisión normativa, el estudio sostiene que la modernización puede conciliar eficiencia y protección solo si se implementan salvaguardas claras como gestión activa de expedientes, fiscalización fortalecida, participación con incidencia y un modelo de certeza adaptativa que permita ajustar exigencias sin perder seguridad jurídica.

Palabras claves: *Ley Marco de Autorizaciones Sectoriales, Evaluación Ambiental 2.0, principio de prevención, Acuerdo de Escazú.*

[1] Doctor en Derecho, Universidad de Edimburgo. Investigador senior del proyecto REDAR, financiado por la Unión Europea.

INTRODUCCIÓN

La modernización del régimen de autorizaciones administrativas ocupa hoy un lugar central en la agenda regulatoria chilena. El Ejecutivo ha promovido tres iniciativas estrechamente vinculadas –Ley Marco de Autorizaciones Sectoriales, ya promulgada; proyecto Evaluación Ambiental 2.0, en primer trámite; y el proyecto de Fortalecimiento de la Superintendencia del Medio Ambiente– con el objetivo declarado de reducir plazos, digitalizar procedimientos y mejorar la coordinación interinstitucional.

El paquete normativo se inserta en el Plan de Crecimiento Económico impulsado desde 2023, cuyos antecedentes técnicos fueron entregados por la denominada "Comisión Marfán". Este órgano diagnósticó que la dispersión de requisitos y la ausencia de plazos fatales generan demoras que inciden negativamente sobre la inversión y la competitividad. Frente a dicho diagnóstico, las reformas proponen mecanismos de tramitación paralela, declaraciones juradas en reemplazo de control ex ante y preventivo y, en ciertos supuestos, silencio administrativo positivo.

Este artículo examina dos de los proyectos de ley mencionados –Ley Marco de Autorizaciones Sectoriales (en adelante, LMAS) y el Proyecto de Evaluación Ambiental 2.0 (en adelante, EA2) –, bajo dos prismas jurídicos:

> — Principio de prevención del derecho ambiental, reconocido por el derecho internacional ambiental y, a su vez, en la Ley 19.300 y en la jurisprudencia constitucional y administrativa interna;
> — Derechos procedimentales consagrados en el Acuerdo de Escazú –acceso a información, participación pública y justicia ambiental– y en otros instrumentos comparados pertinentes.[2]

Este artículo se concentra en la LMAS y en el proyecto EA2 por dos razones. Primero, porque ambas iniciativas reconfiguran directamente el control preventivo ex ante y los derechos procedimentales. En síntesis, LMAS reorganiza los permisos sectoriales mediante la figura de los títulos habilitantes (THA) e introduce plazos fatales con silencio positivo y reglas de estabilidad regulatoria, lo que acelera la tramitación y desplaza parte del control hacia etapas posteriores. Por su parte, EA2 reforma el Sistema

[2] Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente (Aarhus, 25 de junio de 1998), United Nations Treaty Series, vol. 2161, p. 447.

de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) al digitalizar íntegramente el procedimiento, suprimir el Comité de ministros y concentrar la impugnación en un recurso único ante una sede especializada, además de incorporar participación temprana no vinculante previo al ingreso formal de proyectos, con efectos en la oportunidad y eficacia de la participación. Segundo, porque –dado su alcance transversal y estado de avance legislativo– estas reformas tienen alta probabilidad de definir el estándar de control y participación en el corto plazo.

La metodología combina análisis normativo con evidencia empírica, es decir, revisión de normas y de datos oficiales obtenidos vía Ley de Transparencia sobre tiempos efectivos de tramitación. Este enfoque permite contrastar los objetivos declarados de eficiencia con la práctica institucional observable.

El presente trabajo aborda estas reformas desde la perspectiva de la protección de los derechos humanos, lo cual implica revisar cómo las reformas al régimen de autorizaciones sectoriales inciden en el goce del derecho a vivir en un medio ambiente sano y en los derechos procedimentales que lo hacen exigible. La literatura en el ámbito económico y de gestión aporta a la reflexión sobre las necesidades de eficiencia, sin embargo, el análisis central desarrollado en este capítulo es jurídico, vale decir, se examina si los instrumentos de aceleración y simplificación de la tramitación administrativa reconfiguran las garantías de control preventivo –que estructuran el derecho ambiental moderno– y bajo qué condiciones pueden compatibilizarse con los principios de prevención y derechos ambientales procedimentales.[3]

En este sentido, este capítulo se organiza en torno al supuesto fundamental de que la agilización regulatoria es compatible con la protección, solo si se mantiene un umbral mínimo de control preventivo y de derechos procedimentales ambientales. En esta línea, es fundamental, entonces, que la reforma apunte a mejorar el diseño y las capacidades sin reducción de garantías.

En detalle, la sección 2 describe el contexto político-económico de las reformas; la sección 3 precisa los contenidos de las iniciativas analizadas y su articulación interna; la sección 4 aplica el principio de prevención al

[3] Por "derechos ambientales procedimentales" se entiende el conjunto de garantías de acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en asuntos ambientales, que operativizan el derecho sustantivo a un medio ambiente sano. Esta tríada de garantías ha sido reconocida en instrumentos internacionales como la Convención de Aarhus (1998) y el Acuerdo de Escazú (2018, vigente en Chile), así como en el derecho interno chileno (por ejemplo, Ley 19.300, Ley 20.285 y Ley 20.600).

análisis de la LMAS, y la sección 5 evalúa la EA2 a la luz de los derechos procedimentales de Escazú. Por último, en la sección 6 se concluye con observaciones sobre el cumplimiento de los compromisos ambientales y climáticos de Chile y se presentan las recomendaciones orientadas a compatibilizar la necesaria agilidad regulatoria con la conservación de las garantías preventivas y de participación.

Este capítulo utiliza datos oficiales del Servicio de Evaluación Ambiental (SEA) para el período 2018–2024. En ese lapso ingresaron 5.100 proyectos al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA): 4.788 Declaraciones de Impacto Ambiental (DIA, 93,9%) y 312 Estudios de Impacto Ambiental (EIA, 6,1%). Esta línea de base empírica permite contrastar los objetivos de reducción de plazos de las reformas con el desempeño efectivo del SEIA y sirve para sustentar el análisis sobre participación y acceso a la justicia que se desarrolla más adelante. El propósito es aportar evidencia y criterios jurídicos para un debate informado que nos permita determinar si la búsqueda de eficiencia institucional es compatible, y en qué condiciones, con los estándares de protección ambiental y de derechos humanos que Chile ha suscrito.

1. ANTECEDENTES DE LAS REFORMAS PROPUESTAS

1.1. Orígenes y razones de los proyectos de ley y legislación en análisis

En febrero de 2023, el Gobierno encomendó a la Comisión Nacional de Evaluación y Productividad (CNEP) desarrollar un estudio sobre los permisos sectoriales en Chile y el impacto de estos en la inversión. Dicha entidad, elaboró un informe[4] que formuló recomendaciones consideradas, posteriormente, en el "Pacto por el crecimiento económico, el progreso social y la responsabilidad fiscal" adoptado por el Ejecutivo.[5] El Pacto Fiscal se estructuró en seis componentes, cada uno de los cuales planteó un conjunto de medidas y un esfuerzo de cuantificación de su impacto fiscal. Entre las diversas recomendaciones se propuso "modernizar la gestión de permisos ambientales"[6] y "generar un marco legal común para permisos sectoriales para inversiones".[7]

---

4 Comisión Nacional de Productividad, *Análisis de los permisos sectoriales prioritarios para la inversión en Chile*, 2023. https://cnep.cl/wp-content/uploads/2023/11/AnalisisPermisosSectorialesV9.pdf.

5 Gobierno de Chile, *Pacto por el crecimiento económico, el progreso social y la responsabilidad fiscal*, 2023, p.10.

6 Ibid., p.11.

7 Ibid., p.11.

Asimismo, el Comité de Expertos sobre espacio fiscal y crecimiento tendencial ("Comisión Marfán") –creado por el Ejecutivo con el objeto de "asesorar al Ministerio de Hacienda en determinar el espacio fiscal que puede generar el crecimiento económico en el período 2024-2034, considerando medidas de estímulo a la inversión, la productividad y la diversificación productiva"–,[8] revisó las reformas sugeridas en el Pacto Fiscal para permisos ambientales y sectoriales, argumentando dos efectos positivos derivados de tales acciones. Primero, el adelanto de ingresos fiscales y, segundo, un aumento gradual del producto interno bruto.[9] Ambos órganos, CNEP y Comisión Marfán, se enfocaron en diferentes aspectos. El primero, contribuyó con el diagnóstico estructural, justificando la necesidad de un marco común para abordar permisos sectoriales, mientras que el análisis del segundo enfatizó principalmente en los tiempos de tramitación y coordinación, cuantificando el efecto de reducirlos.

En términos concretos, el análisis de la CNEP observa que, más allá de las diferencias en el objeto protegido, el momento del proyecto o la autoridad responsable, los permisos prioritarios exhiben patrones coherentes cuando se clasifican por complejidad. Los de clase 1 (baja complejidad) se solicitan con mayor frecuencia, se resuelven aproximadamente en dos meses, en promedio, y son rechazados solo en un 15 % de los casos. Conforme aumenta la complejidad, los tiempos y las tasas de rechazo se incrementan de forma sostenida: los permisos de clase 3 demoran en promedio diecisiete meses y casi el 40% de las solicitudes terminan denegadas. Este último grupo enfrenta, además, un volumen creciente de expedientes pendientes que, dada la continua entrada de nuevas solicitudes, previsiblemente seguirá expandiéndose.[10]

El sector privado y los medios de comunicación amplificaron estos hallazgos bajo la etiqueta de "permisología", término que pasó a ser sinónimo de "tramitación excesiva" y situó una eventual simplificación del proceso regulatorio en el centro del debate. Este concepto, crítico de las etapas de evaluación a las que se someten los proyectos de inversión, se convirtió en el eje articulador para exigir la reducción de tiempos en el otorgamiento de los permisos administrativos correspondientes.

---

8 Biblioteca del Congreso Nacional, Decreto 1076, Crea comisión asesora ministerial denominada "Comité de Expertos sobre Espacio Fiscal y Crecimiento Tendencial", 3 de agosto de 2023.

9 Ministerio de Hacienda, Pacto Fiscal: Espacio fiscal que puede generar el crecimiento económico en el período 2024–2034, considerando medidas de estímulo a la inversión, la productividad y la diversificación productiva, *Informe del Comité de Expertos sobre Espacio Fiscal y Crecimiento Tendencial*, noviembre 2023, pp. 20-21.

10 Comisión Nacional de Evaluación y Productividad (CNEP), *Análisis de los permisos sectoriales prioritarios para la inversión en Chile,* noviembre 2023, p. 10.

La presión de los sectores productivos alimentó la urgencia del debate, llegando incluso a cuestionarse la necesidad misma de evaluar proyectos bajo estándares de protección ambiental. En suma, el mandato técnico de la CNEP, las proyecciones macroeconómicas establecidas por la Comisión Marfán y la presión política por reducir la denominada "permisología" convergieron en un consenso inicial: la necesidad de un marco común para autorizaciones sectoriales y de una actualización integral del SEIA.

1.2. Proyectos y tensiones

La Ley Marco de Autorizaciones Sectoriales (LMAS), promulgada el 1 de julio de 2025, crea un sistema único de tramitación electrónica para 380 permisos distribuidos en 37 servicios y 16 ministerios, con la meta de reducir sus plazos entre un 30 % y 70 % y entregar mayor trazabilidad a la ciudadanía. La norma (i) clasifica los permisos en tres clases de complejidad; (ii) reconoce técnicas habilitantes alternativas (THA),[11] declaraciones juradas o avisos, para los permisos de complejidad 1; (iii) introduce plazos fatales con sanciones por incumplimiento e, incluso, silencio administrativo positivo en casos reglamentados;[12] (iv) establece un módulo de tramitación paralela para que las autoridades sectoriales revisen expedientes de manera simultánea; y (v) ofrece un régimen voluntario de estabilidad regulatoria de hasta ocho años para proyectos con Resolución de Calificación Ambiental (RCA) favorable, más un procedimiento exprés para inversiones estratégicas. Más adelante explicaremos en detalle lo concerniente a las técnicas habilitantes alternativas y el silencio administrativo positivo.

Si bien la LMAS se encuentra promulgada, existen tensiones entre los tomadores de decisión, principalmente respecto de las causas de la ineficiencia del sistema y sobre los énfasis y espacios que requieren reformas para dotar al sistema de la agilidad buscada. Evidencia de estas tensiones es el requerimiento constitucional presentado por diputados y diputadas oficialistas contra el proyecto LMAS, donde impugnaban principalmente la inconstitucionalidad de algunas normas, en especial las técnicas habilitantes alternativas (THA). Los requirentes cuestionaron cinco artículos clave del proyecto (7a, 9, 10, 76 y 104). Argumentaron que las THA constituirían una abdicación del deber estatal de protección al permitir que proyectos con

[11] Técnicas Habilitantes Alternativas: permiten reemplazar permisos de bajo riesgo por declaraciones juradas o avisos, sin reducir los estándares regulatorios. Estas THA están sujetas a fiscalización *ex post* (evaluación o control que se realiza después de que una actividad, proyecto o programa ha concluido o se ha ejecutado), con fuertes sanciones en caso de fraude.

[12] Ver, Ley Marco de Autorizaciones Sectoriales, artículo tercero, numeral 2.

impacto ambiental y sanitario se autoricen mediante simples declaraciones juradas; que el régimen de "estabilidad regulatoria", al congelar normas sectoriales por hasta ocho años, estaría violando principios de no regresión ambiental; que al habilitarse la disposición de bienes públicos se estaría contraviniendo su carácter inalienable; y que se modificarían atribuciones de la CONADI sin consulta previa a pueblos indígenas. En esencia, en el requerimiento se sostenía que, bajo el pretexto de agilizar trámites, el proyecto comprometería gravemente la capacidad del Estado para proteger derechos fundamentales y el medio ambiente, generando un sistema que prioriza la celeridad por sobre la tutela de bienes jurídicos constitucionales. Finalmente, el requerimiento, presentado por 42 diputados y diputadas oficialistas, no fue acogido por el Tribunal Constitucional, tras voto dividido de cinco contra cuatro.[13] La decisión fue valorada por el ministro de Economía Álvaro García.

A diferencia de la LMAS, el proyecto de ley EA2 se concentra en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA). Propone digitalizar integralmente los expedientes, suprimir el Comité de ministros y reemplazarlo por un sistema de decisión exclusivamente técnico. Asimismo, establece un procedimiento voluntario de participación temprana antes de que el proyecto ingrese formalmente al SEIA, y consolida en una única acción jurisdiccional la impugnación de las resoluciones de calificación ambiental. El proyecto reafirma y amplía la legitimación del Consejo de Defensa del Estado (CDE) en la acción de reparación por daño ambiental. Actualmente, el art. 54 de la Ley 19300 sobre bases generales del medio ambiente ya lo legitima, pero rige la inhibición de que, si otro titular demanda primero, se restringe al CDE a intervenir como tercero. La reforma elimina esa inhibición, estableciendo que el CDE siempre podrá interponer la demanda, aun cuando ya exista una acción previa de particulares o municipalidades. Además, el proyecto declara que sus cambios buscan alinear el SEIA con los estándares de derechos procedimentales ambientales reconocidos en el Acuerdo de Escazú.

Hasta ahora, si bien las organizaciones ambientales valoran la sistematización digital y la eliminación de la instancia política, advierten tres riesgos: (i) la introducción de plazos más breves sin recursos adicionales podría generar aprobaciones de menor calidad técnica; (ii)

[13] Emol.cl: "TC cierra la puerta a impugnación de ley de 'permisología' del gobierno impulsada por el oficialismo", 22 de julio de 2025.
Economía.gob.cl: "Ministro de Economía valora sentencia del TC sobre proyecto de Permisos Sectoriales: 'queda en condiciones para ser promulgado y publicado'", 4 de septiembre de 2025.

el alcance facultativo de la participación temprana limitaría el estándar de "participación desde las primeras etapas" exigido por Escazú; y (iii) la mayor flexibilidad en las tipologías de ingreso al SEIA podría permitir que proyectos de alto impacto eludan la evaluación ambiental completa. El Gobierno defiende la propuesta, señalando que las reformas aumentarán la predictibilidad y que todo proyecto con riesgo significativo seguirá sometido a estudio de impacto ambiental. En cualquier caso, el proyecto EA2 avanza más lentamente que la LMAS, lo que augura un debate parlamentario todavía abierto y con espacio para ajustes. Por otra parte, el sector empresarial respalda la modernización tendiente a dar una mayor certeza y predictibilidad a los proyectos de inversión, destacando la necesidad de fortalecer la rectoría técnica del SEA y de dotar de recursos a los servicios mientras se tramitan los cambios. Ahora, aun destacando dichos avances, existen voces que no ven en los proyectos actuales una real simplificación regulatoria, siendo más bien escépticos con las reformas planteadas.[14]

En términos de rezago en la evaluación y decisión sobre proyectos, tanto las posturas de organizaciones ambientales y empresas frente al proyecto EA2, como las inconstitucionalidades alegadas por los parlamentarios y parlamentarias sobre el LMAS reflejan tensiones evidentes entre la Ley Marco promulgada y los intereses de protección ambiental. En específico, hay visiones contradictorias respecto al principio de prevención y derechos procedimentales ambientales de acceso a la información, participación y acceso a la justicia. El análisis de las siguientes secciones se focaliza en los aspectos conflictivos antes mencionados.

2. MARCO DE ANÁLISIS

El marco de análisis –o criterios de encuadre del presente capítulo– se sostiene en dos pilares: el principio de prevención y los derechos procedimentales (acceso a la información, participación temprana y significativa, y acceso a la justicia). Ese anclaje, reconocido en el derecho interno y en el derecho internacional, entrega coherencia jurídica a la perspectiva del análisis y fija dos límites para cualquier reforma que apunte a la evaluación de los proyectos de inversión: no bajar el umbral preventivo ni retroceder en garantías.

[14] Ver, Edesio Carrasco, José Francisco García et. al., "Evaluación ambiental ante el Congreso. Diagnóstico parcial y propuestas de reforma insuficientes", Puntos de Referencia-CEP, 2024, p. 4.

2.1. Reformar sin debilitar el principio preventivo y los derechos procedimentales

El debate sobre protección ambiental y crecimiento económico es antiguo y común en jurisdicciones a nivel global. La contaminación es definida por la economía ambiental como una externalidad negativa producto de una falla en el mercado.[15] La actividad que beneficia económicamente a un sujeto, pero contamina, genera daños o impactos negativos en otros. Con el propósito de controlar y evitar dichos impactos emerge el derecho ambiental y su principio de prevención, buscando proteger el ambiente y los derechos de las personas que podrían verse afectados por la externalidad ambiental negativa derivada de una actividad económica.

Resulta a lo menos curioso que a más de 30 años de la promulgación de la Ley 19.300, el eje del debate no haya variado mucho: permisos ambientales y sectoriales versus crecimiento económico. Ciertamente, el escenario institucional es diferente. Chile cuenta con una legislación ambiental robusta y con una institucionalidad ambiental que aplica políticas de control e incentivos de cumplimiento, ambas complementadas por las vías judiciales ambientales. Ahora, si bien la legítima inquietud por el crecimiento económico y la inversión requiere ser atendida y provocar determinadas reformas que mitiguen esa preocupación, los cambios en esa línea no pueden debilitar cimientos de la institucionalidad ambiental chilena, como son el principio preventivo y los derechos ambientales procedimentales. En ciertos casos, proyectos de inversión son reducidos a un análisis estrictamente económico, siendo que la protección ambiental y de derechos implica una problemática más compleja. Esto involucra considerar elementos como el principio preventivo y las garantías de participación, acceso a la información y acceso a la justicia. Así, es fundamental que la discusión e implementación de las reformas no desatienda esas premisas fundamentales.

2.2. Eficiencia con protección: el criterio del balance

Reformar el sistema de permisos obedece, en principio, a la necesidad concreta de agilizar la economía y la inversión; objetivo que se puede alcanzar en armonía con la prevención del daño y los impactos negativos, siendo esencial, en consecuencia, un balance entre eficiencia y protección.

[15] Ver, entre otros, Tom Tietenberg y Lynne Lewis, "Economics of Pollution Control", en Environmental *and Natural Resource Economics*, New York, Routledge, 2023; William J. Baumol y Wallace E. Oates, T*he Theory of Environmental Policy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1988.

En ese sentido, como primer estándar de reforma, es fundamental no debilitar el principio preventivo, porque al hacerlo estamos desprotegiendo el ambiente. La Ley 19.300 define la protección del medio ambiente como todas las "políticas, planes, programas, normas y acciones destinados a (…) prevenir y controlar su deterioro". En esa línea, el artículo 19 número 8 de la Constitución, refuerza dicha noción, permitiendo establecer "restricciones específicas al ejercicio de determinados derechos o libertades para proteger el medio ambiente". En este contexto, el otorgamiento de permisos y autorizaciones sectoriales y ambientales, son una expresión de la necesaria protección del ambiente, definida en la ley y la Constitución. Cualquier reforma que desconsidere lo anterior está entrando en un terreno a lo menos discutible, desde la perspectiva legal y constitucional.

En este sentido, el presente capítulo asume un enfoque equilibrado. Esto implica que, si bien consideramos crucial la discusión y las reformas que permitan agilizar el sistema de evaluación y permisos para ejercer actividades productivas y económicas en Chile, las medidas que se decidan implementar deben atender al marco preventivo y de derechos procedimentales.

2.3. La llamada "permisología" no es un capricho

En la discusión pública el término "permisología" suele usarse con tono despectivo, como si los controles previos constituyeran un obstáculo burocrático sin justificación. Esa caricatura olvida dos hechos básicos. Primero, los permisos sectoriales y ambientales materializan el deber estatal de prevenir riesgos sanitarios y ecológicos. Estas instancias constituyen mecanismos que traducen el principio de prevención en actos concretos tales como límites de emisión, planes de manejo, fiscalización de relaves, etc. Proporcionan certeza jurídica tanto a la sociedad como a los inversionistas, respecto de los efectos que ciertas actividades pueden generar y cómo dichos impactos pueden ser evitados o mitigados. Segundo, la experiencia comparada muestra que la ausencia de barreras ex ante se paga *ex post* en litigios, conflictos sociales y costes de remediación muy superiores.

Por tanto, el problema no radica en la evaluación de riesgos, sino en cómo está diseñado, gestionado y financiado dicho proceso. La fragmentación institucional, requisitos duplicados, trámites secuenciales que podrían ser paralelos, requieren ser examinados para su perfeccionamiento. Reformar, entonces, implica optimizar el sistema, pero sin reducir el umbral preventivo ni los derechos de acceso. De esta manera, puede alcanzarse

un balance entre eficiencia administrativa con estándares de protección en mejora continua.

3. ANÁLISIS DE LA TENSIÓN ENTRE EFICIENCIA Y PROTECCIÓN EN LA REFORMA DE PERMISOS SECTORIALES EN CHILE

Esta sección examinará la LMAS y el proyecto de ley EA2, a la luz del principio de prevención del derecho ambiental, y derechos procedimentales ambientales, ponderando si algunas de sus disposiciones son contradictorias –en su definición y probables efectos– con dichos principios y derechos. Además, cada subsección propondrá caminos de armonización entre la eficiencia buscada y la protección y participación ambiental que se requiere en atención a nuestra legislación y tratados.

3.1. Principio de prevención y reforma al sistema de permisos

Desde el punto de vista del derecho internacional ambiental, son distintos los aspectos cuestionables de la LMAS. Esta sección se enfocará en tres: las técnicas habilitantes alternativas, el silencio positivo, y la estabilidad regulatoria, que tienen o podrían tener efectos negativos sobre el respeto y la protección de los derechos ambientales.

3.1.1. Técnicas habilitantes alternativas

La LMAS incorpora en su artículo 10 las "técnicas habilitantes alternativas", definidas como aquellas que no exigen "la dictación de un acto administrativo previo del órgano sectorial competente".[16] Estas THA pueden consistir en declaraciones juradas o avisos, y vienen a sustituir autorizaciones sectoriales para reducir tiempos de tramitación en proyectos específicos.[17] A primera vista, es preocupante que determinadas autorizaciones sean sustituidas por declaraciones unilaterales de los titulares de proyectos. Al no exigir una evaluación *ex ante*, aumentan los riesgos de efectos o impactos ambientales irreversibles donde ni siquiera la reparación sirve.

En este sentido, si bien el principio preventivo tiene un énfasis ex ante, su aplicación incluye también fases posteriores al inicio de la actividad evaluada. Aquí, a través de la debida diligencia del ente obligado y su naturaleza como obligación de conducta, el principio preventivo conlleva ejercer controles o medidas permanentes para evitar o mitigar riesgos en el desarrollo de actividades.

---

16 Ley Marco de Autorizaciones Sectoriales, LMAS, Boletín N°16566-03, 15 de enero de 2024, art. 9.

17 Ley Marco de Autorizaciones Sectoriales, LMAS, Boletín N° 16566-03, 15 de enero de 2024, art. 10.

Por otra parte, el artículo 10 de la LMAS restringe el ámbito de aplicación de las THA. El inciso tercero es claro al indicar que será la normativa sectorial la que "disponga una THA en reemplazo de una autorización administrativa".[18] Es decir, el establecimiento de THA está sujeto a una decisión sectorial que, por reglamento, también definirá los supuestos de hecho bajo los cuales el aviso o declaración sea presentado. Ahora, si en un principio el proyecto de ley solo consideraba las THA para autorizaciones de funcionamiento y de profesionales y servicios, el proyecto promulgado amplió dicha noción, pudiendo existir una THA para cualquiera de las tipologías definidas en el artículo 7 de la LMAS.

Consideradas las premisas anteriores, la LMAS –y, en particular, la eventual incorporación de THA– introduce un desplazamiento del control ex ante propio del principio de prevención. No obstante, la ley no habilita ese tránsito de forma automática: los artículos 58 y siguientes sujetan la conversión de una autorización sectorial en THA a un procedimiento administrativo que exige a la autoridad ponderar criterios técnicos y territoriales, además de abrir un período de participación ciudadana no vinculante. Esa instancia ofrece a terceros la posibilidad de objetar o matizar la propuesta antes de que se adopte la decisión definitiva.

En consecuencia, el alcance preventivo se reduce, pero no se elimina: la adopción de una THA queda condicionada a una evaluación previa que, en teoría, permite sopesar riesgos y beneficios. Parte de la literatura disponible sobre el tema, critica,[19] de manera específica, que la LMAS no se atrevió a instaurar un control plenamente *ex post*, manteniendo un "filtro" preventivo –aunque más liviano– antes de la ejecución del proyecto. Aun así, la norma abre una senda de simplificación gradual de los controles ex ante, lo cual implica una opción problemática en un contexto de cambio climático y degradación ecológica creciente. Desde una perspectiva de derechos y prevención ambiental, que atiende gravedad, irreversibilidad, acumulación de impactos y afectación de grupos vulnerables, estos resguardos son insuficientes, ya que reducen el control ex ante a decisiones con participación no vinculante, sin estándares claros de exclusión para riesgos altos.

---

[18] Ibid.

[19] Luis Eugenio García-Huidobro, José Francisco García et. al., "Permisología sectorial ante el Congreso: Examen crítico y propuestas de mejora", *Puntos de Referencia, Política y Derecho*, CEP, núm. 690, mayo de 2024, p. 29.

Para mitigar esa carencia es indispensable complementar las THA con:

— Fiscalización reforzada y orientada a la debida diligencia del titular, de modo que la carga preventiva no desaparezca, sino que se traslade a obligaciones de control permanente.
— Revisión periódica de las THA –plazos fijos y criterios claros–, que permita revertir o ajustar el mecanismo cuando aparezca nueva evidencia científica o se acumulen impactos imprevistos. Además, entre dichos criterios, pueden incluirse la afectación significativa a derechos sustantivos o procedimentales de pueblos indígenas u otros grupos vulnerables.

Con estos contrapesos, la búsqueda de eficiencia administrativa puede coexistir con la función esencial del principio de prevención en la protección ambiental y sanitaria.

3.1.2. El silencio positivo

El artículo 24 de la LMAS regula la aplicación del silencio administrativo para permisos sectoriales, aplicándose a casos en que haya "transcurrido el plazo legal para resolver acerca de una solicitud de autorización sin que el órgano sectorial se pronuncie sobre ella". El silencio puede ser estimatorio o desestimatorio, siendo las normas sectoriales las que, respectivamente, determinarán el carácter y efectos que el silencio administrativo pueda tener respecto de ciertos actos. Luego, en el caso de que la ley sectorial no regule ningún aspecto respecto a silencios administrativos, la LMAS establece, en sus numerales 1 y 2, efectos positivos y negativos en caso de silencio. En su numeral 1, el artículo 24 da un efecto positivo al silencio administrativo para los casos de autorización de proyecto, de funcionamiento, y otras señaladas en el artículo 7 letra f) de la misma disposición.

El efecto positivo otorgado es amplio, autorizando proyectos, funcionamientos y el desarrollo o ejecución de proyectos o actividades que no caben en las categorías específicamente definidas por el artículo 7. La ley define qué es un proyecto, y lo hace en términos bien generales, señalando que se trata de "cualquier plan, obra, instalación o establecimiento, público o privado, desarrollado por una persona natural o jurídica". Esta disposición debe vincularse al artículo 20 de la ley, que define plazos para los procedimientos sectoriales respectivos, no pudiendo exceder de 50 días en caso de autorizaciones de proyecto, veinticinco días en caso de

autorizaciones de funcionamiento y sesenta con relación a los del artículo 7 letra f).

Si bien es destacable que la norma ponga presión a los órganos públicos para acelerar la gestión de permisos, es al mismo tiempo riesgoso otorgar autorizaciones sin siquiera un pronunciamiento por parte de la autoridad fiscalizadora. Sin embargo, es importante aclarar que este silencio administrativo opera en los casos donde no existe pronunciamiento alguno por parte de la autoridad administrativa. Cuando no se pueda resolver con la documentación presentada por el proyecto de inversión, y siguiendo el artículo 22 de la LMAS, la autoridad podrá solicitar antecedentes complementarios para resolver de manera adecuada, suspendiéndose los plazos señalados en el artículo 20.

Aún con la suspensión de plazos que permite solicitar antecedentes complementarios, el riesgo de una aprobación tácita sigue siendo alto: los permisos de clase 3 demoran hoy, en promedio, 17 meses, muy por encima de los 50-60 días que fija la LMAS. Esa brecha estructural hace probable que los órganos más sobrecargados dejen vencer los plazos en expedientes precisamente asociados a impactos ambientales significativos. Además, cambia el peso de la prueba, afectando la posibilidad de terceros para pronunciarse sobre un proyecto potencialmente dañino. Todo eso se opone al derecho de acceso a la información y participación temprana exigido por el Acuerdo de Escazú, especialmente respecto de poblaciones más vulnerables.

Además, el sistema de control *ex post* que debería compensar la pérdida del filtro preventivo, requiere más recursos. En 2024, la SMA realizó 4.468 inspecciones y cuenta con un promedio de cuatro fiscalizadores por región, evidenciando recursos restringidos. En este contexto, confiar en la detección posterior del daño es riesgoso. En conjunto, el silencio positivo de la LMAS desnaturaliza el principio de prevención y tensiona el principio de no regresión,[20] convierte la omisión estatal en autorización válida, dificulta su posterior revisión judicial y traslada a las comunidades

[20] Andrew D Mitchell y James Munro, "An International Law Principle of Non-Regression from Environmental Protections", *Cambridge University Press*, vol. 72, 2023.investment and environmental law. This article explores the principle's diverse history, rationale and legal expression in each of these domains and finds that its various articulations in different international treaties suffer the same shortfalls and deficiencies. Non-regression clauses may leave the complexities and nuances of implementing environmental protections unaddressed, including identifying and measuring when a regression has occurred and balancing these environmental protections with other legitimate policy and environmental measures. As these clauses are increasingly subject to investor–State and State–State dispute procedures, States expose themselves to heightened liability for changes to their environmental laws, even where those changes might be legitimate and reasonable. The particular emergence of this principle in environmental law offers treaty-makers

y organizaciones defensoras el costo de probar un daño que pudo haberse evitado. Más que reforzar la certidumbre, esta fórmula expone al Estado y a los propios inversionistas a litigios, conflictos sociales y pasivos ambientales de alto costo. Lo anterior va en directa contradicción con los estándares fijados en la reciente Opinión Consultiva sobre emergencia climática y derechos humanos emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH). En ella, la Corte IDH exige una debida diligencia reforzada para el caso de la determinación del impacto climático.[21] En suma, el silencio positivo en materias con potencial daño o afectación ambiental exige cautelas reforzadas. A falta de series sectoriales de cumplimiento de plazos, no es posible estimar su probabilidad ni riesgos por servicio. La implementación debiera comenzar con alertas tempranas y gestión activa de expedientes, junto con un repositorio público de métricas de acceso abierto y actualización periódica, que muestre, por cada servicio, indicadores como la mediana de tramitación, percentiles, tasas de devolución o subsanación y las principales causas de atraso. Solo una vez operativos estos mecanismos debiera evaluarse, con carácter acotado, el uso del silencio administrativo.

3.1.3. La estabilidad regulatoria

La discusión sobre cláusulas de estabilidad regulatoria tiene larga data en el derecho de las inversiones, al contemplarse en tratados bilaterales o multilaterales de libre comercio.[22] Uno de los puntos de mayor polémica ha sido el efecto inhibidor de estas cláusulas sobre la facultad estatal de elevar estándares de protección ambiental. Esta tensión ha sido abordada en informes de relatores de la ONU, fijando estándares de transparencia y flexibilidad en la aplicación de estas cláusulas.[23] Similar discusión surge ante la LMAS. La estabilidad regulatoria prevista en los artículos 71 a 76

---

an opportunity to clarify the rights of States to derogate from otherwise narrowly drafted clauses that require them to maintain their level of environmental protection strictly."

21 Corte IDH, *Opinión consultiva 32, Emergencia Climática y Derechos Humanos*, 2025, párrs. 358 y ss.

22 Lorenzo Cotula, "Reconciling Regulatory Stability and Evolution of Environmental Standards in Investment Contracts: Towards a Rethink of Stabilization Clauses", *The Journal of World Energy Law & Business*, vol. 1, 2008.

23 Andrea Shemberg, Stabilization Clauses and Human Rights (estudio preparado para la Representación Especial del Secretario General sobre empresas y derechos humanos, y la IFC), 2009; UN, John Ruggie, *Principles for Responsible Contracts: Integrating the Management of Human Rights Risks into State-Investor Contract Negotiations-Guidance for Negotiators*; Informe de la Representación Especial del Secretario General sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas, A/HRC/17/31/Add.3, 25 de mayo de 2011; Relator Especial sobre derechos humanos y medio ambiente (David R. Boyd), *Paying Polluters*, A/78/168, 13 de julio de 2023.

de la LMAS permite al titular de un proyecto solicitar que, por un plazo de hasta ocho años, no le sean aplicables las modificaciones normativas que afecten a las autorizaciones sectoriales indispensables para su ejecución. La solicitud puede hacerse incluso antes de obtener la RCA, operando bajo condición suspensiva. En la práctica, el estándar jurídico y técnico vigente al momento de la decisión sectorial queda "congelado" durante todo el período de estabilidad.

Si bien la LMAS no extiende la estabilidad regulatoria al SEIA ni a la RCA, el régimen se aplica a las autorizaciones o títulos habilitantes sectoriales que se obtienen con posterioridad a la RCA, o que se tramitan en paralelo bajo condición suspensiva, congelando durante un período de hasta ocho años los criterios y exigencias sectoriales aplicables a su otorgamiento. Aunque las obligaciones generales de operación, como normas de emisión o planes de descontaminación, permanezcan sujetas a actualización, el momento decisional del permiso queda anclado a estándares que pueden volverse desfasados respecto de la mejor ciencia disponible. En proyectos complejos y secuenciales, esto podría generar desalineaciones entre nueva evidencia climática, hídrica o de biodiversidad y los insumos técnicos con que se resuelven permisos sectoriales críticos, tensionando el principio preventivo y la progresión de la protección ambiental. Asimismo, la solución de adaptabilidad a través del "interés público impostergable" depende de decisiones regulatorias futuras y puede activarse tarde o de forma incierta, trasladando el riesgo a una excepción discrecional.

En términos operativos, el régimen incentivo ancla permisos a marcos normativos antiguos durante hasta ocho años, dificultando la integración oportuna de avances científicos y la sincronización con la actualización de NDC y de las metas del Marco Global de Biodiversidad, cuando dichas actualizaciones guarden relación con los permisos sectoriales en evaluación.

Este congelamiento tensiona, en primer lugar, el principio de prevención. La esencia preventiva del derecho ambiental radica en ajustar los requisitos ex ante cuando surgen nuevos riesgos o se perfecciona el conocimiento sobre los ya identificados. Si la autoridad no puede actualizar las condiciones de un permiso durante ocho años, pierde capacidad de incorporar medidas correctivas derivadas de avances científicos, técnicos o de eventos imprevistos. Así, el control preventivo se transforma en una fotografía estática que puede quedar obsoleta.

En segundo término, la cláusula de estabilidad choca con el principio de progresión y de no regresión, que exige que la protección ambiental

evolucione hacia estándares cada vez más exigentes, salvo justificación reforzada. Al inmovilizar el marco regulatorio sectorial, la LMAS impide aplicar mejoras obligatorias durante todo el periodo de vigencia, retrasando *de facto* la entrada en vigor de nuevas salvaguardas. El resultado es un desfase entre las metas climáticas y de biodiversidad y los criterios sectoriales aplicados para autorizar proyectos.

Finalmente, la medida dificulta el cumplimiento del mandato de considerar el conocimiento científico disponible y en permanente actualización, en cualquier proceso de evaluación que comprometa el equilibrio del ambiente. La evidencia climática y ambiental cambia año a año y los hallazgos no son muy alentadores en algunos índices: por ejemplo 2024 superó los récords de 2023 en temperatura y calor oceánico a nivel planetario. Por su parte, el presupuesto global de carbono se actualiza anualmente.[24] En consecuencia, congelar parámetros por ocho años es abiertamente inconsistente con un estándar de decisión informado que incorpore la mejor ciencia disponible en el punto de otorgamiento de autorizaciones sectoriales. La estabilidad regulatoria, en este contexto, no necesariamente es compatible con la incorporación de los avances científicos en los factores a considerar en la evaluación de cada permiso. Se genera así un desfase entre la ciencia disponible y las exigencias aplicables, con la consecuente pérdida de legitimidad técnica y social.

En síntesis, la estabilidad regulatoria de la LMAS busca otorgar certeza a la inversión, pero, tal como está diseñada, desnaturaliza el principio de prevención, la adaptación al cambio climático y la mitigación de sus efectos, además de frenar la progresión de los estándares necesaria para el cumplimiento de los Acuerdos de París[25] y de la Convención de la Biodiversidad,[26] y de bloquear la incorporación de nueva evidencia científica. En términos operativos, tiende a congelar límites y criterios técnicos aplicables a permisos, dificultando elevar estándares de emisión o de impacto frente a nueva evidencia. Además, restringe la revisión de permisos ya otorgados cuando cambian las condiciones de riesgo y

[24] World Meteorological Organization, *State of the Global Climate 2024*, Ginebra, 19 de marzo de 2025; NOAA/NCEI. 2025, disponible en: https://wmo.int/publication-series/state-of-global-climate-2024; *Global Climate Report, Annual 2024*, Asheville, National Centers for Environmental Information, 2025; "Global Carbon Project, Global Carbon Budget 2024", *Earth System Science Data*, 2024; *Climate Change 2023: Synthesis Report*, Ginebra, Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC, 2023.

[25] Acuerdo de París, 12 de diciembre de 2015, art. 3.

[26] Markus Vordermayer-Riemer, ed., *Non-Regression in International Environmental Law: Human Rights Doctrine and the Promises of Comparative International Law*, Cambridge, Larcier Intersentia, 2020.

obstaculiza el alineamiento periódico con el progreso de las metas derivadas de NDC actualizadas del Acuerdo de París y de las metas del Marco Global de Biodiversidad de Kunming-Montreal para el caso de permisos sectoriales.[27] Finalmente, estos efectos contravienen las obligaciones de desarrollo progresivo de derechos económicos, sociales y culturales exigidas por el Pacto Internacional de derechos económicos, sociales y culturales y el Protocolo de San Salvador.[28]

3.2. Lecciones y desafíos para la implementación de la ley

El examen de los instrumentos introducidos por la LMAS revela varias lecciones fundamentales sobre la reforma del sistema de permisos sectoriales en Chile. La búsqueda de eficiencia administrativa no es incompatible en sí con la protección ambiental, pero requiere diseños institucionales más sofisticados que el simple reemplazo de controles ex ante por mecanismos *ex post*. El análisis de las THA demuestra que es posible mantener cierto grado de control preventivo mediante procedimientos de evaluación previa que consideren criterios técnicos y territoriales, junto con instancias de participación ciudadana, aunque esta sea no vinculante.

Segundo, la transferencia de la carga preventiva desde el Estado hacia los particulares, observable tanto en las THA como en el silencio positivo, requiere necesariamente el fortalecimiento de las capacidades de fiscalización y control posterior. Sin embargo, la evidencia sobre los recursos limitados de organismos como la SMA (4.468 inspecciones anuales con un promedio de 4 fiscalizadores por región) sugiere que esta transferencia ocurre sin la contrapartida institucional necesaria, pudiendo generar brechas de protección.

Finalmente, los mecanismos de certeza jurídica como la estabilidad regulatoria, si bien legítimos en sus objetivos, no pueden diseñarse de espaldas a la naturaleza dinámica del conocimiento científico, los riesgos ambientales, y el aumento sostenido de la frecuencia de eventos extremos en Chile. La experiencia internacional muestra que los marcos regulatorios

---

[27] Acuerdo de París, arts. 4.3, 4.9 y 14; Decisión 1/CP.21, párrs. 23–24 (ciclo de NDC quinquenal, progresión e información por el GST). En biodiversidad, Convención sobre la Diversidad Biológica, art. 6; COP15 Decisión 15/4 (adopta el Marco Global de Biodiversidad de Kunming-Montreal), 15/5 (marco de seguimiento) y 15/6 (mecanismos de planificación, seguimiento, presentación de informes y revisión, incluida la actualización de las NBSAP y metas nacionales alineadas).

[28] Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), adoptado el 16 de diciembre de 1966, en vigor desde el 3 de enero de 1976, 993 U.N.T.S. 3, art. 2.1; Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ("Protocolo de San Salvador"), adoptado el 17 de noviembre de 1988, en vigor desde el 16 de noviembre de 1999, OEA, Treaty Series, No. 69 (A-52), art. 1.

estáticos se vuelven rápidamente obsoletos ante la evolución de la evidencia científica, como evidencian las actualizaciones de las directrices de calidad del aire de la OMS o los hallazgos del IPCC sobre eventos climáticos extremos.

La implementación de la LMAS enfrenta desafíos estructurales significativos que requieren atención prioritaria para evitar la erosión de los principios preventivos del derecho ambiental.

Es central el desafío en torno a las capacidades institucionales para su implementación. La brecha entre los plazos establecidos por la LMAS (50-60 días) y los tiempos reales de tramitación de permisos complejos (17 meses promedio para clase 3) revela una tensión estructural que hace probable el vencimiento de plazos precisamente en aquellos expedientes asociados a mayores impactos ambientales. Esto plantea la necesidad de fortalecer las capacidades técnicas y humanas de los órganos sectoriales antes de ejecutar cambios normativos de esta magnitud, y definir criterios de gradualidad para una implementación paulatina de esta norma en proyectos clase 3.

En otra esfera, el silencio positivo y las THA modifican sustancialmente el peso de la prueba, privatizándose el control al trasladar a terceros y comunidades la carga de demostrar daños que pudieron haberse evitado mediante controles ex ante. Esto tensiona no solo la obligación del Estado de proteger, sino también las obligaciones del Acuerdo de Escazú sobre acceso a la información y participación temprana, en especial por parte de poblaciones vulnerables que carecen de recursos técnicos para objetar proyectos complejos. Podría incluso llevar, como indicamos arriba, a mayor litigio.

Otro desafío y tensión visible se concentra en la estabilidad regulatoria y los principios de progresión y no regresión ambiental. La inmovilización del marco regulatorio, por hasta ocho años, impide la aplicación de mejoras obligatorias y genera un sistema de dos velocidades, donde algunos proyectos quedan sujetos a estándares más bajos de rigor y actualización científica y técnica. En tiempos donde la evidencia climática tiende a avanzar rápidamente, las técnicas legislativas debiesen facilitar la adaptación de la ley a dichos contextos. Como indicaba Roscoe Pound, "el derecho debe ser estable, pero no puede ser estático",[29] y la estabilidad regulatoria puede desembocar en una parálisis jurídica que afectará la efectividad de la respuesta a los efectos del cambio climático y la degradación ambiental.

[29] Roscoe Pound, "The End of Law as Developed in Legal Rules and Doctrines", *Harvard Law Review*, vol. 27, 1914, pp. 195-234.

Para responder a lo anterior, es fundamental complementar la "estabilidad regulatoria" con mecanismos que permitan la incorporación ágil de nueva evidencia científica o nuevos riesgos y/o eventos desconocidos anteriormente en el territorio nacional, sin comprometer la seguridad jurídica. Esto requiere diseñar sistemas de revisión periódica obligatoria, umbrales automáticos de actualización basados en evidencia científica robusta, y compensaciones económicas limitadas a costos directos de adecuación, de manera que la protección ambiental no quede sujeta a negociaciones indemnizatorias, sino a la eficacia del control preventivo.

4. ¿FORTALECIMIENTO O DEBILITAMIENTO DE DERECHOS PROCEDIMENTALES AMBIENTALES EN EL PROYECTO DE LEY EA2?

4.1. Proyecto de ley examinado

Esta sección examina las modificaciones propuestas por el proyecto de ley Boletín N° 16.552-12 en materia de derechos procedimentales ambientales, evaluando su compatibilidad con los estándares establecidos por el Acuerdo de Escazú y su potencial impacto en el ejercicio efectivo de los mismos.[30] Este examen busca determinar si estas reformas representan un avance hacia la democratización de las decisiones ambientales o si, por el contrario, podrían configurar limitaciones a la participación, información y acceso a la justicia, consagradas tanto en nuestro ordenamiento jurídico como en el Acuerdo de Escazú, suscrito y ratificado por Chile.

4.2. Análisis del proyecto de ley a la luz de derechos procedimentales ambientales

Participación ciudadana temprana y durante el proceso de evaluación ambiental

La propuesta de participación temprana (artículos 25 undecies a 25 terdecies) presenta características ambivalentes desde la perspectiva de los derechos participativos. Por un lado, materializa el principio de participación desde etapas iniciales consagrado en el artículo 7.4 del Acuerdo de Escazú, permitiendo el involucramiento comunitario en el diseño de proyectos antes de su ingreso al SEIA. Esta anticipación temporal representa un avance, pues habilita la consideración de alternativas de

[30] Stephen Stec and Jerzy Jendrośka, "The Escazú Agreement and the Regional Approach to Rio Principle 10: Process, Innovation, and Shortcomings", *Journal of Environmental Law*, 2019, pp. 533-545.

diseño, tecnología, localización o escala cuando aún existe flexibilidad para modificar el proyecto.

En Chile, la participación temprana antes del ingreso al SEIA ha sido promovida por el SEA antes de este proyecto de ley. En su Guía para la Participación Ciudadana Temprana (PCT),[31] se orientan procesos de diálogo previos a la presentación del proyecto, que buscan mejorar el diseño, localización y medidas desde etapas iniciales. La PCT complementa y no sustituye la participación formal regulada en el DS N°40/2013, centrándose en levantar información territorial, anticipar controversias y fortalecer la trazabilidad del proceso.

Asimismo, la Agencia de Sustentabilidad y Cambio Climático de CORFO ha desarrollado Acuerdos Voluntarios de Participación temprana (AVP),[32] enfocados en la "inclusión de intereses locales", fomentar relaciones y una mirada a largo plazo entre empresas y comunidades. En este sentido, es fundamental considerar la experiencia de estas iniciativas, ponderando los aciertos y desafíos que han tenido en su implementación.

Sin embargo, la naturaleza voluntaria de este mecanismo constituye su principal limitación. Al quedar sujeta a la discrecionalidad del titular del proyecto, la participación temprana podría convertirse en un instrumento de legitimación selectiva, donde solo aquellos proyectos con menor conflictividad potencial o mayor capital social optarían por implementarla. Además, el hecho de que los costos recaigan íntegramente en el proponente, incluyendo la contratación del facilitador, podría generar incentivos perversos para minimizar el alcance del proceso o sesgar la selección de facilitadores hacia aquellos más favorables a los intereses del proyecto.

La ausencia de mecanismos vinculantes para incorporar los resultados del proceso de participación en el diseño final del proyecto, también es preocupante. Si bien el documento de lineamientos técnicos debe ser considerado en la evaluación posterior, no existe obligación jurídica de implementar las alternativas o modificaciones surgidas del diálogo. Esto, podría reducir el proceso a un ejercicio sin incidencia real en las decisiones, convirtiéndose en una participación meramente formal que permite evadir la participación obligatoria de etapas posteriores. Para ilustrar lo anterior, el panel evaluador del piloto AVP Río Negro-Catrihuala, proyecto de

---

[31] SEA, Guía para la participación ciudadana temprana en proyectos que se presentan al SEIA, segunda edición, 2023. https://www.sea.gob.cl/en/sites/default/files/imce/archivos/2023/11/24/Resolucion_202399101925_Guia_PCT_VF.pdf

[32] Agencia de Sustentabilidad y Cambio Climático y Corfo, *Acuerdos Voluntarios de Participación Temprana, Protocolo, Instrumentos y Anexos*, 2024. https://ascc.cl/resources/uploads/documentos/protocolo_avpt.pdf

energía eólica, llegó a una conclusión similar. El órgano informó que, aunque el proceso generó diálogo y aprendizajes y se "permitió generar una participación por parte de los actores", esta finalmente no tuvo "una incidencia real".[33]

Sobre la participación en etapa de evaluación, la eliminación –en el artículo 30 bis– de tener que determinar "cargas ambientales para comunidades próximas" antes de habilitar participación, constituye un avance hacia la materialización del principio de participación abierta e inclusiva del Acuerdo de Escazú. Este avance se sustenta en el reconocimiento de que el 95% de los proyectos ingresa mediante declaración de impacto ambiental –DIA–[34] y que las barreras técnico-jurídicas existentes han limitado sistemáticamente el acceso a instancias participativas para las comunidades potencialmente afectadas.[35]

Asimismo, entre 2018-2024, el 93,9% de los ingresos al SEIA fueron DIA (4.788 de 5.100). De estos ingresos, 2821 proyectos fueron calificados con participación ciudadana (PAC), apareciendo en aproximadamente el 19% de los casos (531/2.821). Empíricamente, en DIA aprobadas el promedio de suspensión hábil fue de alrededor de 131 días, y en rechazadas aproximadamente de 206 días. Estos datos son consistentes con que la participación temprana complementa, pero no sustituye el filtro preventivo. Para generar incidencia real, dicha participación requiere efectos vinculantes y tutela oportuna, ya que por sí sola no garantiza la suficiencia del control técnico ex ante. La simplificación de los requisitos democratiza el acceso a la participación y reduce asimetrías de información y capacidades técnicas que históricamente han excluido a comunidades vulnerables. Esta reforma se alinea con el artículo 7.1 del Acuerdo de Escazú, donde se establece que la participación debe estar abierta a todas las personas interesadas.

No obstante, persiste una distinción estructural entre EIAs (participación obligatoria) y DIAs (participación a solicitud) que podría cuestionarse desde la perspectiva de Escazú, ya que el Acuerdo no instituye distinciones

---

[33] Acuerdos Voluntarios de Preinversión, Informe de evaluación piloto Río Negro-Proyecto Catrihuala, julio de 2017. https://www.ascc.cl/resources/uploads/documentos/archivos/563/informe_evaluacion_piloto_avp_rio_negro-_catrihuala_vf24_07_2017.pdf

[34] Mensaje Proyecto de ley, Boletín 16.552-12, 10 de enero de 2024.

[35] Ludo Glimmerveen, Sierk Ybema et. al., "Who Participates in Public Participation? The Exclusionary Effects of Inclusionary Efforts", *Administration & Society*, vol. 54, 2022.existing literature has shown that public participation often involves the co-optation of sympathetic citizens. In contrast, our study demonstrates that participatory advocates may discredit and marginalize critical voices despite their own inclusive, democratic ideals. We analyze the entangled legitimacy claims of participating citizens and "inviting" public-service actors, capturing (a

basadas en la magnitud de los impactos para garantizar el derecho a participar, sino que consagra este derecho de manera general para todos los procesos de toma de decisiones ambientales. En este sentido, aunque la reforma representa cierto progreso, mantiene una arquitectura diferenciada que podría no satisfacer en plenitud los estándares internacionales de participación universal.

4.2.1. Acceso a la información y transparencia

El proyecto introduce modificaciones significativas que fortalecen parcialmente los pilares de acceso a la información consagrados en los artículos 5 y 6 del Acuerdo de Escazú.[36] La propuesta de crear sistemas de información georreferenciados y de acceso público (artículo 81 letra c) representa un avance hacia la generación y divulgación de información ambiental actualizada, que exige el artículo 6.1 de Escazú. En particular, es relevante la obligación de interoperabilidad de la información, lo que facilitaría el acceso efectivo y la comprensión de datos ambientales complejos.[37]

Sin embargo, persisten algunas limitaciones. El mecanismo de declaraciones juradas (artículo 25 septies) introduce una zona gris en materia de transparencia. Si bien estas declaraciones se incorporarán al expediente público, su naturaleza autodeclaratoria y la ausencia de verificación previa por parte de la autoridad podría comprometer la calidad y veracidad de la información disponible para el público. Esto tensiona el principio de máxima publicidad del artículo 5 de Escazú, que exige que la información ambiental sea completa, comprensible, veraz y oportuna.

Sumado a lo anterior, el proyecto no establece plazos específicos para la actualización de información ni mecanismos para garantizar que la información técnica sea presentada en formatos comprensibles para personas sin formación especializada, requisito explícito del artículo 6.4 de Escazú.

4.2.2. Acceso a la justicia ambiental

Las modificaciones al sistema recursivo presentan un panorama ambivalente respecto a los estándares de acceso a la justicia establecidos en el artículo 8 de Escazú. La creación de un recurso único de reclamación (artículo 20) simplifica formalmente el sistema, eliminando la complejidad derivada de

[36] Corte IDH, *Opinión Consultiva sobre Emergencia Climática y Derechos Humanos*, párr. 488.
[37] Ibid., párrs. 501 y siguientes.

múltiples vías impugnatorias. Esta unificación podría facilitar el acceso a la justicia al reducir las barreras procedimentales que enfrentan comunidades vulnerables.

La eliminación del Comité de ministros, como instancia de reclamación, representa un avance sustantivo hacia la despolitización de las decisiones ambientales, alineándose con el requisito de Escazú de contar con órganos imparciales e independientes. Sin embargo, la radicación de todas las reclamaciones en la Dirección Ejecutiva del SEA centraliza en demasía la resolución de conflictos en un solo órgano, el que, paradójicamente, es también liderado por una autoridad sujeta a nombramiento político y dependiente del gobierno de turno.

Por otra parte, la introducción de plazos fatales y el mecanismo de silencio negativo (artículo 20 letra f) es preocupante. Si bien estos mecanismos buscan agilizar los procedimientos, el rechazo automático por vencimiento de plazo podría vulnerar el derecho a una decisión motivada. Escazú exige que las decisiones sean adoptadas por escrito, estén fundamentadas y se notifiquen oportunamente (artículo 8.3.a).

4.2.3. Cambios al régimen de responsabilidad por daño ambiental

Las modificaciones al régimen de responsabilidad presentan avances que se alinean con los principios de Escazú. La legitimación activa permanente pero facultativa del Consejo de Defensa del Estado (artículo 54), fortalece la capacidad institucional para perseguir la reparación del daño ambiental, superando las limitaciones actuales donde este órgano quedaba inhibido si otro legitimado había demandado primero.

La introducción de la distribución dinámica de la carga de la prueba –según disponibilidad y facilidad probatoria (artículo 54 inciso segundo nuevo) – representa un reconocimiento explícito de las asimetrías estructurales en los litigios ambientales. Esta modificación se alinea de manera directa con el artículo 8.3.e de Escazú, que establece la posibilidad de inversión de la carga de la prueba y medidas para facilitar la producción de pruebas en casos ambientales.[38]

La extensión del plazo de prescripción a cinco años desde la "última manifestación evidente e íntegra del daño" (artículo 63) reconoce la naturaleza progresiva y acumulativa del daño ambiental, facilitando el acceso a la justicia en casos donde los efectos se manifiestan gradualmente.

[38] Christopher Roberts, Reversing the Burden of Proof before Human Rights Bodies", *The International Journal of Human Rights*, vol. 25, 2021, pp. 1682-1703.

4.3. ¿Se fortalecen o debilitan los derechos procedimentales ambientales?

El análisis del proyecto de ley revela que nos encontramos ante un fortalecimiento parcial y asimétrico de los derechos procedimentales ambientales. Si bien es posible identificar avances en algunos ámbitos, también existen limitaciones que impiden afirmar la existencia de un fortalecimiento integral de la democracia ambiental.

Entre los aspectos que evidencian un fortalecimiento, destaca la democratización del acceso a la participación ciudadana en las DIA y la tecnificación y despolitización de las decisiones ambientales, al ser eliminado el Comité de ministros. Asimismo, la introducción de la distribución dinámica de la carga probatoria reconoce las asimetrías estructurales en los litigios ambientales, mejorando estándares de acceso a la justicia. Finalmente, la creación de sistemas de información georreferenciados y de acceso público constituye un avance en acceso a la información.

Sin embargo, estos avances se ven contrarrestados por aspectos que resultan insuficientes para garantizar el ejercicio pleno de los derechos procedimentales ambientales. La naturaleza voluntaria de la participación temprana restringe su potencial transformador. La introducción del silencio administrativo negativo, aunque busca agilizar procedimientos, puede vulnerar el derecho fundamental a obtener decisiones motivadas. La persistencia de la distinción entre EIAs y DIAs para efectos participativos, mantiene una arquitectura discriminatoria que no se condice con los estándares internacionales. Por último, la ausencia de mecanismos específicos de apoyo técnico-jurídico para grupos vulnerables perpetúa las barreras de acceso que el Acuerdo de Escazú busca eliminar.

4.4. Algunas lecciones

Parecido a lo que ocurre con el caso de los permisos sectoriales, el proyecto evidencia una tensión entre la búsqueda de eficiencia administrativa y la protección de derechos procedimentales. Las medidas para agilizar procedimientos revelan una priorización de la celeridad, que puede comprometer la calidad de la participación y el acceso efectivo a la justicia.

Por ejemplo, la literatura alerta sobre el riesgo de efectos excluyentes dado que los mecanismos participativos de carácter voluntario tienden a ser subutilizados, especialmente en aquellos proyectos de mayor conflictividad, donde la participación resulta más necesaria.[39] La participación temprana

[39] Glimmerveen, Ybema, op. cit.existing literature has shown that public participation often involves the co-optation of sympathetic citizens. In contrast, our study demonstrates that participatory

voluntaria propuesta en el proyecto podría reproducir este patrón, convirtiéndose en un instrumento utilizado selectivamente para proyectos de bajo impacto mientras que aquellos más controversiales continuarían eludiendo el escrutinio público temprano.

Un aspecto positivo que emerge del análisis, es el reconocimiento de las asimetrías estructurales en los conflictos ambientales, visible en las modificaciones al régimen de responsabilidad. Sin embargo, este reconocimiento no se extiende consistentemente a otros ámbitos críticos como el apoyo técnico para la participación ciudadana o la eliminación de barreras económicas al acceso a la justicia, evidenciando una comprensión fragmentada del problema.

4.5. Desafíos pendientes

La implementación efectiva de los estándares del Acuerdo de Escazú emerge como un desafío para Chile en sus políticas de evaluación ambiental. Esto implica avanzar decididamente en la eliminación de barreras económicas al acceso a la justicia, la provisión de asistencia técnica y jurídica gratuita para grupos vulnerables, el establecimiento de medidas cautelares efectivas, y la garantía de participación universal sin distinciones artificiales por tipo de instrumento de gestión ambiental.

El desarrollo de capacidades institucionales y comunitarias representa otro desafío crítico. El fortalecimiento formal de derechos debe, necesariamente, acompañarse de programas sistemáticos de capacitación para que las comunidades puedan ejercer efectivamente sus derechos procedimentales.

Asimismo, se requiere una visión integrada que reconozca la interdependencia fundamental entre participación, información y acceso a la justicia, entendiendo que el debilitamiento de cualquiera de estos pilares compromete la efectividad del sistema en su conjunto.

Finalmente, la construcción de confianza institucional emerge como un desafío transversal cuya importancia no puede subestimarse.[40] La historia de conflictos ambientales en Chile demuestra que el éxito de cualquier reforma depende en forma crucial de la legitimidad y confianza en las instituciones ambientales. En síntesis, el proyecto representa un avance limitado y contradictorio que, aunque introduce mejoras puntuales importantes en ámbitos específicos, no logra configurar un fortalecimiento

advocates may discredit and marginalize critical voices despite their own inclusive, democratic ideals.

40 Ignacio Sepúlveda Rodríguez y Luis Garrido Vergara, "Satisfacción con la democracia y legitimidad en Chile", *Revista de Sociología* , 37 (2), 2022, pp. 1-15.

robusto y sistemático de los derechos procedimentales ambientales, acorde con los compromisos internacionales asumidos por Chile bajo el Acuerdo de Escazú. La tarea pendiente requiere una voluntad política decidida para transitar desde reformas incrementales hacia una transformación estructural del sistema de gobernanza ambiental.

CONCLUSIONES

El análisis de las reformas propuestas revela la necesidad de un enfoque más equilibrado que compatibilice la búsqueda legítima de eficiencia administrativa con el mantenimiento de estándares robustos de protección ambiental y derechos procedimentales. Las siguientes recomendaciones buscan orientar este proceso hacia un modelo que fortalezca, en lugar de debilitar, la institucionalidad ambiental chilena. En suma, creemos que la modernización del sistema de permisos puede y debe realizarse desde un paradigma de fortalecimiento, no de debilitamiento, de la protección ambiental. Países con sistemas ambientales más robustos tienden a exhibir mayor competitividad económica de largo plazo, menor conflictividad social y mejor desempeño en indicadores de desarrollo sostenible. Chile tiene la oportunidad de posicionarse como líder regional en la construcción de un modelo de desarrollo que sea eficiente, y a la vez, protector y participativo.

RECOMENDACIONES

1. Rediseñar las THA con salvaguardas preventivas. En lugar de eliminarlas, se propone condicionar su aplicación a evaluaciones de riesgo ambiental y sanitario previas; fiscalización reforzada con recursos adicionales específicamente asignados; revisión periódica obligatoria anual; y participación ciudadana vinculante en el proceso de conversión de autorizaciones a THA.
2. Reemplazar el silencio positivo por un sistema de gestión activa que incluya alertas tempranas automáticas a los 15 días de ingreso; asignación de recursos adicionales para expedientes en riesgo de vencimiento; posibilidad de ampliación de plazos justificada técnicamente; y procedimiento expedito de reconsideración gratuito para el solicitante.
3. Establecer un sistema integrado de información ambiental y sectorial. Para ello es necesario crear una plataforma única que integre

información de permisos sectoriales, evaluación ambiental, fiscalización y monitoreo, permitiendo el seguimiento en tiempo real del desempeño ambiental de proyectos; la identificación temprana de patrones de incumplimiento; el análisis de efectos acumulativos territoriales; el acceso público a información actualizada y comprensible; y la retroalimentación para el perfeccionamiento continuo del sistema.

4. Reformar la estabilidad regulatoria de los permisos sectoriales hacia un modelo de "certeza adaptativa". Para ello es necesario reemplazar el actual sistema de congelamiento normativo por uno que combine seguridad jurídica con capacidad de respuesta a nueva evidencia científica. Esto implica una revisión obligatoria cada dos años; la actualización automática cuando nueva evidencia científica demuestre riesgos significativamente superiores; y la exclusión de normas relacionadas con salud pública y cambio climático del régimen de estabilidad.
5. Garantizar la participación ciudadana universal y efectiva. Con ese propósito es necesario eliminar las distinciones artificiales entre EIA y DIA para efectos participativos, estableciendo la participación obligatoria para todos los proyectos sometidos al SEIA; el apoyo técnico gratuito para comunidades vulnerables; la participación temprana obligatoria para proyectos de alto impacto; y la compensación de costos de participación para organizaciones comunitarias.
6. Desarrollar un sistema de acceso real a la justicia ambiental. Con ese objetivo es preciso implementar medidas para garantizar dicho acceso, a través de la creación de un sistema de defensoría ambiental gratuita y una legitimación activa amplia para comunidades afectadas.
7. Establecer un sistema de monitoreo y evaluación continua de las reformas. Con este fin, se propone crear un observatorio independiente que evalúe en armonía y periódicamente, el impacto de las reformas en los estándares de protección ambiental; la efectividad de los nuevos instrumentos de gestión; el cumplimiento de compromisos internacionales como el Acuerdo de Escazú; la satisfacción ciudadana con los procesos participativos; y la evolución de conflictos socioambientales.

PERSISTENCIA EN LA INEQUIDAD: EL SISTEMA DE SALUD EN CHILE

Laura Dragnic Tohá[1]
María Belén Saavedra Prats[2]

SÍNTESIS

Este capítulo analiza cómo el sistema de salud en Chile –a pesar de diversas reformas que han contribuido a mejorarlo en algunos aspectos– mantiene profundas inequidades en su acceso, calidad y resultados, durante las últimas décadas. Se revisará, también, de qué manera esta persistente inequidad vulnera los estándares internacionales aplicables al derecho a la salud. Se realizan, al final del capítulo, recomendaciones para tratar de hacer frente y, en lo posible cambiar, un modelo de salud mixto, donde conviven un sistema público –eficiente en ciertos ámbitos, pero sobrecargado– con un sistema privado tambaleante a causa de los últimos fallos judiciales, orientado al lucro, poco solvente y con un acceso restringido, en particular, a los sectores de mayores ingresos.

Palabras claves: *derecho a la salud, atención primaria, inequidad, Fonasa, Isapre, salud, determinantes sociales de salud, desigualdad.*

---

[1] Abogada por la Universidad de Chile, magíster en Filosofía Política y Pensamiento Contemporáneo por la Universidad Diego Portales y LL.M en Salud Nacional y Global por la Universidad de Georgetown.

[2] Abogada y magíster en Litigación Pública y Derecho Constitucional de la Universidad Diego Portales. Asociada Senior del Centro de Salud y Derechos Humanos del Instituto O'Neill de la Universidad de Georgetown. Agradecemos especialmente la colaboración de Lukas González y Matías Gudiño, quienes se desempeñaron como ayudantes de investigación y contribuyeron al desarrollo del trabajo que sustenta este capítulo.

INTRODUCCIÓN

El sistema de salud chileno –objeto de reiteradas críticas a lo largo de varias décadas– ha llegado, durante los últimos años, a un punto crítico y de incertidumbre por una multiplicidad de factores. En el sistema público tenemos la crisis de las listas de espera con más de dos millones de personas esperando, ya sea para consultas o cirugías.[3] Por su parte, el sistema privado experimenta una crisis financiera y legal (detonada por cobros declarados indebidos tras un fallo de la Corte Suprema en 2022, que obligó a las Isapres a devolvérselos a sus afiliados), resuelta, temporalmente, por la Ley 21.674, denominada Ley Corta. Esta combinación entre fragmentación a raíz de nuestro modelo mixto, sobrecarga en el sistema público, colapso del modelo de Isapres y falta de fiscalización han llevado al sistema chileno a un punto crítico, que requiere cambios urgentes para evitar una posible regresividad contraria al derecho internacional de los derechos humanos.

Frente a las complejidades estructurales y coyunturales por las que atraviesa el sistema de salud chileno, y con el objetivo de responder de qué manera el Estado debiera garantizar el derecho a la salud en el contexto actual, este análisis se propone examinar brevemente la regulación vigente, los principales estándares internacionales en materia de derecho a la salud –incluida la jurisprudencia relevante–, para después identificar las deficiencias más importantes del sistema desde una perspectiva de equidad y no-discriminación.

1. BREVE DESCRIPCIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE SALUD

El sistema nacional de salud en el país es de naturaleza mixta, lo que significa que la previsión y provisión de servicios está a cargo tanto de actores públicos como privados. La salud pública opera a través de un seguro social de salud administrado por Fonasa, sobre la base de un esquema de reparto, que se financia con el aporte de sus afiliados y con recursos del Estado, provenientes de los impuestos generales de la nación. La salud privada es operada por las instituciones de salud previsional (en adelante, Isapres) y por proveedores privados de salud.[4]

---

[3] La Tercera.com: "Minsal reporta aumento en listas de espera y en garantías GES retrasadas, pero tiempos presentan reducción", 27 de febrero de 2025.

[4] Subsecretaría de Previsión Social, *Sistema de Salud.* https://previsionsocial.gob.cl/organizaciones/empresas-y-empleadores-empleadoras/sistema-de-salud/; Corte IDH, *caso Vera Rojas contra Chile,* Escrito de Solicitudes, argumentos y pruebas (ESAP), 1 de octubre de 2021, párr. 67.

El Ministerio de Salud es el ente rector del sistema, a quien le corresponde fijar todas las políticas de salud que se desarrollen en Chile,[5] además de la regulación y fiscalización de las aseguradoras. El rol fiscalizador específico está a cargo de la Superintendencia de Salud, que controla a las entidades aseguradoras (ISAPRES y FONASA), y a los prestadores de servicios de salud.[6] De este modo, el sistema de salud en Chile se encuentra regulado en leyes, decretos con fuerza de ley, decretos y resoluciones administrativas, siendo estas últimas competencias de la Superintendencia de Salud.[7]

El modelo de atención en salud de Chile se jerarquiza de la siguiente manera: en primer lugar, la Atención primaria (en adelante, APS), puerta de entrada al sistema para la mayoría de las personas, con foco en promoción, prevención y atención de baja complejidad; la atención secundaria o de atención especializada ambulatoria y la atención terciaria que es de alta complejidad hospitalaria.

La APS constituye un nuevo paradigma en la intervención social de salud, que tiene por objeto garantizar el mayor nivel posible de salud y bienestar y su distribución equitativa mediante la atención centrada en las necesidades de las personas –tan pronto y tan próximo como sea posible del entorno cotidiano de ellas–, a lo largo de un proceso continuo que va desde la promoción de la salud y la prevención de enfermedades hasta el tratamiento, la rehabilitación y los cuidados paliativos.[8] En Chile está conformada por diversas entidades, entre ellas, los Centros de Salud Familiar (CESFAM), Centros Comunitarios de Salud Familiar (CECOSF) y postas rurales. Según el Ministerio de Salud, al 2025, existen 602 CESFAM operativos a nivel nacional.[9]

El plan de Garantías Explícitas en Salud (GES) tiene como objetivo asegurar la cobertura de un conjunto definido de problemas de salud, tanto para afiliados de Fonasa como de las Isapres. Desde su implementación, el número de patologías cubiertas ha aumentado, progresivamente, cada tres años: en sus inicios contemplaba 56, y hacia septiembre de 2022, abarcaba un total de 87 problemas de salud.[10] La selección de estas patologías

---

5 Ley que fija Texto Refundido, Coordinado y Sistematizado del Decreto Ley N° 2.763, de 1979 y de las Leyes N° 18.933 y N° 18.469, artículo 4.

6 Decreto con Fuerza de Ley N° 1 de 2005, Ministerio de Salud, artículo 107.

7 Superintendencia de Salud https://www.superdesalud.gob.cl/tax-marco-normativo/leyes-3002/; véase, también, Corte IDH, *caso Vera Rojas contra Chile,* op. cit., párr. 70.

8 OMS y UNICEF, *A vision for primary health care in the 21st century: Towards UHC and the SDGs*, 2018, p. 2.

9 Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, *Reporte Comunal de Santiago,* 2025. https://www.bcn.cl/siit/reportescomunales/reporpdf.html

10 Superintendencia de Salud, *Garantías Explícitas en Salud (GES)*, 2022.

responde a las prioridades sanitarias de la población, considerando criterios como la "magnitud del problema, impacto en las personas, vulnerabilidad, efectividad, costo, demanda potencial, oferta disponible y carga financiera para los hogares".[11] El sistema GES se actualiza cada tres años mediante un nuevo decreto que define los problemas de salud, su definición clínica, las prestaciones y garantías correspondientes.[12] En la Cuenta Pública de 2025, el presidente Gabriel Boric anunció la incorporación de tres nuevos problemas de salud: hospitalización para menores de 15 años con depresión grave, tratamiento post-alta por cirrosis hepática asegurando continuidad terapéutica, y apoyo psicológico y terapia farmacológica para personas mayores de 25 años que buscan dejar el consumo de tabaco.[13]

El GES tiene como propósito otorgar garantías explícitas de acceso, calidad, oportunidad y protección financiera.[14] Es, al menos en teoría, el sistema que mejor se alinea con las exigencias del derecho a la salud desde un marco de derechos humanos, pues pretende dar respuesta a los requerimientos de accesibilidad, aceptabilidad, disponibilidad y calidad. En este contexto, evaluar el estado actual de funcionamiento del GES es crucial. Su eficiencia no solo tiene implicancias en términos administrativos o presupuestarios, sino que constituye un termómetro del cumplimiento del derecho a la salud en Chile. Si las garantías no se respetan –por ejemplo, si los plazos de otorgamiento de prestaciones no se cumplen– el sistema deja de ser una herramienta de equidad. Si bien el GES constituye un buen termómetro para evaluar el grado de cumplimiento del derecho a la salud en Chile, como indicador presenta limitaciones relevantes. En primer lugar, no todas las patologías que requieren atención sanitaria están incorporadas al régimen de Garantías Explícitas, lo que excluye del análisis un conjunto importante de necesidades de salud. En segundo lugar, los retrasos en la entrega de prestaciones GES obedecen a múltiples factores, entre ellos la pandemia de COVID-19, que generó un impacto sistémico y provocó una acumulación significativa de atenciones pendientes. Este fenómeno no es exclusivo de Chile, sino que se ha observado de manera generalizada en sistemas de salud de todo el mundo. Asimismo, como se examinará más adelante, la migración masiva de afiliados desde el sistema privado hacia el público ha ejercido una presión adicional sobre la red asistencial

---

[11] Marianela Castillo-Riquelme y Emilio Santelices, "Fundamentos para la Institucionalización de la Evaluación de Tecnologías Sanitarias en Chile", *Revista Médica de Chile*, vol. 142, núm. 1, 2014.

[12] Biblioteca del Congreso Nacional, Departamento de Estudios, Extensión y Publicaciones, *Los cambios en el Régimen de Garantías Explícitas en Salud (GES-ex AUGE)*, 2016.

[13] El Mostrador.cl: "Cuenta Pública 2025: anuncian nuevas coberturas GES", 1 de junio de 2025.

[14] Ley 19.966, artículo 4.

estatal, que no estaba preparada para absorber un aumento tan abrupto de su población beneficiaria, provocando retrasos en el cumplimiento de las garantías. Siempre teniendo en consideración esas limitaciones, analizar el desempeño del GES nos permite identificar brechas estructurales y evaluar el cumplimiento del derecho a la salud en Chile.

2. JUDICIALIZACIÓN DEL SISTEMA DE SALUD

El sistema de salud ha sido objeto de una creciente intervención judicial a través de fallos de los tribunales superiores de justicia, los cuales evidencian no sólo las brechas existentes en la provisión de servicios, sino también la urgencia de avanzar en una reforma estructural al sistema de salud que se ajuste a las necesidades actuales de las personas.

En 2010, el Tribunal Constitucional (TC) derogó, por inconstitucionales, los artículos[15] relativos a la tabla de factores del Decreto con Fuerza de Ley respectivo. Posteriormente, la Superintendencia dictó la circular IF/N 343, que entró en vigencia en 2020, impartiendo instrucciones sobre la tabla de factores que se utiliza en el sistema de ISAPRE.

Después, en noviembre de 2022, la Corte Suprema acogió una serie de recursos de protección, en los cuales se solicitaba que las Isapres se abstuvieran de aplicar la tabla de factores elaborada sobre normas que el TC declaró inconstitucional. Con estos fallos se determinó una nueva doctrina jurisprudencial, respecto a diferentes aspectos contractuales de las Isapre y cotizantes, a saber: a) plan base, b) tabla de factores, c) incorporación de nonatos y niños y niñas hasta los dos años, entre otros."[16] El fallo, además, obliga a las Isapres a restituir los fondos mal cobrados. Estas sentencias son los precedentes judiciales que dieron paso a la Ley Corta de Isapres.

Sin embargo, no sólo el sistema privado ha estado sometido a una gran judicialización. En el caso del sistema público, se ha vuelto común la interposición de recursos de protección contra Fonasa por la falta de acceso a medicamentos de alto costo. Ahora bien, pareciera existir más bien una coincidencia y no una causalidad entre litigios e incorporación de patologías. Lo que a principios de los 90 empezó por la búsqueda de cobertura de medicamentos para el tratamiento del VIH evolucionaría posteriormente al requerimiento de acceso a otros medicamentos, dentro

[15] Los numerales 1, 2, 3 y 4 del inciso tercero del actual artículo 199 de Decreto con Fuerza de Ley N°1, de 2005, del Ministerio de Salud.

[16] Paola Álvarez y Guido Williams, *Fallos de la Corte Suprema sobre isapres. Síntesis de las sentencias; relación con el artículo 3 del Código Civil, y eventual afectación de la "mutualización de riesgos"*, Biblioteca del Congreso Nacional, Asesoría Técnica Parlamentaria, Valparaíso, 2023.

de los que se cuentan aquellos que permiten dar tratamiento al cáncer de mama, a la espina bífida, la atrofia muscular espinal, etc.[17] Aunque varios de estos medicamentos se encuentran actualmente cubiertos bajo la Ley Ricarte Soto,[18] nuevos y mejores tratamientos son constantemente solicitados por distintas familias chilenas y la cobertura de la ley no da abasto ante los avances de la ciencia, la oferta farmacológica –cuya eficacia no siempre está probada científicamente– y la necesidad de los pacientes.[19] Así la judicialización del derecho a la salud en Chile ha sido amplia y opera tanto contra las Isapres, como contra Fonasa.

3. MARCO DE ANÁLISIS DEL DERECHO A LA SALUD

3.1. El derecho a la salud en el derecho internacional de los derechos humanos

El derecho a la salud ha sido reconocido en tratados internacionales, declaraciones e instrumentos regionales de derechos humanos. De acuerdo a lo señalado por Yamin, este derecho tiene un valor especial, y una importancia moral particular, al constituir una condición esencial "para vivir una vida con dignidad".[20] Se trata de un derecho humano en sí mismo y, al mismo tiempo, fundamental para el ejercicio de otros derechos.[21] Este derecho no se limita al acceso a servicios de salud, sino que reconoce que los determinantes de la salud están profundamente influenciados por factores sociales. Por ello, no debe entenderse como el derecho a estar sano, sino como el derecho a que se garanticen las condiciones necesarias que hacen posible alcanzar y mantener la salud.

Los determinantes sociales de la salud han sido definidos como "las circunstancias en que las personas nacen crecen, trabajan, viven y envejecen, incluido el conjunto más amplio de fuerzas y sistemas que influyen sobre las condiciones de la vida cotidiana".[22] Dentro de estos determinantes

---

17 Un análisis de la jurisprudencia de medicamentos de alto costo puede ser encontrado en: María Belén Saavedra y Rodrigo Bustos, "Jurisprudencia chilena sobre acceso a tratamientos y medicamentos de alto costo", en Rodolfo Figueroa, (ed.), *Anuario de Derecho Público 2019*, Santiago, Universidad Diego Portales, 2019, pp. 110-127.

18 Ley N°20.850.

19 La Tercera.com: "Fonasa destinó $22 mil millones para tratamientos de alto costo que obtienen financiamiento vía judicial", 28 de junio de 2024.

20 Alicia Ely Yamin, "The Right to Health", in *Research Handbook on Economic, Social and Cultural Rights as Human Rights*, Northampton, Reino Unido, Edward Elgar Publishing, 2020.

21 Zahara Nampewo, Jennifer Heaven Mike & Jonathan Wolff, "Respecting, Protecting and Fulfilling the Human Right to Health", Int'l *J. Equity Health,* vol. 21, núm. 1, 2022.

22 Organización Panamericana de la Salud (OPS), Determinantes sociales de la salud, (s/f). https://www.paho.org/es/temas/determinantes-sociales-salud

están, entre otros, el estatus socioeconómico, el género, el origen étnico. Muchas veces estos factores pueden definir nuestros resultados en salud de manera mucho más determinante que la existencia de una enfermedad o marcador genético con el que hemos nacido. No tomar en cuenta estos determinantes al realizar políticas públicas en materia de salud genera inequidad en los resultados que se producen en este plano.

El derecho a la salud ha sido reconocido, desde 1948, como parte del derecho internacional de los derechos humanos.[23] Este reconocimiento fue reforzado por la Constitución de la Organización Mundial de la Salud, que define la salud como "un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades"[24] y afirma que el goce del grado máximo de salud que se pueda lograr es uno de los derechos fundamentales de todo ser humano.

De acuerdo con la Observación General N°14, el derecho a la salud no sólo implica derechos, sino también libertades. Entre estas libertades se incluye el derecho a controlar la propia salud y el propio cuerpo, así como el derecho a no sufrir injerencias. En cuanto a los derechos, se reconoce el derecho a contar con un sistema de protección de la salud que brinde a todas las personas "oportunidades iguales para disfrutar del más alto nivel posible de salud".[25]

El artículo 12.2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) establece que los Estados Parte deben adoptar medidas para lograr la "plena efectividad"[26] de este derecho, entre las cuales se incluye expresamente "la creación de condiciones que aseguren a todos asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad".[27] Esta obligación ha sido interpretada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales como comprensiva de todas las medidas necesarias para asegurar tanto el acceso a servicios de salud como su disponibilidad efectiva.

Asimismo, el artículo 2.1 del PIDESC reconoce que la realización plena de los derechos consagrados en el Pacto, incluido el derecho a la salud, está sujeta a los "recursos disponibles" en cada Estado. Sin embargo, ello no exonera a los Estados de sus responsabilidades jurídicas inmediatas.

---

[23] Con la adopción, el 10 de diciembre de 1948, de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

[24] Organización Mundial de la Salud, *Constitución de la Organización Mundial de la Salud*, 2014, p.1. https://apps.who.int/gb/bd/PDF/bd48/basic-documents-48th-edition-sp.pdf

[25] Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC), *Observación General N°14: el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud* (art. 12 de la PIDESC), 11 de agosto de 2000.

[26] Ibid., párr. 38.

[27] Ibid., párr. 17.

En particular, estas obligaciones inmediatas son que el derecho a la salud sea ejercido sin discriminación alguna, y adoptar medidas para la plena realización del derecho.[28]

Si bien el PIDESC no detalla los componentes específicos de cada obligación, el Comité ha delineado un marco interpretativo conocido como AAAQ, el cual identifica cuatro elementos esenciales del derecho a la salud, que, de acuerdo a lo señalado en la Observación General N° 14, deben guiar la acción de los Estados en esta materia: disponibilidad (*availability*), accesibilidad (*accessibility*), aceptabilidad (*acceptability*) y calidad (*quality*). En primer lugar, la disponibilidad requiere que cada Estado cuente con "un número suficiente de establecimientos, bienes y servicios públicos de salud y centros de atención de la salud, así como de programas".[29] La accesibilidad exige que estos sean accesibles a todos sin discriminación, incluyendo accesibilidad física, económica, y a la información.[30] Por otra parte, la aceptabilidad exige que "todos los establecimientos, bienes y servicios de salud deberán ser respetuosos de la ética médica y culturalmente apropiados, es decir respetuosos de la cultura de las personas, las minorías, los pueblos y las comunidades, a la par que sensibles a los requisitos del género y el ciclo de vida, y deberán estar concebidos para respetar la confidencialidad y mejorar el estado de salud de las personas de que se trate".[31] La calidad exige que sean científicamente apropiados y de buena calidad, lo cual incluye personal capacitado, medicamentos esenciales, y tecnologías e infraestructura adecuadas.[32]

Conforme al párrafo 1 del artículo 2 del PIDESC, los Estados Parte tienen "la obligación de adoptar las medidas necesarias hasta el máximo de los recursos que disponga".[33] Esta exigencia se complementa con lo dispuesto en el artículo 2.1 del Pacto, donde se establece que cada uno de los Estados parte "se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que se disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos".

---

28 Ibid., párr. 30.

29 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC), *Observación General N°14: el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (art. 12 de la PIDESC)*, 11 de agosto de 2000.

30 Ibid.

31 Ibid., p. 4.

32 Ibid.

33 Naciones Unidas (Asamblea General), Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Resolución 2200 A (XXI), del 16 de diciembre de 1966.

El PIDESC reconoce así el principio de progresividad en la realización de los derechos económicos, sociales y culturales. De acuerdo a Courtis, este principio se manifiesta en dos sentidos: (i) el reconocimiento de que "la plena realización de los derechos económicos, sociales y culturales generalmente no podrá lograrse en un período corto de tiempo"[34], y (ii) la advertencia de que dicha progresividad "no debe ser malinterpretada en el sentido de privar a la obligación de todo contenido significativo".[35] De este principio se deriva también la obligación de no regresividad, que prohíbe al Estado "adoptar políticas, medidas o normas jurídicas que empeoren la situación de los derechos económicos, sociales y culturales de los que gozaba la población al momento de adoptar el tratado internacional respectivo o bien en cada mejora 'progresiva'".[36] Al respecto, el Comité DESC ha establecido que cualquier medida regresiva deberá recibir "la más cuidadosa consideración y deberá ser justificada plenamente por referencia a la totalidad de los derechos previstos en el Pacto y en el contexto del aprovechamiento pleno del máximo de los recursos de que se dispone".[37]

A su vez, si el Estado obligado no está dispuesto a utilizar el máximo de recursos disponibles para el cumplimiento del derecho a la salud, violará las obligaciones que ha contraído. Los Estados Parte deberán justificar que han "hecho todo lo posible por utilizar todos los recursos de que dispone para satisfacer, como cuestión de prioridad"[38] estas obligaciones. En relación con el derecho a la no discriminación, los Estados Parte no pueden invocar la insuficiencia de recursos para justificar su vulneración. Por el contrario, tal como establece la Observación General N° 20, "la no discriminación es una obligación inmediata y de alcance general en el Pacto",[39] lo que incluye el derecho a la salud. En este sentido, "los establecimientos, bienes y servicios de salud deben ser accesibles, de hecho y de derecho, a los sectores más vulnerables y marginados de la población, sin discriminación alguna por cualquiera de los motivos prohibidos".[40]

---

34 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC), *Observación General N°3 ("La índole de las obligaciones de los Estados partes")*, 14 de diciembre de 1990, párr. 9.

35 Christian Courtis, "La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales: apuntes introductorios", en Christian Courtis (ed.), *Ni un paso atrás: la prohibición de regresividad en materia de derechos sociales*, Ediciones del Puerto, 2006, p. 97.

36 Ibid.

37 Comité DESC, Observación General N°3, op. cit., párr. 9.

38 Ibid.

39 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observación General Nº20: La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales (artículo 2, párrafo 2, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)*. E/C.12/GC/20, 2000, párr. 7.

40 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observación General Nº 14: El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos,*

3.2. Estándares en el marco del Sistema Interamericano de Derechos Humanos

Por su parte el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH) ha consagrado e interpretado el derecho a la salud desde su normativa expresa y su jurisprudencia, aun cuando a nivel normativo el derecho a la salud no se encuentra estipulado en la Convención Americana. La Convención consagra los DESC en su artículo 26.[41] También encontramos el derecho a la salud en el artículo 10[42] del Protocolo de San Salvador, vigente en Chile desde el 28 de julio de 2022.[43] Asimismo, por último, se hace referencia a este derecho en el Artículo XI de la Declaración Americana.[44]

Dentro de la interpretación evolutiva de este derecho en la jurisprudencia interamericana, cabe destacar que precisamente nuestro país ha sido condenado por violaciones al derecho a la salud por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), en el caso *Poblete Vilches y el caso Vera Rojas*, ambos contra Chile. Los dos casos resultan relevantes para comprender el contenido del derecho a la salud en el derecho interamericano y serán analizados en este apartado en conjunto con otra jurisprudencia relevante.

Respecto a los elementos esenciales del derecho a la salud, siguiendo a la Observación General N° 14, la Corte IDH reafirmó que todos los servicios de salud deben cumplir con los elementos de *disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad*. Así, la Corte IDH ha considerado que "el Estado incumple sus obligaciones convencionales de realización progresiva al no contar con políticas públicas o programas que *de facto* –y no sólo de jure– le permitan avanzar en el cumplimiento de su obligación de lograr la plena

---

Sociales y Culturales), E/C.12/2000/4, 2000, párr. 12(b)(i).

41 OEA, *Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica)*. Adoptada el 22 de noviembre de 1969, entrada en vigor el 18 de julio de 1978. Artículo 26. Desarrollo Progresivo - Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados.

42 Protocolo adicional a la Convención Americana Sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales, "Protocolo de San Salvador", 1988, artículo 10.

43 Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, Decreto 244 (5 de septiembre de 2022): Promulga el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "Protocolo de San Salvador", Ley Chile, consultado el 15 de agosto de 2025.

44 OEA, *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre,* 1948, capítulo I, artículo 11. Toda persona tiene derecho a que su salud sea preservada por medidas sanitarias y sociales, relativas a la alimentación, el vestido, la vivienda y la asistencia médica, correspondientes al nivel que permitan los recursos públicos y los de la comunidad.

efectividad del derecho a la salud" y que "la determinación sobre cuándo el Estado ha incumplido con este deber deberá realizarse atendiendo las circunstancias particulares de la legislación de un Estado y los recursos disponibles".[45]

Respecto a la obligación de los Estados de regular y fiscalizar, la Corte IDH ha señalado, en el caso *Ximenes Lopes vs. Brasil*, que la misma no se agota en los hospitales que prestan servicios públicos, sino que abarca toda y cualquier institución de salud:

> La falta del deber de regular y fiscalizar genera responsabilidad internacional en razón de que los Estados son responsables tanto por los actos de las entidades públicas como privadas que prestan atención de salud, ya que bajo la Convención Americana los supuestos de responsabilidad internacional comprenden los actos de las entidades privadas que estén actuando con capacidad estatal, así como actos de terceros, cuando el Estado falta a su deber de regularlos y fiscalizarlos. La obligación de los Estados de regular no se agota, por lo tanto, en los hospitales que prestan servicios públicos, sino que abarca toda y cualquier institución de salud.[46]

Respecto a los prestadores privados, en el mismo caso, la Corte IDH señaló:

> La prestación de servicios públicos implica la protección de bienes públicos, la cual es una de las finalidades de los Estados. Si bien los Estados pueden delegar su prestación, a través de la llamada tercerización, mantienen la titularidad de la obligación de proveer los servicios públicos y de proteger el bien público respectivo. La delegación a la iniciativa privada de proveer esos servicios, exige como elemento fundamental la responsabilidad de los Estados en fiscalizar su ejecución, para garantizar una efectiva protección de los derechos humanos de las personas bajo su jurisdicción y para que los servicios públicos sean provistos a la colectividad sin cualquier tipo de discriminación, y de la forma más efectiva posible.[47]

Este estándar, se había establecido en el c*aso Albán Cornejo y otros vs. Ecuador*, señalando que los Estados son responsables de regular y fiscalizar

---

45 Corte IDH, *caso Cuscul Pivaral y otros vs. Guatemala*, 23 de agosto de 2018, párrs. 141-148.
46 Corte IDH, *caso Ximenes Lopes vs. Brasil*, 4 de julio de 2006, párr. 90.
47 Ibid., párr. 96.

la prestación de los servicios de salud, para lo que se requiere de la formación de un orden normativo que respete y garantice efectivamente el ejercicio de los derechos y la supervisión eficaz y constante sobre la prestación de los servicios.[48]

Como adelantamos, el Estado ya fue condenado por violaciones relativas al derecho de la salud por actuación de Isapres en el *caso Vera Rojas vs. Chile*. El caso analiza la responsabilidad internacional de Chile por la inadecuada regulación y control de los sistemas de seguro médico privado (Isapre) que provocó la falta de acceso al tratamiento médico de Martina Vera Rojas, una niña con Síndrome de Leigh. En la sentencia la Corte IDH da cuenta del previsible problema de mantener el régimen de Isapres sin la adecuada regulación y control, y las consecuencias que conlleva en materia de responsabilidad internacional.

En el marco del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, los *Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos* adoptados por el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, en 2011, ofrecen un marco normativo clave para abordar la relación entre actores privados y el derecho a la salud. Tal como ha señalado la Corte IDH, estos principios se estructuran sobre tres pilares fundamentales: (a) el deber del Estado de proteger los derechos humanos; (b) la responsabilidad de las empresas de respetarlos; y (c) la necesidad de garantizar acceso a mecanismos de reparación frente a eventuales incumplimientos.

Este marco, adoptado por el Consejo de Derechos Humanos en 2011, parte de la premisa de que "las actuales obligaciones de los Estados de respetar, proteger y cumplir los derechos humanos y las libertades fundamentales"[49] deben articularse con "el papel de las empresas como órganos especializados de la sociedad que desempeñan funciones especializadas y que deben cumplir todas las leyes aplicables y respetar los derechos humanos".[50] En concreto, esto significa que "los Estados deben proteger contra violaciones de los derechos humanos cometidas en su territorio o su jurisdicción por terceros, incluidas las empresas",[51] para lo cual deberán adoptar las medidas adecuadas que permitan prevenir, investigar, castigar y reparar estas violaciones.

---

48 Corte IDH, *caso Albán Cornejo y otros vs. Ecuador*, 22 de noviembre de 2007, párr. 121.
49 Ibid., p. 1.
50 Ibid., p. 2.
51 Ibid., p. 3.

El artículo 5 del Proyecto de artículos sobre responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos,[52] establece que se considerará hecho del Estado, conforme al derecho internacional, el comportamiento de una persona o entidad que, sin ser un órgano estatal en sentido estricto, esté facultada por el derecho interno para ejercer atribuciones del poder público, siempre que actúe en esa capacidad. Esto se vincula directamente con el Principio Rector 5 de los Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos,[53] que indica que los Estados deben ejercer una supervisión adecuada cuando contratan o habilitan por ley a empresas para prestar servicios que puedan impactar en el disfrute de los derechos humanos. Tal como señala su comentario, los Estados no pueden eludir sus obligaciones internacionales de derechos humanos mediante la privatización de servicios; por el contrario, deben garantizar que las empresas involucradas respeten esos derechos, incorporando cláusulas claras en la contratación o legislación respectiva, y asegurando mecanismos eficaces, independientes y transparentes de supervisión y rendición de cuentas. De este modo, si una empresa que ejerce funciones públicas viola derechos humanos y el Estado no ha implementado controles suficientes, la conducta puede ser atribuida internacionalmente al Estado, generando responsabilidad por falta de garantía y supervisión.

Este marco implica que los Estados no solo deben abstenerse de violar los derechos humanos, sino también regular la conducta de actores privados –como aseguradoras, prestadores de servicios de salud o empresas farmacéuticas– para prevenir, investigar, sancionar y reparar violaciones. Así lo ha reafirmado la Corte IDH, al establecer que "los Estados, de esta forma, se encuentran obligados a reglamentar que las empresas adopten acciones dirigidas a respetar los derechos humanos reconocidos en los distintos instrumentos del Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos –incluidas la Convención Americana y el Protocolo de San Salvador. En virtud de esta regulación, las empresas deben evitar que sus actividades provoquen o contribuyan a provocar violaciones a derechos humanos, y adoptar medidas dirigidas a subsanar dichas violaciones."[54]

---

[52] Comisión de Derecho Internacional. Proyecto de artículos sobre responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos. Adoptado en su 53º período de sesiones (A/56/10) y anexado por la Asamblea General en la Resolución 56/83, de 12 de diciembre de 2001.

[53] Naciones Unidas, Oficina del Alto Comisionado de los Derechos Humanos, *Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos: Puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para "proteger, respetar y remediar"*, 2011.

[54] Corte IDH, *caso de los buzos Mizkitos (Lemoth Morris y otros) vs. Honduras*, 31 de agosto de 2021, párr. 85.

Particularmente en el ámbito de la salud, la Corte IDH ha sido enfática en señalar que, dada su naturaleza como bien público esencial para el goce de otros derechos, los Estados tienen "la obligación de prevenir que terceros interfieran indebidamente en el goce de los derechos a la vida y a la integridad personal, particularmente vulnerables cuando una persona se encuentra bajo tratamiento de salud. De esta forma, los Estados tienen el deber de regular y fiscalizar toda la asistencia de salud prestada a las personas bajo su jurisdicción, como deber especial de protección a la vida y la integridad personal, independientemente de si la entidad que presta tales servicios es de carácter público o privado. La obligación del Estado no se agota en los hospitales que prestan servicios públicos, sino que abarca a toda y cualquier institución en salud".[55]

Habiendo aportado una breve introducción al sistema nacional de salud y de los estándares de derecho internacional de los derechos humanos, que se aplican en este caso al haber sido ratificados por Chile, damos paso al análisis de los problemas del sistema de salud que persisten pese a las reforman que han sido llevadas a cabo durante la última década.

4. INEQUIDADES PERSISTENTES DEL SISTEMA DE SALUD CHILENO

Como adelantamos, en lo que sigue, realizaremos un diagnóstico de los principales problemas del sistema de salud chileno, utilizando como marco de análisis los estándares de derecho internacional de los derechos humanos, y los principios de derechos humanos y empresas anteriormente desarrollados. Con el propósito de identificar las principales inequidades que presenta el sistema, tomando en consideración algunos de los problemas ya identificados en el *Informe 2023,*[56] y las reformas en materia de salud que pudieran haber modificado estas conclusiones. Para este análisis, se utilizarán datos obtenidos mediante solicitudes de transparencia y otros recogidos de informes públicos. Específicamente, se considerarán datos sobre garantías retrasadas en problemas de salud GES y no GES, cantidad de pacientes en listas de espera por consulta nueva de especialidad e intervención quirúrgica, evolución del número de personas en Fonasa e Isapres, evolución de la modalidad libre elección, y gasto público en salud.

Aun cuando han existido esfuerzos relevantes en torno a la mejora del sistema de salud público chileno, como veremos más adelante en este capítulo, lo cierto es que la salud en Chile sigue siendo inequitativa. Así lo

[55] Ibid., párr. 89.

[56] *Informe 2023*, pp. 279-325.

ha hecho notar la comunidad internacional, considerando especialmente el cuarto ciclo del Examen Periódico Universal, realizado en 2024,[57] que destaca la preocupación respecto al acceso equitativo a la salud en Chile, en particular para los grupos históricamente marginados. Al igual que en los Exámenes Periódicos Universales de 2015 y 2019, mencionados en el *Informe 2023*,[58] las recomendaciones se centraron en fortalecer el sistema de salud pública,[59] mejorar la calidad de los servicios[60] y asegurar su disponibilidad para personas en situación de vulnerabilidad, incluyendo pueblos indígenas,[61] personas mayores,[62] personas con discapacidad, mujeres, migrantes y comunidades afrodescendientes. Asimismo, se instó al Estado a adoptar un enfoque inclusivo e intercultural.[63]

En esta misma línea, la reciente visita a Chile de la relatora especial sobre el Derecho a la Salud, Tlaleng Mofokeng, reafirmó estas preocupaciones al subrayar que la insuficiencia presupuestaria constituye uno de los principales factores que perpetúan la desigualdad en el acceso a la atención sanitaria.[64] También identificó a la centralización como un factor fundamental en la desigualdad territorial de acceso a la salud,[65] y llamó la atención sobre la desigualdad en el acceso en torno a grupos marginados.[66] En este espíritu, recomendó al Estado de Chile, entre otras disposiciones, "adoptar medidas para armonizar los sistemas de salud público y privado, con el fin último de establecer, a la postre, un amplio sistema público de salud que asegure una cobertura sanitaria universal a todas las personas de Chile".[67]

Como veremos a continuación, algunas de estas recomendaciones reflejan correctamente el estado actual del sistema de salud chileno.

---

57 Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *UPR of Chile-4th Cycle, 46th Session: Thematic List of Recommendations,* 2024. https://www.ohchr.org/en/hr-bodies/upr/cl-index

58 *Informe 2023*, p. 294.

59 Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (ONU), Recomendación 24.155 (Túnez), 24.254 (República Dominicana).

60 Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (ONU), Recomendación 24.150 (Tailandia).

61 Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (ONU), Recomendación 24.156 (Ecuador).

62 Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (ONU), Recomendación 24.254 (República Dominicana).

63 Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (ONU), Recomendación 24.157 (Perú).

64 Consejo de Derechos Humanos, *Informe de la Relatora Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, Tlaleng Mofokeng: Visita a Chile*, A/HRC/59/48/Add.1, 59º período de sesiones, 16 de junio al11 de julio de 2025, tema 3 de la agenda (Naciones Unidas, 2025), párr. 24.

65 Ibid., párr. 22.

66 Ibid., p. 1.

67 Ibid., párr. 98 d).

4.1. Inequidad territorial y de financiamiento

La inequidad en salud no es nueva, ni tampoco exclusiva de nuestro país; terminar con ella es uno de los grandes objetivos de la agenda 2030 para el desarrollo sostenible.[68] Existe bastante literatura sobre cómo se producen peores resultados de salud entre las personas de clase socioeconómica baja, que habitualmente presentan, además, un mayor número de intersecciones con grupos desaventajados.[69] En nuestro país esta realidad persiste con resultados alarmantes. "En términos de salud poblacional, el estudio SALURBAL muestra diferencias de hasta 9 años en la esperanza de vida en la ciudad de Santiago para hombres y 17,7 años para mujeres, con peores resultados en los sectores más vulnerables.[70] De acuerdo a estadísticas territoriales,[71] en Chile, en 2022, la tasa de años de vida potencialmente perdidos[72] en Vitacura es de 33,521, mientras que en San Bernardo es de 77,3 y en Lo Espejo es de 111,7. Cabieses et al., utilizando una encuesta nacional representativa, encontraron que existe una concentración significativa de salud general autoreportada como "buena" o "muy buena" entre aquellos que tienen los ingresos familiares más altos en el país.[73] Otros estudios han reportado desigualdad socioeconómica y de ingresos en una serie de resultados de salud, como en la salud bucal autopercibida entre adultos en Chile, o desigualdad relacionada con los ingresos en salud y utilización de atención médica en nuestro país.[74]

Los adultos mayores más desfavorecidos también tienen peores resultados de salud; la prevalencia e incidencia de limitación funcional

---

[68] Sthepen Morton, David Pencheon, et. al., "Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y su implementación: Un marco nacional global para la salud, el desarrollo y la equidad requiere un enfoque sistémico en todos los niveles", *British Medical Bulletin*, 2017, pp. 1-10.

[69] Krieger N, Williams DR, Moss NE. Measuring social class in US public health research: concepts, methodologies, and guidelines. Annu Rev Public Health. 1997; 18:341-78. doi: 10.1146/annurev.publhealth.18.1.341. PMID: 9143723

[70] Usama Bilal et al, "Inequalities in life expectancy in six large Latin American cities from the SALURBAL study: an ecological analysis", *The Lancet Planetary Health*, vol. 3, núm. 12, 2020.

[71] Biblioteca del Congreso Nacional, Estadísticas Territoriales: https://www.bcn.cl/siit/estadisticasterritoriales/tema?id=152

[72] Definida como la "pérdida que sufre la sociedad como consecuencia de la muerte de personas jóvenes o de fallecimientos prematuros, cuando más prematura es la muerte, mayor es la pérdida de vida. Tasa por cada 1.000 habitantes de ambos sexos."

[73] Báltica Cabieses et al, "¿Disminuyó la desigualdad socioeconómica en la salud autopercibida en Chile tras la reforma de salud basada en la equidad de 2005? Un análisis de descomposición del índice de concentración", PLoS ONE, 2015.

[74] Felipe Vásquez, Guillermo Paraje, et. al., "Desigualdad relacionada con el ingreso en salud y utilización de servicios de salud en Chile, 2000-2009", Rev Panam Salud Pública, 2013, pp. 98-106.

sigue un claro gradiente socioeconómico en los mayores de 60 años.[75] Lo mismo ocurre al analizar resultados como la esperanza de vida o la esperanza de vida libre de discapacidad, donde se ha documentado que las personas con una mejor posición socioeconómica viven vidas más largas y saludables en comparación con la población más vulnerable.[76] Incluso enfermedades tan prevalentes como la diabetes mellitus II también siguen un "claro gradiente social en la prevalencia de DM2 según quintiles de ingreso del hogar y nivel educativo en la población adulta".[77]

Respecto a la desigualdad territorial, estudios recientes de académicos[78] y agencias internacionales[79] señalan que el territorio donde nacemos puede definir recursos médicos disponibles, atención médica especializada, tiempos de espera y acceso a camas de adulto y pediátricas. A modo de ejemplo, este mapa de las desigualdades territoriales en salud:

> La macrozona centro, que reúne los Servicios de Salud que componen la Región Metropolitana, concentra de forma importante el 51,2% de las camas UCI, el 41,1% de las camas UTI y el 44,6% de la oferta global (UCI + UTI). Si uno se pasa a un nivel regional, el escenario se complica. En Atacama, Arauco, Araucanía Norte, Chiloé y Aisén no existen camas UCI. De requerir este tipo de equipamiento, los pacientes y sus familias deberían ser conducidos a Servicios de Salud cercanos o donde se encuentre una cama disponible en la red. Las camas UTI están presentes en 28 de los Servicios de Salud, a excepción de Arauco. En consecuencia, la red hospitalaria pública donde existen camas UCI o UTI está compuesta solo por 41 establecimientos a lo largo del país, que tienen el equipamiento y el personal especializado para tratar los requerimientos pediátricos de mayor complejidad.[80]

---

75 Pedro Olivares y Rosendo Zanga, "Socioeconomic Inequalities in Functional Health in Chilean Older Adults, Individual and Population Ageing, Age Structure", *N-IUSSP*, 2023; Alejandra Fuentes-García et al., "Desigualdades socioeconómicas en el inicio y la progresión de la discapacidad en una cohorte de personas mayores en Santiago (Chile)", Gaceta Sanitaria, vol. 27, pp. 226-232.

76 Ximena Moreno et al., "Desigualdades socioeconómicas en la esperanza de vida y la esperanza de vida libre de discapacidad en adultos mayores chilenos: evidencia de un estudio longitudinal", BMC Geriatrics, 2021.

77 Báltica Cabieses et al, "Disentangling socioeconomic inequalities of type 2 diabetes mellitus in Chile: A population-based analysis", *PLoS One*, 2020. (traducción propia).

78 Manuel Fuenzalida, *Desigualdades territoriales en salud,* Santiago, Universidad Alberto Hurtado, 2023.

79 PNUD, *Desigualdad Regional en Chile: Ingresos, salud y educación en perspectiva territorial* (Primera edición), 2018, pp. 61-74.

80 El Mostrador: "El mapa de las desigualdades territoriales en salud", 5 de septiembre de 2023.

El sistema ha tratado de dar respuesta a estas inequidades con políticas de fortalecimiento al Atención Primaria de Salud (APS), cuya gestión fue transferida en su mayoría a los municipios, bajo el marco legal de la Ley 19.378, lo que implica que las comunas administran recursos, personal e infraestructura sanitaria. Esto ha devenido en una "administración heterogénea", donde existen "enormes diferencias en la calidad de los servicios según la capacidad financiera y de gestión de cada municipio".[81]

De acuerdo con un informe de la Comisión Nacional de Evaluación y Productividad (CNEP), solo cerca del 50 % de los beneficiarios de FONASA accede efectivamente a la APS, a pesar de estar inscritos, lo que refleja una cobertura efectiva limitada.[82] El mismo informe señala que los referentes internacionales recomiendan tasas de cobertura superiores al 65 %, lo que evidencia que la cobertura efectiva de la APS en Chile se encuentra significativamente por debajo de los estándares deseables.[83] Para ampliar dicha cobertura, se propone implementar estrategias de detección temprana;[84] sin embargo, ello resulta especialmente complejo en el contexto chileno, donde incluso los procesos de tamizaje enfrentan altos niveles de rezago, reflejados en las extensas listas de espera. Se estima que al menos 6 millones de personas que se encuentran inscritas en APS, no registran ningún tipo de atención, ni en el nivel primario ni vía Modalidad de Libre Elección, MLE.[85]

Lo anterior cobra particular relevancia, considerando que "cada peso invertido en APS podría ahorrar entre $5 y $10 de gasto en salud producto de prevención enfermedades, tratamiento temprano de enfermedades crónicas (tamizaje) y reducción de hospitalización".[86] En definitiva, invertir en la atención primaria no sólo responde a un imperativo de equidad, sino también de eficiencia, ya que parece ser el camino más adecuado para garantizar la sostenibilidad económica del sistema de salud. La situación resulta aún más preocupante si se observa en perspectiva comparada: Chile

---

81 Camilo Bass Del Campo, "Universalización de Atención Primaria en Chile: una política lamentablemente regresiva", *Cuadernos Médico Sociales*, vol. 65, 2025, p. 55.

82 Comisión Nacional de Evaluación y Productividad, *Eficiencia en la Gestión de Atención Primaria de Salud* (APS), 2022, p. 23.

83 Ibid.

84 Ibid.

85 Emol: "CNEP y Atención Primaria de Salud: Se requiere alza de 77% en personal médico y medidas por US$600 millones anuales", 29 de junio de 2022.

86 Presentación "Gasto público en salud" de directora de Presupuestos Javiera Martínez Fariña, 17 de diciembre de 2024. https://www.dipres.gob.cl/598/articles-355318_doc_pdf1.pdf

destinó en 2023 un 10,1% de su PIB al gasto en salud, mientras que el promedio de los países de la OCDE alcanzó el 12,86% en 2022.[87]

La principal razón detrás del acceso limitado a la Atención Primaria de Salud (APS) radica en el déficit de recursos humanos disponibles para atender a la población beneficiaria. Según estimaciones presentadas por Rodrigo Krell, secretario ejecutivo de la Comisión Nacional de Evaluación y Productividad (CNEP), en promedio existe un médico de APS por cada 2.600 personas inscritas. Esta cifra varía significativamente según la comuna: en algunas, la proporción llega a un médico por cada 4.000 personas, mientras que, en otras, más favorecidas, se reduce a un médico por cada 1.900 o, en el mejor de los casos, a 1.500 personas.[88] La atención primaria de salud (APS) requeriría aumentar en un 77 % la dotación de profesionales médicos para cerrar la brecha que existe en comparación con otros sistemas de salud primaria que figuran como referentes.[89]

A pesar de ello, se han comenzado a realizar esfuerzos para la universalización de la APS. El Ministerio de Salud puso en marcha, en 2023, la propuesta de Atención Primaria de Salud Universal (APS-U), con el propósito de "garantizar acceso equitativo a la salud mediante una estrategia de cobertura ampliada, organizada territorialmente y centrada en la atención integral".[90] Este diseño comenzó con siete comunas, y se expandió a catorce durante el año 2024.[91] En esta línea se encuentra la aprobación de un préstamo del Banco Mundial en diciembre de 2023, por US $200 millones para fortalecer el programa de atención primaria universal en Chile, con el propósito de mejorar la accesibilidad, resiliencia y eficiencia del sistema.[92] Este programa tiene como objetivo beneficiar progresivamente a 187 comunas hasta 2027, y algunas de sus innovaciones son la gratuidad universal en APS, sin importar si la persona está en FONASA o ISAPRE; la expansión de la atención vía telemedicina, la creación de nuevos centros en zonas rurales, y la utilización de inteligencia artificial para mejorar la gestión de la demanda de servicios de APS.[93]

---

87 World Bank, Health expenditure, current health expenditure (% of GDP), datos para Chile (2023) y promedio de miembros de la OCDE (2022), 25 de agosto 2025.

88 Ibid.

89 Ibid.

90 Camilo Bass Del Campo, "Universalización de Atención Primaria en Chile: una política lamentablemente regresiva", *Cuadernos Médico Sociales*, vol. 65, 2025, p. 55.

91 Ibid.

92 Banco Mundial: "Comunicado de Prensa, Chile avanza hacia una cobertura de salud primaria universal y resiliente con apoyo del Banco Mundial", 6 de diciembre de 2023.

93 Ibid.

No obstante, el diseño adoptado para la universalización de la APS ha sido objeto de importantes críticas, al ser considerada una política regresiva y, por ende, potencialmente ineficaz para reducir las inequidades existentes en el sistema de salud. Entre los principales problemas, se identifica el establecimiento de "un subsidio cruzado hacia las aseguradoras privadas",[94] al sostenerse el modelo en un "sistema tributario altamente regresivo, donde el IVA, principal fuente de recaudación fiscal, impone una carga desproporcionada sobre los sectores más pobres, quienes terminan subvencionando la atención de quienes tienen mejor salud y previsión privada".[95] Por otra parte, se critica fuertemente la municipalización de la atención primaria, al ser "un modelo que ha demostrado generar disparidades territoriales en la calidad de la atención y una gestión deficiente de los recursos según la capacidad administrativa de cada comuna".[96]

Esta crítica no es meramente teórica; se refleja con claridad en las condiciones materiales que enfrentan las personas en distintas comunas del país, poniendo en evidencia un acceso profundamente desigual al derecho a la salud. Un ejemplo ilustrativo es la comparación entre las comunas de Vitacura y San Bernardo, donde la primera simboliza la alta disponibilidad de recursos y programas complementarios en salud, mientras la segunda refleja la vulnerabilidad social y las severas limitaciones de su infraestructura sanitaria. Este contraste muestra cómo el lugar de residencia determina el acceso real y equitativo al derecho a la salud en Chile.

Se puede ver en detalle: en 2024, Vitacura devengó M$ 9.452.699 en salud y financió con recursos municipales propios M$ 2.575.000 (27,2% del total; $26.533 per cápita),[97] mientras que San Bernardo devengó M$ 36.440.149 y aportó M$ 5.067.937 (13,9%; $14.536 per cápita).[98] El lugar de residencia determina no solo la disponibilidad de programas complementarios y apoyos locales, sino también la intensidad del financiamiento municipal por persona. Además, en afiliación a Isapre, a fines de 2022 Vitacura registró aproximadamente 76.700 beneficiarios (cotizantes más cargas)[99] versus 43.200 en San Bernardo, y el porcentaje

94 Camilo Bass Del Campo, op. cit., p. 55.

95 Ibid.

96 Ibid.

97 Sistema Nacional de Información Municipal (SINIM), "Impresión Ficha Comunal: Vitacura", última actualización 25 de abril de 2025, consultado el 25 de agosto de 2025.

98 Sistema Nacional de Información Municipal (SINIM), "Impresión Ficha Comunal: San Bernardo", última actualización 25 de abril de 2025, consultado el 25 de agosto de 2025.

99 Superintendencia de Salud (Gobierno de Chile), "Estadística anual de cartera de beneficiarios del sistema Isapre a nivel comunal — diciembre 2022", Biblioteca Digital de la Superintendencia de Salud, 24 de enero de 2023.

de personas inscritas en la salud municipal en Vitacura es de 18,6% y en San Bernardo 71,8%.[100] Estos últimos datos, pese a que San Bernardo tiene una población por lo menos cuatro veces mayor que Vitacura, lo cual refuerza el enorme contraste en acceso y vías de atención.

En la comuna de Vitacura, una persona que requiere atención médica puede acceder a múltiples prestaciones complementarias proporcionadas por el municipio para el derecho a la salud. Por ejemplo, si necesita trasladarse al CESFAM y tiene movilidad reducida o se encuentra en situación de dependencia, puede solicitar transporte gratuito financiado por la comuna.[101] Si cumple funciones de cuidador, o requiere de apoyo para el cuidado de otra persona, o requiere cuidados para sí mismo, puede utilizar el servicio "Vitacuidados" para aliviar la carga dos veces por semana con un equipo multidisciplinario compuesto por terapeuta ocupacional, psicólogo, kinesióloga, enfermera, fonoaudióloga y podóloga clínica.[102] Asimismo, si el problema es de salud mental, podrá ser atendido en el COSAM,[103] y si requiere de medicamentos los podrá comprar a precios rebajados en "Vitabotica".[104] Si la persona no quiere ir al CESFAM, puede acceder a servicios y agendar su hora a través de "telesalud";[105] y si prefiere atención privada puede hacer uso de los varios convenios con establecimientos privados gracias a la tarjeta vecino. Por su parte, en la comuna de San Bernardo el primer paciente llegará a las 4:45 de la mañana, con la expectativa de lograr obtener un número para ser atendido durante el día.[106] A ello se le suma un entorno de inseguridad que agrava aún más la calidad de la atención. Por ejemplo, el CESFAM Raúl Brañes Farmer, ha debido instalar puertas blindadas, cámaras de vigilancia, láminas de seguridad y otras medidas excepcionales tras múltiples episodios de violencia, incluyendo amenazas armadas y agresiones contra funcionarios.[107] Algo similar, en este plano, se ha registrado en otros sectores de la comuna –como el Hospital El Pino, que debió ser rodeado con alambres de púas– y

[100] SIIT, Estadísticas Territoriales, población inscrita validada en Servicios de Salud Municipal (FONASA), 2022.

[101] Municipalidad de Vitacura, "Conoce aquí el servicio de traslado de Cesfam".https://www.youtube.com/watch?v=ycuOqmyHUd0&t=78s

[102] Municipalidad de Vitacura, "Vitacuidados" https://vitacura.cl/salud/vitacuidados/

[103] Municipalidad de Vitacura, Vitacuidados ¿Quiénes somos? https://vitacura.cl/salud/cosam/quienes-somos/

[104] Municipalidad de Vitacura, Vitacuidados: Vitabotica. https://vitacura.cl/salud/vitabotica/vitabotica/

[105] Municipalidad de Vitacura, Vitacuidados: Telesalud. https://vitacura.cl/salud/telesalud/

[106] BioBioChile Televisión: "'Primera persona llegó a las 4:45': adulto mayor relata larga espera para agendar hora en consultorio", 17 de abril de 2025

[107] Senado de la República de Chile: "Presidente del Senado visitó Cesfam de San Bernardo: 'no es normal que los funcionarios de salud municipal teman por su vida'", 28 de junio de 2025.

también en otras comunas de Santiago como, por ejemplo, el Hospital Padre Hurtado que llegó a convertirse en el primer centro asistencial blindado de Latinoamérica.[108]

A partir de los antecedentes revisados, es posible concluir que los esfuerzos recientes para avanzar hacia una Atención Primaria de Salud Universal (APS-U) en Chile representan un paso significativo en el fortalecimiento del derecho a la salud. La expansión progresiva de la cobertura, y la eliminación de barreras económicas para el acceso a la atención primaria reflejan un compromiso importante con la equidad en salud. Sin embargo, estas iniciativas resultan insuficientes si no van acompañadas de una transformación estructural del modelo de financiamiento del sistema sanitario. Como se ha advertido en diversas críticas y análisis al respecto, un diseño de política que universaliza la APS sin revisar el régimen tributario regresivo sobre el que se sostiene, ni abordar la segmentación entre aseguradoras públicas y privadas, puede incluso reforzar las desigualdades existentes. Asimismo, mantener la municipalización sin corregir las brechas en capacidades administrativas perpetúa las disparidades territoriales en el acceso y calidad de la atención. Por ello, una reforma profunda del sistema de salud no puede limitarse a garantizar que el acceso no dependa de la capacidad de pago de las personas, sino que debe necesariamente incorporar una revisión del sistema de financiamiento y de gestión.

5. GRAN MIGRACIÓN DE AFILIADOS A ISAPRES Y SOSTENIBILIDAD DEL SISTEMA PÚBLICO

Conforme a los datos recibidos por Transparencia, entre los años 2020 y 2025, se observa una evolución significativa en la afiliación al Fondo Nacional de Salud (FONASA). A partir de los datos entregados por transparencia, es posible constatar una tendencia sostenida al alza tanto en el número absoluto de beneficiarios como en su proporción respecto al total de la población. En 2020, FONASA contaba con 15.142.528 beneficiarios, lo que representaba el 77,83% de la población nacional. Para 2025, la cifra asciende a 16.884.526 beneficiarios, lo que equivale al 83,55% de la población. Esto implica un aumento de 1.741.998 personas y un crecimiento porcentual de 5,72 puntos en la proporción de afiliación. Esta tendencia revela una consolidación de FONASA como el principal asegurador en el sistema de salud chileno.[109]

---

[108] *Emol.cl:* "Una noche en urgencias: las huellas de la inseguridad en la red de salud", 10 de diciembre de 2024.

[109] Aunque el año 2021 presenta una leve baja en la proporción de población afiliada (77,41%), este descenso fue puntual y revertido rápidamente, lo que refuerza la idea de un crecimiento estructural y no meramente coyuntural.

Tabla N°1: Evolución de población afiliada a FONASA 2020-2025.

	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Total de población afiliada	15.142.528	15.233.814	15.613.584	16.229.898	16.752.189	16.884.526
Porcentaje de total de población	77,83%	77,41%	78,82%	81,31%	83,39%	83,55%

Fuente: elaboración propia de acuerdo a datos entregados por Fonasa.

Sin embargo, este aumento sostenido de beneficiarios no ha ido acompañado de un incremento sustantivo de los recursos disponibles, lo que profundiza las brechas en el acceso efectivo al derecho a la salud, teniendo en consideración especialmente que el gasto per cápita en salud de Chile está muy por debajo del gasto per cápita en salud promedio de países miembros de la OCDE. En 2022, los países de la OCDE registraron un gasto público en salud per cápita de **US$ 3.578,43**, mientras que en Chile la cifra alcanzó US$ 862,2 en 2023. Asimismo, el gasto de bolsillo en salud representó en Chile un 35,46% del gasto total en 2022, en contraste con el promedio de los países de la OCDE, que fue de 13,07%.[110]

Tabla N°2: Gasto del gobierno general en salud per cápita en Chile (dólares estadounidenses corrientes)

Año	Gasto per cápita (dólares estadounidenses corrientes)
2018	733,1
2019	691,55
2020	718,23
2021	846,1
2022	780,28
2023	862,2

Fuente: Elaboración propia a partir de Base de Datos de Organización Mundial de la Salud, actualizada al 7 de abril de 2023.

El aumento en la afiliación a FONASA puede explicarse por una combinación de factores, entre los que destaca la profunda crisis de las

[110] Banco Mundial: "*Gasto nacional en salud, total (% del PIB)*, Indicadores de Desarrollo Mundial", accedido el 25 de agosto de 2025.

Isapres, marcada por una masiva judicialización por alzas unilaterales en los planes; la amenaza de colapso financiero y la falta de soluciones estructurales. Estos elementos han generado un clima de desconfianza y desafección[111] hacia el sistema privado, intensificado tras la pandemia de COVID-19, que dejo en evidencia limitaciones en la cobertura. Paralelamente, el sistema público ha mejorado su oferta y capacidad de respuesta, destacando la implementación de la Ley Copago Cero,[112] que eliminó los costos para los tramos C y D en la red pública, lo que ha reforzado la percepción de mayor equidad, accesibilidad y estabilidad en FONASA, frente a los altos costos y la incertidumbre que persisten en el sistema privado.

No obstante, esta migración a FONASA presenta importantes desafíos de sostenibilidad para el sistema. De hecho, el aumento de afiliados a FONASA fue una de las dimensiones que consideró la Ley Corta de Isapres, creando una nueva modalidad, denominada Modalidad de Cobertura Complementaria (MCC), que representa un nuevo modelo de atención dentro de FONASA dirigido a las personas afiliadas de los tramos B, C y D que hayan cotizado en salud en los últimos seis meses.[113] Esta modalidad es voluntaria y permite acceder a prestaciones ambulatorias y hospitalarias en una red de prestadores definida, bajo un arancel específico y con una cobertura financiera adicional otorgada por una compañía de seguros. Para ello, las personas afiliadas deben pagar una prima complementaria adicional a la cotización obligatoria del 7%. Además, incluye un seguro catastrófico, que cubre automáticamente todos los copagos que excedan un deducible anual por un mismo problema de salud. La prima será igual para todas las personas inscritas, sin distinción por edad, sexo o condición de salud.

La MCC busca ampliar el acceso a prestaciones privadas con menor copago, sin reemplazar la cobertura general de FONASA, sino complementándola mediante mecanismos de licitación y supervisión regulados por el Ministerio de Salud y la Superintendencia de Salud. Así, permitirá a los cotizantes de FONASA acceder a una red de prestadores determinados con una protección financiera adicional. A su vez, esta nueva modalidad ha sido caracterizada como una "etapa de transición" hacia un Fondo Universal de Salud, ya que sus objetivos son fortalecer la mancomunación solidaria de fondos, aumentar la recaudación y reducir el

[111] Futuro.cl: "Activa Research: 'Más del 80 % de la población desconfía de las Isapres'", 30 de mayo de 2023.

[112] *Informe 2023*, pp. 279-324.

[113] Ley 21.674, Biblioteca del Congreso Nacional.

gasto de bolsillo, y permitir una gestión y asignación eficiente y regulada de recursos hacia una red pública y privada articulada.[114]

No obstante lo anterior, el proceso de licitación pública convocado por FONASA para adjudicar la cobertura financiera complementaria fue declarado desierto en marzo de 2025, al no presentarse ninguna aseguradora interesada.[115] Esta falta de oferentes plantea desafíos relevantes para la implementación efectiva de la modalidad, especialmente en lo que respecta a la operatividad del modelo, la resistencia del sector privado, y potencialmente la necesidad de ajustes en la convocatoria para que la próxima sea exitosa.

Que la licitación pública convocada por FONASA haya sido declarada desierta, no solo debe entenderse como un problema nacional de capacidad de respuesta del sistema privado de salud, sino que plantea interrogantes sobre la capacidad del Estado de cumplir con sus obligaciones internacionales en materia de derecho a la salud. Conforme al PIDESC y a la Observación General Nº 14, este derecho exige garantizar la disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad (AAAQ) de los servicios, utilizando el máximo de los recursos disponibles, lo que incluye el deber de regular y fiscalizar tanto a prestadores públicos como privados. La jurisprudencia interamericana –en casos como *Poblete Vilches* y *Vera Rojas vs. Chile*– ha reiterado que la delegación de funciones a actores privados no libera al Estado de su responsabilidad internacional, de modo que la ausencia de oferentes no exime sus obligaciones inmediatas de asegurar el acceso equitativo, oportuno y no discriminatorio. Antes bien, refuerza la necesidad de adoptar medidas normativas y presupuestarias alternativas que eviten un incumplimiento de sus compromisos jurídicos internacionales por omisión.

El crecimiento sostenido de la afiliación tensiona la capacidad de respuesta de FONASA. Desde la perspectiva de los estándares internacionales del derecho a la salud están particularmente comprometidos los componentes de accesibilidad y calidad definidos por el marco del AAAQ. Esto, dado que el aumento sostenido de afiliados sin una inversión equivalente en infraestructura, personal sanitario, financiamiento y tecnologías pone en entredicho la provisión adecuada de servicios. Las extensas listas de espera son una expresión concreta de esta tensión, pues revelan fallas en la

[114] Camilo Cid, "Fondo Nacional de Salud: Rol de Fonasa en el financiamiento del Sistema de Salud.", *Fórum Internacional de Fundos Públicos de Saúde,* Brasilia, agosto de 2024 https://portalfns.saude.gov.br/wp-content/uploads/2024/08/5.-CHILE-Camilo-Cid-Pedraza.pdf

[115] Senado República de Chile: "Licitación desierta del seguro complementario: Comisión de Salud cita a sesión especial", 25 de junio de 2025.

disponibilidad oportuna y en la continuidad de la atención, afectando en especial a los grupos más vulnerables que no pueden recurrir a mecanismos de financiamiento alternativos. En este escenario, la implementación del MCC aparece como una respuesta orientada a derivar parte de la presión hacia el sector privado, lo que sugiere una estrategia de contención más que de transformación estructural. Este enfoque, si bien podría ofrecer un alivio transitorio, corre el riesgo de profundizar las desigualdades en el acceso a la salud al depender de la capacidad de pago de los usuarios, en lugar de fortalecer de manera sostenible la red pública como garante universal del derecho a la salud.

6. OPORTUNIDAD EN LA ENTREGA DE ATENCIÓN EN LAS PRESTACIONES DEL SISTEMA GES Y NO-GES

La lista de espera es aquella "lista de enfermos a los que el médico u otro profesional habilitado ha indicado una intervención de cualquier tipo y que, por razones ajenas a la voluntad del enfermo, tienen que esperar para ser atendidos".[116] Así, es necesario distinguir entre diferentes tipos de listas de espera, ya que reciben un tratamiento legal y administrativo distinto. La distinción primaria es entre problemas de salud GES y no GES. Las listas de espera GES, como vimos previamente, consideran un conjunto de problemas de salud priorizados en torno a un análisis sanitario de la población que se actualiza cada 3 años. Que una patología sea catalogada como GES, le otorga a los usuarios una serie de garantías legales, entre ellas, la garantía de oportunidad, que establece plazos máximos para el otorgamiento de la prestación de salud.

Si el plazo GES no se cumple, la persona usuaria (o su representante) puede reclamar ante FONASA o su ISAPRE. Si reclama dentro de los 30 días siguientes al vencimiento del plazo, la institución tiene 2 días para designar un segundo prestador; si reclama después de 30 días, la institución dispone de 15 días para esa designación. El segundo prestador debe atender en un máximo de 10 días corridos. Si FONASA/ISAPRE no designa al segundo prestador o este tampoco cumple, la persona debe reclamar ante la Superintendencia de Salud, solicitando la designación de un tercer prestador.[117]

En cambio, en listas de espera no GES no existe una garantía legal de oportunidad idéntica, de manera que la priorización y derivación se rige

[116] Superintendencia de Salud, Gobierno de Chile, "¿Qué pasa si un prestador de la Red GES no cumple con los plazos para atender a un paciente?", Consultas frecuentes. Consultado el 25 de agosto de 2025.

[117] Ibid.

por normas técnicas y registros administrativos (Norma técnica N°118 y el Sistema de gestión de los tiempos de espera, SIGTE), criterios de priorización clínica local, derivaciones a prestadores con convenio, entre otros.

Al respecto, es importante mencionar que durante 2025 se presentó una modificación al sistema de priorización de los problemas de salud no GES, que se revisará bajo el acápite: "Avances recientes en el derecho a salud en Chile". Con todo, este nuevo sistema es muy reciente, por lo que todavía no es posible evaluar su efectividad ni su impacto real en la reducción de tiempos de espera. Su origen, sin embargo, responde a un diagnóstico claro: la persistencia de las listas de espera tanto en GES como en no GES durante los años previos, con aumentos sostenidos y brechas territoriales relevantes, provocó una situación que fue diagnosticada como "emergencia nacional" por la Comisión Investigadora de Listas de Espera de la Cámara de Diputados y Diputadas de Chile.[118]

Además de los sistemas de priorización, la Comisión Investigadora detectó serios problemas de registro y administración de las listas de espera. Sólo por nombrar algunos que reflejan la envergadura del problema, podemos mencionar: "se registraron egresos de la Lista de Espera No GES por fallecimiento antes de la defunción del paciente"; "se registraron egresos de la Lista de Espera No GES por fallecimiento de pacientes que no habían fallecido"; y "se verificaron pacientes con patologías GES que estaban incluidos en la Lista de Espera No GES".[119]

De acuerdo con el informe "Retrasos en las prestaciones del sistema de Garantías Explícitas en Salud (GES)" del CIPS-UDD, en el período entre diciembre de 2019 y diciembre de 2024, ha existido un aumento significativo y permanente de los retrasos en las prestaciones del sistema GES. En particular, se pasó de 7.944 prestaciones retrasadas en 2019, a 77.107 prestaciones retrasadas en 2024, implicando un aumento del 870,6%. El incremento más significativo se registra entre 2019 y 2020, cuando los casos pasaron de 7.944 a 52.526, en el contexto del fuerte impacto de la pandemia de COVID-19 sobre la capacidad de respuesta del sistema de salud. El crecimiento sostenido de retrasos evidencia una falla estructural del sistema en garantizar el cumplimiento efectivo de las prestaciones GES, y no existen evidencias de mejoras sustantivas, al menos considerando el volumen de los casos. Dicho esto, no pudimos hallar datos que permitan dilucidar en qué medida los problemas se generaron por la

[118] Cámara de Diputados y Diputadas, Informe de la Comisión Especial Investigadora encargada de reunir antecedentes sobre las listas de espera en el sistema público de salud, CI 63/-2025.

[119] Ibid.

pandemia y en qué medida por la migración de personas aseguradas desde Isapre a Fonasa.

Tabla N°3: Prestaciones retrasadas GES 2019-2024 (cuarto trimestre de cada año)

Año	Total de prestaciones retrasadas
2019	7.944
2020	52.526
2021	54.333
2022	61.191
2023	70.440
2024	77.107

Fuente: Informe "Retrasos en las prestaciones del sistema de Garantías Explícitas en Salud (GES)" del CIPS-UDD, p. 4.

Durante 2024, los principales problemas de salud con mayores niveles de retraso fueron la diabetes mellitus tipo 2 (15.237 casos), las cataratas (10.129 casos) y la retinopatía diabética (5.571 casos), que concentran casi la mitad del total de casos. A esto se suma una proporción significativa de retrasos en condiciones oncológicas, especialmente cáncer de mama (4.610 casos), colorrectal (3.285 casos) y cervicouterino (2.842). En cuanto a los tiempos de espera, el 29% de las prestaciones atrasadas ha esperado menos de 30 días, el 25% ha esperado más de 6 meses, y el 9% ha esperado más de un año. Los tiempos de espera evidencian una ruptura de la oportunidad de atención que debiese ser garantizada por el sistema.

Tabla N°4: Top 10 problemas de salud con más prestaciones retrasadas. Cuarto trimestre 2024

Problema de salud	Total de atrasos
Diabetes mellitus tipo 2	15.237
Cataratas	10.129
Retinopatía diabética	5.571
Vicios de refracción	5.375
Hipoacusia adulto	4.838
Ayudas técnicas	4.684
Cáncer de mama	4.610
Cáncer colorrectal	3.285

Cáncer cervicouterino	2.842
Colecistectomía preventiva	1.923

Fuente: Informe "Retrasos en las prestaciones del sistema de Garantías Explícitas en Salud (GES)" del CIPS-UDD, p.5.

La distribución de las tasas de atrasos en prestaciones GES por región revela un panorama de inequidades en el acceso efectivo a las garantías de salud desde una perspectiva territorial. El promedio nacional se sitúa en torno a 401 atrasos por cada 100.000 habitantes, pero existen fuertes contrastes. En el extremo inferior destacan Arica y Parinacota (38,2), Ñuble (60,0), Atacama (135,3) y Antofagasta (202,6), todas muy por debajo del promedio. En un nivel intermedio se encuentran la Región Metropolitana (288,1), Coquimbo (338,0) y Biobío (408,7), cuyos valores se acercan más a la media. En el otro extremo, varias regiones superan con creces el promedio, como Maule (458,3), Los Lagos (477,1), Valparaíso (488,7), Aysén (504,0) y Araucanía (610,6); mientras que las cifras más críticas se registran en Tarapacá (591,0), Magallanes (674,5) y, especialmente, O'Higgins (755,1), que lidera el ranking nacional. Este patrón refleja una concentración significativa de retrasos en las regiones del centro-sur y sur, en marcado contraste con los territorios del norte grande y algunas regiones intermedias que exhiben tasas considerablemente más bajas.

Tabla N°5: Tasa de atrasos en prestaciones GES por Región (por cada 100.000 habitantes)

Región	**Tasa de atrasos por cada 100 mil habitantes**
Antofagasta	202,6
Araucanía	610,6
Arica y Parinacota	38,2
Atacama	135,3
Aysén	504,0
Biobío	408,7
Coquimbo	338,0
Los Lagos	477,1
Los Ríos	565,9
Magallanes	674,5
Maule	458,3

Región	Tasa de atrasos por cada 100 mil habitantes
Metropolitana	288,1
Ñuble	60,0
O'Higgins	755,1
Tarapacá	591,0
Valparaíso	488,7

Fuente: Informe "Retrasos en las prestaciones del sistema de Garantías Explícitas en Salud (GES)" del CIPS-UDD, p.7.

La magnitud de estas diferencias se hace evidente al comparar los extremos: mientras que en Arica y Parinacota la tasa alcanza apenas 38,2 atrasos por cada 100.000 habitantes, en O'Higgins la cifra asciende a 755,1, lo que implica una brecha de casi veinte veces entre ambos extremos. Este rango tan amplio muestra que la garantía universal del GES se experimenta de manera muy distinta según el territorio en el que resida la persona.

En cuanto a la oportunidad de atención en torno a prestaciones no-GES, el panorama es un poco distinto. En relación con la cantidad de pacientes en lista de espera por prestaciones no GES en el sistema público –ya sea para una consulta nueva de especialidad o para una intervención quirúrgica–, puede concluirse que, si bien los números siguen siendo elevados, a abril de 2025 se observa una reducción significativa en los tiempos de espera, tanto en cirugías no GES como en consultas nuevas con especialistas. Sin embargo, dicha reducción ha sido más marcada en las cirugías que en las consultas, lo que podría explicarse por la mayor urgencia clínica asociada a los procedimientos quirúrgicos.

En efecto, la media de espera para intervenciones quirúrgicas –que incluyen tanto cirugía mayor como menor– ha disminuido en aproximadamente un 46%, pasando de 549 días en enero de 2022 a 295 días en abril de 2025. En contraste, la media de espera para consultas nuevas de especialidad médica y odontológica ha disminuido en menor proporción, desde 350 días en enero de 2022 a 266 días en marzo de 2025, lo que representa una reducción cercana al 24%. Esta diferencia da cuenta de una priorización relativa en la gestión de listas de espera, probablemente orientada a resolver casos de mayor complejidad y urgencia quirúrgica.

Al observar los tiempos de espera por especialidad, se advierten importantes diferencias. En el caso de cirugía mayor, las especialidades con más tiempos de espera son traumatología, con 454 días y un total de 83.025 casos; cirugía cardiovascular, con 411 días y 17.388 casos; y

neurocirugía, con 351 días y 19.665 casos. Estas cifras son el reflejo de una alta demanda, así como de la complejidad y las limitaciones de capacidad resolutiva en dichas áreas.

En cuanto a cirugía menor, traumatología nuevamente presenta la mayor espera, con 400 días para un total de 8.184 casos. Le siguen cirugía digestiva con 387 días (152 casos) y cirugía plástica y reparadora con 359 días (1.488 casos), lo que muestra que incluso intervenciones de menor complejidad pueden acumular retrasos significativos.

Respecto de las consultas nuevas de especialidad médica, cirugía digestiva lidera los tiempos de espera (con una media de 380 días y 30.111 casos), seguida por cardiología (280 días, 73.173 casos) y cirugía general (274 días, 128.961 casos). Estos datos reflejan una alta presión sobre las especialidades que atienden condiciones prevalentes y de alto impacto en salud pública.

Finalmente, en las consultas odontológicas, la mayor demora se presenta en ortodoncia y ortopedia dentomaxilofacial, con 511 días de espera y 114.829 casos acumulados. Le siguen los trastornos temporomandibulares y dolor orofacial con 282 días (22.007 casos) e implantología bucomaxilofacial con 274 días (16.609 casos). Estas cifras dan cuenta de una significativa deuda en salud bucal, especialmente en áreas que requieren tratamientos prolongados y especializados. En resumen, si bien los tiempos de espera han disminuido en términos generales, persisten brechas relevantes por especialidad, particularmente en áreas quirúrgicas complejas y en atención odontológica.

A partir del análisis de las listas de espera en cirugía mayor y menor en Chile, hasta febrero de 2025, se desprenden diversas conclusiones relevantes desde una perspectiva de gestión sanitaria y de equidad territorial en el acceso a la salud. Se observan inequidades significativas y no se visualizan mejoras en relación al panorama ya identificado durante 2023.

En primer lugar, se constata que las regiones con mayores volúmenes de pacientes en lista de espera para cirugía mayor y menor son la Región Metropolitana de Santiago, la Región del Biobío y la Región de Valparaíso. Esta concentración no es aleatoria, ya que presenta una correlación directa con la densidad poblacional.[120] Por ejemplo, solo la Región Metropolitana agrupa cerca de 80 mil personas esperando una cirugía mayor, mientras

[120] Instituto Nacional de Estadísticas: "Primeros resultados del Censo 2024: 18.480.432 personas fueron censadas en Chile, manteniéndose la tendencia de envejecimiento de la población", 27 de marzo de 2025.

que en cirugía menor acumula más de 30 mil. El patrón se repite, aunque en menor escala, en Biobío (40.084 en cirugía mayor y 16.376 en menor) y Valparaíso (30.075 y 11.937, respectivamente). Esto sugiere que, si bien estas regiones cuentan con más establecimientos y servicios de salud, la presión asistencial derivada del tamaño de su población supera la capacidad instalada, generando cuellos de botella persistentes.

Por contraste, las regiones con menor densidad demográfica –Aysén, Magallanes y Atacama– presentan las cifras más bajas en listas de espera. En Aysén, por ejemplo, solo 1.556 personas esperan una cirugía mayor y 146 una menor. En estas regiones la oferta sanitaria es limitada y la dotación de especialistas extremadamente baja –Aysén concentra apenas el 0,44 % de los especialistas del país, con cerca de 1,8 por cada 1.000 habitantes–, lo que obliga a derivar casos complejos a otras regiones y reduce artificialmente el número de pacientes en lista local. Así, la aparente "menor presión" sobre el sistema no necesariamente refleja una mejor gestión, sino, a veces, una capacidad insuficiente para absorber la demanda en el territorio, lo que genera tiempos de espera prolongados y traslados frecuentes hacia centros de mayor complejidad en otras ciudades.

Desde una perspectiva evolutiva, los datos entre febrero de 2022 y febrero de 2025 muestran, en general, una estabilidad en la cantidad de pacientes en espera para cirugía mayor. No obstante, hay dinámicas regionales que escapan a esta estabilidad. En Antofagasta, por ejemplo, se observa un preocupante incremento del 56% en la lista de espera quirúrgica (de 3.919 a 6.119 personas), lo que podría deberse tanto a un deterioro en la capacidad resolutiva como a un aumento poblacional no acompañado de una expansión del sistema de salud. En cambio, la Región de Los Ríos experimentó una disminución del 44% en su lista de espera (de 9.795 a 5.509 personas). No encontramos datos para determinar si esta reducción se debe a una migración de personas afiliadas desde el sistema privado hacia el público, a una mejora en la eficiencia y atención, o a un desplazamiento de la demanda hacia atenciones en otras regiones.

Además, la continuidad de estas tendencias desde 2022 sugiere que no ha existido una transformación estructural significativa en la distribución de recursos quirúrgicos. Aunque existen diferencias entre las distintas regiones, las desigualdades territoriales en el acceso a la atención especializada siguen siendo una característica persistente del sistema chileno de salud pública.

7. ISAPRES, *HOLDINGS* Y EL DEBER DEL ESTADO DE FISCALIZAR

La Ley Corta de Isapres, aprobada el 13 de mayo de 2024, tuvo como principal medida habilitar jurídicamente la devolución de los cobros excesivos ordenada por la Corte Suprema (estimados en cerca de US$ 1.200 millones) y al mismo tiempo garantizar la viabilidad financiera del sistema privado para evitar su quiebra. Aquí analizamos dicha Ley desde la perspectiva del cumplimiento por parte del Estado –y de las empresas privadas– de sus obligaciones y responsabilidades, respectivamente, en lo relativo al derecho humano a la salud.

La intervención estatal en casos de crisis para dar protección a derechos fundamentales no es nueva. A nivel comparado se pueden encontrar ejemplos de crisis de diversa índole que han llevado a la intervención del Estado. Existen salvatajes y rescates estatales a compañías o grupos de compañías que, en el ejercicio de su actividad económica, participan en la garantía de derechos humanos o se encuentran ligadas al ejercicio de derechos humanos de la población. Estamos hablando de entidades cuya quiebra podría generar problemas graves a un Estado en la ejecución de sus funciones básicas. Así, por ejemplo, Estados Unidos y Francia participaron en el rescate de empresas privadas en la crisis subprime de 2008,[121] con el fin de proteger los derechos económicos de su población y no forzar a las personas a solventar todas las consecuencias de las quiebras e insolvencias del sistema bancario –más allá del esfuerzo sostenido por los ciudadanos al entrar en recesión. Los riesgos para la población durante esas crisis financiera eran el detrimento de sus ahorros, la reducción de los ahorros de pensión, la pérdida de sus viviendas financiadas con créditos de alto riesgo, y la cesantía de millones de personas.[122] [123] [124]

En los casos de salvataje antes mencionados existe un elemento común respecto al rescate, y es que en ambas circunstancias "el Estado fijó condiciones que debían cumplir las empresas al recibir el dinero, ya fuera reestructuraciones de la empresa, el establecimiento de garantías para la devolución del préstamo o limitaciones a la remuneración de los altos cargos."[125] Esto da cuenta de una particularidad en la actuación del Estado

---

[121] Samuel Argüello Vernabaz, *Participación del Estado en el rescate a empresas privadas durante la crisis de 2008. Experiencia en Estados Unidos y Francia*, Biblioteca del Congreso Nacional, Asesoría Técnica Parlamentaria, mayo de 2020, p. 2.

[122] Ibid.

[123] Educa, Portal de la Educación Financiera: "La historia de la Crisis Subprime". https://www.cmfchile.cl/educa/621/w3-article-27142.html

[124] IMF blog: "Efectos perdurables: La recuperación económica mundial a los 10 años de la crisis", 3 de octubre de 2018.

[125] Ibid., p. 1.

en esta materia, y que se repite en el caso de las Isapres hoy: cuando existen derechos humanos de esta envergadura involucrados el Estado no puede actuar como lo haría con cualquier otra empresa que señala que está en riesgo de quiebra, dejándola quebrar con condiciones mínimas como son las responsabilidades hacia trabajadores y acreedores. En el rubro de la salud no parece factible permitir la quiebra de empresas sin considerar las consecuencias para los pacientes, aunque es evidente que el Estado tiene la potestad y el deber de poner límites y condiciones que justifiquen el rescate –incluso si no es la solución más aconsejable bajo criterios estrictamente económicos–, y que impidan que la situación que llevó a la crisis se repita. Sin más, el Estado es responsable de haber permitido la participación de los privados en la garantía de los derechos y no pierde esta responsabilidad de garantía del derecho.

Luego del inicio de la implementación de la Ley Corta las Isapres han visto una fuga de sus afiliados al sistema público. Aunque se desconoce cuál es el número de "punto de equilibrio" de afiliados que el sistema requiere para funcionar con solvencia, sí se ha advertido sobre los riesgos de no modificar en forma radical el modelo, considerando que la Ley Corta es una medida que únicamente mitiga el problema por un tiempo acotado. "Lo que estamos observando es una aparente estabilidad financiera que será de corto plazo, ya que la crisis del sistema volverá a aparecer con fuerza, dado que las causas que la han generado no han sido resueltas en su origen y solo se ha dado un alivio a la caja del sistema", afirma el documento elaborado por el Instituto de Salud Pública de la Universidad Andrés Bello. Y agrega que esto se da "a un costo muy elevado para los afiliados y para las mismas isapres". [126]

La Ley Corta tampoco dejó conforme a los usuarios del sistema. Conforme a la información obtenida por Transparencia, entre 2020 y lo que va de 2025, las Isapres han experimentado una elevada carga de reclamos por parte de sus afiliados, revelando una serie de tensiones estructurales que han afectado la satisfacción y confianza en las aseguradoras. En términos globales, se observa una cifra relativamente estable de reclamos entre 2020 y 2021 (alrededor de 51.000 casos por año), un aumento explosivo en 2022, con más de 326.000 reclamos, y una posterior estabilización en niveles altos durante 2023 (57.023) y 2024 (66.427). En lo que va de 2025, ya se registran más de 16.500 reclamos, lo que anticipa una posible continuidad de esta tendencia.

[126] Unab.cl: "Informe UNAB señala que Ley Corta de Isapres ha agudizado la crisis y advierte riesgos para la Modalidad de Cobertura Complementaria", 14 mayo de 2025.

En cuanto a los motivos que predominan, la "Adecuación o Alza del Precio Base" se mantiene como el principal motivo de reclamo en casi todos los años, alcanzando su punto más alto en 2022 (111.162 reclamos) y repitiéndose como motivo principal en 2023, 2024 y 2025. Cabe destacar que en 2022 el motivo más frecuente fue el "Reajuste del precio GES", con más de 155.000 reclamos, coincidiendo con un contexto de reajustes masivos por parte de las aseguradoras.

Desde una perspectiva de género, los reclamos han sido presentados de forma relativamente equilibrada por hombres y mujeres, aunque en años recientes las mujeres han superado de manera leve en número a los hombres.

Respecto al impacto de la Ley Corta, los datos evidencian un aumento significativo en los reclamos vinculados específicamente a su implementación. Solo en 2024, más de 11.000 reclamos estuvieron asociados a trámites regulados por esta ley, representando el 16,6% del total anual. En 2025, esta proporción sube aproximadamente a un 19,6%, lo que indica que las nuevas regulaciones han generado un volumen considerable de disputas, especialmente en temas como la "disconformidad con el monto o forma de pago por Ley 21.674", y las "solicitudes de revisión de bonificación".

El Estado tomó la decisión de salvar a las Isapres a través del mecanismo de financiación de la Ley Corta, con la expectativa de no sobrecargar aún más al sistema de salud público de manera intempestiva. Tal como se advierte en la Introducción del *Informe 2024*, si bien el rescate incluyó ciertas condiciones –como la suspensión del pago de dividendos hasta saldar las deudas–,[127] estas resultaron insuficientes comparadas con los beneficios que recibieron las aseguradoras. Asimismo, el país no aprovechó la oportunidad para condicionar el rescate a la imposición de reformas estructurales de mayor envergadura a los privados, incluyendo medidas de transparencia, regulación de la integración vertical y mayores exigencias de gobernanza y rendición de cuentas.[128] Cabe preguntarse si las Isapres corresponden a la categoría de empresas too big to fail –o sea, que su colapso sería tan desastroso para el país que el Estado debe siempre procurar intervenir en su rescate–, o si no es momento de pensar en un sistema con renovadas obligaciones de fiscalización y regulación –que incluya a Isapres, prestadores, holdings y directorios–, o bien en un nuevo sistema mixto de salud que involucre a los privados y permita la elección (como señala la

[127] *Informe 2024*, p. 23.
[128] Ibid., p. 24.

Constitución vigente), pero que tenga un agente distinto a las Isapres y sus actuales regulaciones. Lo que parece claro, según indica la evidencia, es que el sistema, tal como está concebido, no parece ser solvente ni sostenible a mediano y largo plazo.

Es importante señalar que el seguro de salud, ya sea público o privado, es distinto al proveedor o prestador de salud que son los hospitales, clínicas, laboratorios, consultas privadas y otros, que atienden tanto a los afiliados a Isapre como a los cotizantes de Fonasa. Es relevante establecer esta diferencia, pues la quiebra o reemplazo del sistema de seguros privados no tendría porque obligatoriamente provocar el colapso del sistema de proveedores y prestadores de salud privados. Sin embargo, la crisis del sistema ha escalado a los prestadores y proveedores por dos situaciones: la primera, la deuda que las Isapres tienen con las clínicas por servicios prestados que no han sido pagados[129] y, en segundo lugar, por la integración vertical. Esto último, a pesar de que esa forma de integración se encuentra teóricamente prohibida desde la promulgación de la Ley N° 20.015, de 2005, donde se determinó que las Isapres tendrán "por objeto exclusivo el financiamiento de las prestaciones y beneficios de salud, así como las actividades que sean afines o complementarias de ese fin, las que en ningún caso podrán implicar la ejecución de dichas prestaciones y beneficios ni participar en la administración de prestadores".[130] En este sentido, las Isapres y las instituciones prestadoras de salud han utilizado la figura del "holding" para mantener una integración vertical *de facto*.[131] La literatura especializada define un *holding* de salud como "una empresa que es propietaria de una Isapre y un prestador, pero al no haber ninguna relación directa entre ambos no va en contra de la ley."[132] La integración vertical *de facto* que se produce en estos casos ha sido estudiada por la Superintendencia de Salud,[133] entidad que lo ha identificado como una forma de propiedad no favorable para los afiliados.[134] Los esfuerzos

[129] Diario Financiero.cl: "Clínicas advierten que deuda de las ISAPRES creció 31% en un año a $ 636 mil millones, mientras ajustan inversiones y acuden a los bancos", 12 de marzo de 2024.

[130] BCN, Ley 20.015, Modifica la Ley N° 18.933 sobre instituciones de salud previsional, 3 de mayo de 2005, artículo 173.

[131] Ramiro de Elejalde, "¿Se debería prohibir la integración vertical entre Isapres y Clínicas?", *Observatorio Económico FEN-UAH*, núm.119, 2017. El Mostrador.cl: "Lo que revelan los estados financieros de las isapres en los últimos 10 años", 22 de junio de 2023.

[132] Universidad ahurtado.cl: "¿Se debería prohibir la integración vertical entre Isapres y Clínicas?, 14 de octubre de 2017.

[133] Supersalud.gob.cl: "Dossier sobre integración vertical y efectos en el sector privado de salud", 4 de diciembre de 2017.

[134] La Tercera.com: "Estudio revela que integración vertical de clínicas e isapres no favorece a sus afiliados", 1 de diciembre de 2016.

legislativos para reforzar y hacer efectiva la prohibición de la integración vertical no han prosperado: el Boletín 12.798-11[135] aún no supera el primer trámite constitucional, mientras que el Boletín 9.914-11, si bien ha tenido más avances, ha sido rechazado en diversas ocasiones en Comisión Mixta por desacuerdos sobre las modificaciones.[136] Un ejemplo ilustrativo de la interdependencia entre aseguradoras y prestadores ocurrió en 2017, cuando la Isapre MasVida entró en una crisis –que finalmente la llevó a la quiebra– y colapsó también la Clínica Las Lilas, uno de sus principales actores relacionados. [137] Cualquiera sea la decisión estatal para enfrentar la crisis del sistema privado de salud, debe considerar esta realidad en que, por un fenómeno de integración vertical, la quiebra de una Isapre arrastra a determinados proveedores y prestadores de salud privados.

8. AVANCES RECIENTES EN EL DERECHO A SALUD EN CHILE

A pesar de lo anterior, en los últimos años, Chile ha experimentado una serie de transformaciones normativas y administrativas relevantes en materia de salud, que evidencian un esfuerzo por avanzar hacia una mayor equidad, accesibilidad y protección de derechos en el sistema sanitario. Si bien persisten desafíos estructurales que limitan la realización plena del derecho a la salud, se pueden identificar iniciativas concretas que fortalecen su contenido desde una perspectiva de derechos humanos. Estas medidas no solo buscan aliviar barreras económicas, sino también responder a las necesidades específicas de grupos históricamente vulnerados, como mujeres, personas del espectro autista o el estigma en torno a personas que han sufrido cáncer. A continuación, se presentan algunos de los principales avances impulsados durante el actual periodo de gobierno.

8.1. Copago Cero

Durante el Gobierno encabezado por el presidente Gabriel Boric se han registrado algunos avances significativos en materia de salud. Uno de los más relevantes es la implementación del Copago Cero, una medida administrativa[138] adoptada por el Ministerio de Salud, que extendió la

[135] Cámara de Diputados, Proyecto de Ley que modifica el decreto con fuerza de ley N°1, de 2005, del Ministerio de Salud, y el Código Sanitario, para impedir la integración vertical entre prestadores de salud e isapres, y entre laboratorios y farmacias, Boletín 12798-11, 10 de julio de 2019.

[136] Cámara de Diputados, Proyecto de ley que modifica el Código Sanitario para regular los medicamentos bioequivalentes genéricos y evitar la integración vertical de laboratorios y farmacias, Boletín 9914-11, 10 de marzo de 2015.

[137] Ciperchile.cl: "Entran las clínicas a la crisis de las isapres", 16 de marzo de 2023.

[138] Ministerio de Salud, Resolución Exenta 1.112, 29 de agosto de 2022.

gratuidad en la atención de salud a los tramos C y D de Fonasa, a partir de septiembre de 2022. Esta medida eliminó el copago del 10% y del 20% que debían cubrir, respectivamente, personas con ingresos mensuales entre aproximadamente $410.000 y $594.000 (tramo C), y aquellas con ingresos superiores a $594.000 (tramo D).[139] Con ello, todas las personas afiliadas a Fonasa acceden hoy a atención gratuita en la red pública bajo la Modalidad de Atención Institucional. Desde el marco del derecho a la salud, esta medida fortalece en especial la accesibilidad económica, al eliminar una barrera financiera directa que históricamente restringía el acceso efectivo para sectores que, si bien no se encontraban en situación de pobreza, enfrentaban dificultades para asumir los costos asociados a la atención médica. La medida beneficia a más de 5 millones de personas,[140] lo que representa un avance concreto hacia una mayor equidad en el sistema de salud chileno.

8.2. Derecho al olvido oncológico

Otro medida relevante es la aprobación de la Ley 21.656 –que modifica la Ley Nacional del Cáncer 21.258–, la cual incorpora el derecho al olvido oncológico.[141] Esta reforma, publicada en febrero de 2024, introduce el artículo 8° bis, donde se establece que serán nulas todas las cláusulas, condiciones más onerosas, exclusiones o restricciones impuestas a quienes hayan tenido una patología oncológica, cuando hayan transcurrido cinco años desde la finalización del tratamiento radical sin recaídas. Asimismo, se prohíbe solicitar información oncológica o exigir la declaración de antecedentes médicos del pasado en contratos o negocios jurídicos, y se impide que las aseguradoras consideren esos antecedentes para efectos de contratación. Desde la perspectiva del derecho a la salud y la no discriminación, la consagración del derecho al olvido oncológico permite eliminar una barrera estructural que ha excluido históricamente a personas sobrevivientes de cáncer del acceso igualitario a seguros y productos financieros, incluidas las Isapres. A su vez, contribuye a la aceptabilidad del derecho a la salud, al proteger la privacidad y la dignidad de las personas sobrevivientes de cáncer en su interacción con el sistema asegurador y financiero.

---

[139] Gobierno de Chile, "Preguntas frecuentes del copago cero". https://www.gob.cl/copagocero/preguntasfrecuentes/

[140] Gobierno de Chile, "Preguntas frecuentes del copago cero". https://www.gob.cl/copagocero/preguntasfrecuentes/

[141] Ley 21.656, modifica la Ley 21.258, para consagrar el derecho al olvido oncológico, 2024.

8.3. Ley TEA

Por otra parte, la promulgación de la Ley 21.545 (Ley TEA), es un "avance significativo en la protección de los derechos de las personas con TEA en el país".[142] Esta ley establece un marco para la inclusión social, educativa y sanitaria de las personas con Trastornos del Espectro Autista, TEA, promoviendo su autonomía y la eliminación de barreras que dificultan su participación plena en la sociedad. Mandata al Estado a garantizar el acceso, la oportunidad y el tratamiento y los apoyos especializados –adecuados al diagnóstico–, reforzando así el principio de igualdad y no discriminación. A su vez, compromete al Ministerio de Salud a evaluar la incorporación de problemas de salud asociados al TEA al siguiente proceso de elaboración y definición de las Garantías Explícitas en Salud.[143]

9. AVANCES EN DERECHOS SEXUALES Y REPRODUCTIVOS: INCLUSIÓN DE VIOLENCIA SEXUAL AGUDA EN GES Y MODIFICACIONES AL REGLAMENTO DE OBJECIÓN DE CONCIENCIA

Entre los principales avances recientes en materia de derechos sexuales y reproductivos en Chile pueden destacarse tres hitos: la incorporación de la violencia sexual aguda al sistema GES, la modificación del reglamento sobre objeción de conciencia, y la presentación de un proyecto de ley de aborto legal con plazos.

En particular, la inclusión de la violencia sexual aguda en el GES constituye un paso relevante para garantizar una atención integral, oportuna y sin discriminación a las personas que han sido víctimas de agresiones sexuales recientes. Esta prestación cubre atenciones médicas inmediatas –como exámenes para la detección de infecciones de transmisión sexual, anticoncepción de emergencia y atención médica general–, además de un seguimiento en salud mental que puede extenderse hasta por un año. La medida reconoce la violencia sexual como una urgencia sanitaria y asegura una respuesta clínica y psicosocial desde el sistema público de salud, avanzando así en la protección de la dignidad, la integridad personal y el derecho a la salud de las personas afectadas.

A su vez, podemos destacar la entrada en vigencia del Decreto N° 22, promulgado el 30 de mayo de 2025, que modifica el Reglamento sobre Objeción de Conciencia, en el contexto de la Ley 21.030 que regula

[142] Matías Irarrázaval Domínguez, "La Ley de Autismo en Chile: Desafíos para la implementación y el rol de los pediatras", *Andes pediátrica*, vol. 94, núm. 4, 2023, pp. 419-420.

[143] Ley 21. 545, Establece la promoción de la inclusión, la atención integral y la protección de los derechos de las personas con trastornos del espectro autista en el ámbito social, de salud y educación, 2 de marzo de 2023.

la despenalización de la interrupción voluntaria del embarazo en tres causales.[144] Esta norma, que no había sido actualizada desde 2018, fue revisada por la Contraloría General de la República y entró plenamente en vigor el 26 de junio, tras vencer el plazo para impugnaciones constitucionales.[145]

Este nuevo Reglamento es una respuesta a los problemas de implementación de la Ley 21.030, particularmente, en lo referido a la existencia de altos índices de objetores de conciencia para el acceso a la IVE.[146] Representa un avance hacia el entendimiento de la interrupción del embarazo como una prestación de salud garantizada en la Ley. Entre sus principales innovaciones se encuentran medidas orientadas a garantizar el acceso efectivo y oportuno a los servicios de salud sexual y reproductiva. En particular, refuerza el derecho a recibir información suficiente, veraz y comprensible, estableciendo la obligación de que todos los establecimientos con servicios de ginecología y obstetricia exhiban visiblemente los derechos de las pacientes y los canales de denuncia ante incumplimientos. Además, la nueva normativa exige que los centros de salud elaboren listas internas de objetores de conciencia, destinadas, entre otros fines, a organizar los turnos de modo que siempre haya médicos no objetores disponibles. También impone la obligación de establecer protocolos con plazos máximos para las derivaciones –especialmente en casos de violación, causal que está sujeta a límites legales estrictos– y autoriza la contratación preferente de personal no objetor para garantizar la disponibilidad del servicio. Estas modificaciones representan un paso relevante hacia la garantía del derecho a la salud de las mujeres y personas gestantes, mediante la mejora de los mecanismos de acceso, oportunidad y transparencia en la provisión del aborto legal. No obstante, al tratarse de una norma de carácter reglamentario, su permanencia depende del gobierno de turno, lo que plantea desafíos para su estabilidad futura en un año marcado por elecciones presidenciales.

10. SISTEMA DE ACCESO PRIORIZADO DEL FONDO NACIONAL DE SALUD, FONASA

Mediante la Ley 21.736, se creó el "Sistema de acceso priorizado del fondo nacional de salud" –SAP– que, de acuerdo al texto de la misma ley, tiene

144 Ministerio de Salud, Decreto 22, 2025.

145 Gob.cl: "Se publica reglamento para la correcta aplicación de la Ley de 3 causales", 2 de julio de 2025.

146 Radio.uchile.cl: "Feministas en alerta: 43% de los médicos obstetras son objetores de conciencia", 28 de enero de 2023.

por objeto "gestionar de forma eficiente los tiempos de espera sanitarios".[147] Las intervenciones cubiertas por esta nueva ley incluirán –además de la cirugía– los medicamentos, insumos, hospitalización, seguimiento post-operatorio y manejo de complicaciones.

El SAP opera a través de dos vías: (1) lista priorizada anual, en que FONASA ingresa de oficio y deriva –a quienes tienen mayor tiempo de espera, necesidad clínica y menos recursos– hacia prestadores en convenio –incluidas clínicas privadas– sin costo para el paciente, con plazos y sanciones al prestador; y (2) vía MLE con deducible único para quienes no entren en la lista, cubriendo FONASA todo lo que exceda.[148]

Las intervenciones prioritarias de salud se determinarán por un decreto expedido el último mes de cada año. El primero de estos decretos, cursado en mayo de 2025, determinó como intervenciones prioritarias priorizadas la "endoprótesis total de rodilla" y la "endoprótesis de cadera en personas menores de 65 años".[149] De acuerdo al artículo 140 ter de la ley que creó el sistema, la fijación de las prioridades sanitarias deberá considerar: (1) propuestas de las Subsecretarías de Salud Pública y de Redes Asistenciales enfocadas en problemas no cubiertos por GES; (2) un análisis cuantitativo de la capacidad resolutiva de la red pública y de sus tiempos de espera, incluyendo el uso eficiente de esa capacidad en horario regular; (3) un examen de FONASA sobre la oferta disponible en prestadores no pertenecientes al sistema público que tengan convenios vigentes; y (4) una estimación de costos y la proyección anual de presupuesto y volumen de intervenciones que el SAP puede financiar.[150]

A su vez, esta Ley incorpora una alternativa para las personas que no ingresen vía lista priorizada, quienes podrán pagar un único deducible según su tramo de Fonasa: B: 1,5 ingresos mínimos mensuales; C: 2 IMM; D: 3 IMM –y FONASA financia el excedente–; la persona elige un prestador en convenio (estas atenciones son en Modalidad de Libre Elección, MLE, y están limitadas al presupuesto del SAP).[151]

---

147 Ley 21.736, Artículo 140 bis.

148 T13.cl: "Hasta $6 millones por cirugía: Fonasa cubrirá operaciones de cadera y rodilla gratis en 45 clínicas de todo Chile", 20 de julio de 2025.

149 Ministerio de Salud, Subsecretaría de Salud Pública, "Determina nómina de intervenciones sanitarias priorizadas otorgadas por Sistema de Acceso Priorizado para el año 2025 conforme a la Ley N.º 21.736", Decreto Exento N°34, Santiago, 28 de mayo de 2025. En Diario Oficial de la República de Chile, N°44.182.

150 Ley 21.736, que crea el sistema de acceso priorizado del Fondo Nacional de Salud, Artículo 140 ter.

151 T13.cl: "Hasta $6 millones por cirugía: Fonasa cubrirá operaciones de cadera y rodilla gratis en 45 clínicas de todo Chile", 20 de julio de 2025.

CONCLUSIONES

El Estado de Chile arrastra un problema evidente respecto a su sistema de salud, que fue parte central de las demandas del movimiento social en 2019[152] y se ha mantenido como una preocupación permanente de los chilenos en las encuestas. Casi una década de judicialización por alzas en los planes de Isapre, de medicación de alto costo, listas de espera y de falta de regulación en materia de fiscalización y supervigilancia culminó, como punto más álgido, con la sentencia de la Corte Suprema –en noviembre de 2022– que obligó a las Isapres a devolver los dineros indebidamente pagados a las administradoras por parte de los afiliados por el concepto de la aplicación de una tabla de factores inválida. Según cálculos del gremio de dicha industria, las Isapres estarían forzadas a reembolsar una cantidad de dinero de tal magnitud que se volverían insolventes.[153]

Como era de esperar, la crisis de las Isapres y la posterior Ley Corta trajo una migración significativa al sistema de FONASA. A causa de esto se han producido esfuerzos por solventar la nueva demanda del sistema público, como la creación de la Modalidad de Cobertura Complementaria. Todavía no es posible verificar si esta medida podrá mejorar la sostenibilidad del sistema FONASA, considerando, sobre todo, que la licitación para su ejecución fue declarada desierta. Como se señaló anteriormente, la MCC parece más un mecanismo paliativo frente a la sobrecarga de FONASA que una apuesta por transformaciones estructurales que fortalezcan al sistema público y generen una alternativa real de atención oportuna, accesible y de calidad. Por el contrario, tiende a perpetuar un modelo en que la capacidad económica de las personas sigue siendo el principal determinante para acceder a una buena atención en salud.

Por lo anterior, la demanda por un Seguro Único de Salud o un Plan Único de Salud sigue vigente para intentar resolver de verdad los problemas de inequidad aquí analizados. Una reforma orientada en esa dirección, como se ha planteado en *Informes* anteriores, permitiría ayudar a "superar problemas estructurales del sistema de salud chileno en materia de accesibilidad, como también las discriminaciones por sexo y edad, además de generar un grado mayor de solidaridad y protección para todas

[152] BBC News: "Protestas en Chile: 'Si tú no tienes plata en este país, te mueres', la dura realidad de la salud pública del país sudamericano", 20 de noviembre de 2019.

[153] CNN Chile: "Superintendente de Salud califica como 'insólita' declaración de Isapres cuestionando ley corta", 14 de mayo de 2024.

las personas, independientemente de su capacidad de pago y riesgo de salud".[154]

A partir del análisis aquí planteado, podemos concluir que todavía no se ha producido una reforma estructural al sistema de salud chileno. Por el contrario, se han realizado reformas paliativas para salvaguardar el corazón del sistema mixto de salud en nuestro país. Expresión de ello es la Ley Corta, la cual requirió de grandes esfuerzos político-legislativos que tuvieron como propósito principal otorgarle un salvavidas directo a las Isapres. Esto no parece razonable, al menos en una primera instancia, considerando la importante diferencia de porcentaje de población inscrita en Fonasa e Isapre. Priorizar la estabilidad de un sector que atiende a una fracción reducida de la población pone en evidencia una lógica regresiva en la asignación de esfuerzos estatales y reproduce las desigualdades estructurales del sistema, en lugar de corregirlas.

Incluso valorando los esfuerzos que pretenden de manera efectiva enfrentar la salud desde un marco de accesibilidad, aceptabilidad, disponibilidad y calidad –como el carácter transitorio de la Modalidad de Cobertura Complementaria en el camino hacia un Fondo Universal–, lo cierto es que para tener real éxito en el propósito de corregir desigualdad, se debe necesariamente pensar en cuál será el diseño financiero del sistema. Esto puede requerir reformas no sólo en el ámbito de la salud, sino que, también, en el plano tributario. Mientras la principal fuente de recaudación fiscal en Chile siga siendo el IVA –un impuesto regresivo que afecta desproporcionadamente a los sectores de menores ingresos–, será muy difícil que las políticas sociales adquieran un carácter verdaderamente redistributivo. Del mismo modo, mantener esquemas como la municipalización de la atención primaria sin introducir mecanismos de solidaridad municipal o de redistribución, perpetúa desigualdades territoriales en el acceso y la calidad de la atención, limitando el potencial transformador de cualquier reforma orientada a la universalización.

En relación a la Modalidad de Cobertura Complementaria, MCC, será necesario observar su desempeño una vez que haya comenzado a operar. Por ahora no tiene cuerpo suficiente para evaluar su eficacia como estado transitorio y, por lo mismo, será indispensable priorizar que la próxima licitación termine con un resultado favorable y no sea de nuevo declarada desierta. La MCC, efectivamente, podría convertirse en una vía indirecta para contribuir a la reducción de las listas de espera –al ampliar la red de prestadores y descongestionar la demanda en el sector público–, sin embargo, su implementación aún se encuentra en una etapa tan incipiente, que resulta

[154] *Informe 2023*, p. 324.

prematuro evaluar su impacto efectivo en esta materia. Por el momento, las listas de espera se han mantenido en el tiempo con algunas variaciones en términos de los lapsos de espera. En cualquier caso, es fundamental que los esfuerzos por contener y reducir las listas de espera no dependan exclusivamente de medidas transitorias, sino que se sustenten en estrategias integrales y sostenidas, con financiamiento adecuado y capacidad resolutiva en todos los niveles de atención.

La atención primaria de salud en Chile constituye la puerta de entrada al sistema sanitario chileno, y el nivel con mayor potencial para reducir inequidades y garantizar la sostenibilidad del sistema de salud. No obstante haber sido objeto de múltiples reformas que han ampliado sus recursos y cobertura, su desarrollo en el marco de la universalización enfrenta riesgos significativos: un financiamiento sustentado en mecanismos tributarios regresivos, la persistencia de la municipalización sin correctivos distributivos y la ausencia de una reforma estructural del sistema mixto. Estas debilidades no solo limitan su capacidad de expansión real, sino que pueden incluso profundizar desigualdades económicas y territoriales ya existentes. En consecuencia, la consolidación de la APS como eje del derecho a la salud exige un rediseño institucional y financiero –que garantice estándares de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad–, orientado a asegurar que su universalización se traduzca efectivamente en mayor equidad y no en una reproducción de las brechas históricas presentes en el sistema de salud chileno.

RECOMENDACIONES

1. Avanzar hacia un Seguro Único o Plan Único de Salud, u otro sistema que sea solidario, que permita superar problemas estructurales del sistema chileno en materia de accesibilidad y corregir discriminaciones por sexo, edad y nivel socioeconómico, fortaleciendo la solidaridad y protección universal.
2. Revisar el diseño financiero del sistema de salud, considerando reformas tributarias para avanzar hacia un financiamiento más redistributivo de las políticas sociales.
3. Superar las limitaciones de la Modalidad de Cobertura Complementaria (MCC) mediante un diseño que garantice su sostenibilidad financiera y eficacia real en la reducción de las listas de espera, evitando que se limite a ser una medida paliativa.
4. Fortalecer la Atención Primaria de Salud (APS) como puerta de entrada al sistema, asegurando su universalización bajo criterios

de accesibilidad, aceptabilidad, disponibilidad y calidad, y previniendo medidas regresivas que profundicen desigualdades socioeconómicas y territoriales.

5. Evaluar la conveniencia de que la Atención Primaria de Salud continúe siendo gestionada por las municipalidades y fortalecer la fiscalización de los fondos que sustentan el sistema, con el fin de superar la inequidad territorial y socioeconómica derivada de los desiguales recursos disponibles entre comunas, así como prevenir que se convierta en un eventual foco de corrupción local.[155]
6. Fortalecer las facultades reguladoras y fiscalizadoras de la Superintendencia de Salud respecto de las Isapres, con el fin de que esta entidad pueda definir los ajustes en los planes de salud y la tarifa GES, entre otras materias. Robustecer y extender las facultades del mecanismo de resolución de controversias de la Superintendencia, de tal forma que esté en condiciones de abordar ampliamente conflictos respecto a la cobertura de servicios de salud y, en particular, sobre la cobertura de nuevos tratamientos y medicamentos, de manera coherente y sistemática en coordinación con los órganos técnicos correspondientes.
7. Crear un nuevo organismo público de carácter técnico que decida cuáles debieran ser los problemas de salud cubiertos en un Seguro Único/ Plan Único y de qué forma se definen y priorizan –en cuanto al acceso, oportunidad, calidad y la protección financiera– dichas coberturas. Este organismo debiera estar gobernado por estándares de no discriminación, costo-efectividad, participación, transparencia y rendición de cuentas.
8. Transparentar el financiamiento de las Isapres y sus holdings para conocer su real estado financiero y evitar que la quiebra de una aseguradora arrastre a otras unidades del sistema de salud.
9. Regular el acceso a la información y prevenir la captura del Estado, incluso en los directorios que representan los intereses de sociedades anónimas o limitadas, cuyos integrantes responden ante la sociedad —y sus inversionistas— a la que pertenecen, y no necesariamente ante sus afiliados. Ello implica que, en caso de producirse intereses divergentes entre dueños y afiliados, las decisiones podrían favorecer a los primeros.[156]

---

[155] Ciper Chile: "Exfuncionaria municipal de Talca acusa que directora de Salud le ofreció horas extras para que donara a campaña del alcalde: grabó audio", 2 de julio de 2025.

[156] *Informe 2022*, pp. 173-176; *Informe 2017*, pp. 99-102.

SISTEMA NACIONAL DE APOYOS Y CUIDADOS: UNA MIRADA DESDE EL DERECHO A LA PROTECCIÓN SOCIAL

Viviana Ponce de León Solís[1*]

SÍNTESIS

Chile enfrenta una creciente crisis en relación a las personas que por diversas razones necesitan ser cuidadas por otros –dependencia por discapacidad, personas mayores, niños, adolescentes– y aquellas que se hacen cargo de esos cuidados. Este fenómeno está vinculado, entre otras razones al envejecimiento de la población, al aumento de las personas dependientes y a la continuidad histórica de las familias –y dentro de ellas de las mujeres– en las labores de cuidado. Los arreglos tradicionales del cuidado basado en la familia resultan cada vez más insostenibles, y las respuestas estatales existentes son muy fragmentarias y dispersas, lo cual genera vacíos significativos en la cobertura y coordinación de las mismas. El proyecto de ley que crea el Sistema Nacional de Apoyos y Cuidados (SNAC) pretende abordar estos desafíos al reconocer el cuidado como un derecho y establecer un marco integral para su organización social. Se parte de la base que "[c]uidar y recibir cuidados son acciones esenciales para la vida y el bienestar de las personas, desde su nacimiento hasta la vejez, pasando por enfermedades o accidentes que pueden invalidar o limitar las posibilidades de estudiar, trabajar o incluso de ser partícipes activos de la vida en sociedad".[2] Este capítulo evalúa el alineamiento del SNAC con los estándares de derechos humanos, en particular el derecho a la protección

[1] * Abogada y doctora en Derecho académica de la Universidad Diego Portales. Este capítulo fue elaborado en el marco del proyecto ANID/FONDECYT/Regular N°1240227, del cual la autora es la investigadora principal, y contó con la valiosa colaboración de la ayudante Isabel Henríquez Alarcón.

[2] Consejo Asesor Presidencial Interministerial (CAPI), *Política Nacional de Apoyos y Cuidados 2025-2030*, Santiago, 2024.

social, y examina su potencial para apoyar a grupos vulnerables como las personas mayores y aquellas con discapacidad. El análisis se basa en instrumentos internacionales de derechos humanos, leyes nacionales y datos de instituciones públicas. El capítulo llega a la conclusión de que el SNAC representa un avance significativo, pero su diseño e implementación deben abordar problemas clave de universalidad, accesibilidad y sostenibilidad para transformar radicalmente el panorama del cuidado en Chile.

Palabras claves: *protección social, apoyos, cuidados, dependencia*

INTRODUCCIÓN

El país enfrenta complejos desafíos en materia de cuidados, marcados por la presencia histórica abrumadoramente mayoritaria de las mujeres en esta labor y la consiguiente sobrecarga, empobrecimiento y limitación de sus oportunidades para realizar sus propios proyectos vitales.[3] A medida que aumenta la expectativa de vida y disminuye la tasa de fertilidad, cada vez más personas mayores se encuentran en situación de dependencia y requieren cuidados, mientras menos personas están disponibles para brindarlos.[4] Si bien durante la última década se ha evidenciado una creciente preocupación tanto a nivel legislativo como administrativo por los cuidados, las iniciativas existentes no han obedecido a una política de Estado, dando lugar a duplicidades respecto de su población objetivo y generando vacíos en la atención que sus destinarios requieren durante su curso de vida.[5] De cara a estos desafíos, en la Cuenta Pública 2024, el presidente Gabriel Boric anunció el ingreso de un proyecto de ley que reconocería el derecho al cuidado y crearía el Sistema Nacional de Apoyos y Cuidados (en adelante, SNAC).

El proyecto fue ingresado a la Cámara de Diputadas y Diputados el 10 de junio de 2024 por mensaje presidencial N°112-372. Tras su paso por la Comisión de Desarrollo Social, Superación de la Pobreza y Planificación, y la de Hacienda, fue aprobado –en general y en particular a la vez– con 104 votos a favor, 16 en contra y 3 abstenciones, el 17 de marzo de 2025. En esa misma fecha, el proyecto fue remitido en segundo trámite constitucional al Senado, pasando con posterioridad a las comisiones de Familia, Infancia y Adolescencia y la de Hacienda. El 2 de julio de 2025, el proyecto es

[3] Irma Arriagada, "La crisis de cuidado en Chile", *Revista de Ciencias Sociales*, 27, 2010, pp. 58-67.
[4] Ver Gráficos N°1 y N°2, así como el texto que los acompaña, en la sección 1.1, más abajo.
[5] Ministerio de Desarrollo Social y Familia, Decreto 27, aprueba Política Nacional de Apoyos y Cuidados 2025-2030, 6 de agosto de 2025, p. 35.

aprobado, en general, con 33 votos a favor y 2 en contra. A la fecha de cierre de este capítulo, se encuentra todavía pendiente la votación de las indicaciones formuladas al proyecto.

La propuesta de creación del SNAC representa un esfuerzo en orden al reconocimiento de los cuidados como un derecho, al establecimiento de las condiciones político-institucionales necesarias para fomentar una nueva organización social del cuidado y a la promoción del acceso a los servicios de apoyo. En este contexto, el capítulo propuesto tiene por objetivo determinar en qué medida el diseño del SNAC se ajusta a estándares de derechos humanos. Pese al reciente reconocimiento por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) del derecho al cuidado como derecho humano autónomo,[6] el análisis se desarrollará en base al derecho a la protección social.[7] Ello se justifica en que las prestaciones de protección social constituyen el soporte material de las distintas dimensiones de los cuidados, garantizando su universalidad, en especial para quienes se encuentran en situación de vulnerabilidad económica y social y para las personas que históricamente han asumido la carga desproporcionada del cuidado no remunerado, como es el caso de las mujeres. De esta manera, el derecho a la protección social permite abordar algunos de los nudos críticos más significativos de la crisis de los cuidados.

Para alcanzar su objetivo, este capítulo identificará y examinará las principales fuentes normativas del derecho a la protección social, como la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD), entre otros. En adición a estas fuentes normativas, se considerarán otros instrumentos no vinculantes en los que se han desarrollado estándares específicos sobre la protección social, como los informes anuales del relator especial sobre la pobreza extrema y los derechos humanos y las observaciones generales del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

---

6 Corte IDH, *El contenido y alcance del derecho al cuidado y su interrelación con otros derechos, Opinión Consultiva OC-31/2025*, junio de 2025.

7 Al adoptar un enfoque más acotado, la propuesta del presente capítulo se distingue de otras aproximaciones ante este tópico, como la desarrollada por el Programa de Derecho y Cuidados de la Universidad Alberto Hurtado. Esta última se centra en la relación entre derecho y cuidados en general, con especial énfasis en el reconocimiento del derecho al cuidado. Ver, por ejemplo, Victoria Martínez Placencia, Miriam Henríquez Viñas et. al., "Derecho al cuidado: ¿Nuevo derecho humano en Latinoamérica?", *Estudios Constitucionales,* 22(2), 2024, pp. 287-315; Miriam Henríquez Viñas, Lieta Vivaldi Macho et. al., *¿Derecho a cuidar? Modificaciones necesarias para avanzar hacia una corresponsabilidad social y de género*, Serie Policy Papers CiPP, Centro Interdisciplinar de Políticas Públicas (CiPP), 2024.

Los estándares así identificados se contrastarán con las disposiciones del proyecto, con la regulación aplicable a la oferta programática inicial del SNAC y con otras fuentes que evalúen su ejecución, detectando posibles brechas o deficiencias.

Tras la presente introducción, el capítulo se estructurará en tres secciones. La sección 1, describirá el contexto nacional en el cual se plantea la necesidad de un abordaje integral del cuidado, como un nuevo pilar fundamental de la protección social en Chile. La sección 2, identificará los estándares establecidos en las fuentes del derecho internacional de los derechos humanos aplicables a Chile, especialmente en tratados ratificados y otras fuentes auxiliares de interpretación. Luego, la sección 3 analizará los principales componentes del SNAC, de acuerdo con el proyecto de ley que reconoce el derecho al cuidado y crea el Sistema Nacional de Apoyos y Cuidados (Boletín 16905-31) y los evaluará a la luz de los estándares identificados. Finalmente, el capítulo concluirá con una síntesis de sus principales hallazgos y ofrecerá recomendaciones para fortalecer el SNAC.

1. LA CRISIS DE LOS CUIDADOS

De acuerdo al mensaje del proyecto de ley "El cuidado se entiende como un trabajo socialmente necesario, que comprende un amplio conjunto de actividades cotidianas de gestión y sostenibilidad de la vida, que se realizan dentro o fuera del ámbito del hogar y que generan bienestar biopsicosocial en quienes los reciben".[8] Incluye tareas de "sostenimiento de la vida, como el mantenimiento de los espacios y bienes domésticos, el cuidado de los cuerpos, la educación y formación de las personas, el mantenimiento de las relaciones sociales o el apoyo psicológico a los miembros de la familia".[9] Así entendidos, los cuidados se encuentran en un punto crítico debido a la creciente demanda en ese terreno y la insuficiente provisión de servicios adecuados para satisfacerlos.

1.1. La crisis de los cuidados en cifras

A nivel nacional, la crisis de los cuidados queda en evidencia en diferentes cifras oficiales que permiten caracterizar y establecer la relación entre la población necesitada de cuidados y la disponible para prestarlos. En su

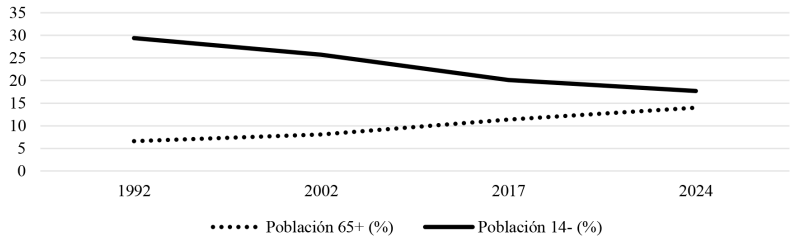
[8] Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Mensaje Presidencial N°112-372, proyecto de ley que crea el Sistema Nacional de Apoyo de Cuidados.

[9] Ana Falú y Laura Pérez, *Agenda Local de Cuidados en América Latina y el Caribe*, Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU Mujeres), 2024, p. 8.

conjunto, estas cifras dan cuenta de la reducción y envejecimiento de la población activa, así como de la persistencia de las tasas de discapacidad, en un contexto de mayor expectativa de vida y reducción sostenida de las tasas de natalidad. Como resultado, existe una creciente demanda por servicios de cuidado, por un lado, y menos redes familiares disponibles para proveerlos, por el otro. Al mismo tiempo, se observa una clara feminización de los cuidados, ya que la evidencia indica que la gran mayoría de las personas responsables de las tareas de cuidado, tanto formal como informal, son mujeres, lo que perpetúa roles tradicionales de género y contribuye a su vulnerabilidad laboral, económica y social.

De acuerdo con el Censo 2024, las personas mayores de 65 años representan aproximadamente un 14% de la población nacional (2.587.238 personas).[10] Estos resultados contrastan con los de censos anteriores y muestran una clara tendencia al alza. En efecto, en 1992 la estimación fue de 6,6%, en 2002 de 8,1% y en 2017 de 11,4%.[11] Correlativamente, la población de 14 años o menos ha disminuido de forma progresiva en el último par de décadas. En 1992 correspondía a un 29,4%, en 2002 a un 25,7%, en 2017 a un 20,1% y en 2024 a un 17,7%.[12]

Gráfico N° 1: Evolución de la población por grupos etarios



Fuente: Censo 2024.

Como consecuencia, el índice de envejecimiento –que representa el número de personas de 65 años o más por cada 100 personas de 14 años o menos– también ha experimentado una alarmante tendencia al alza en

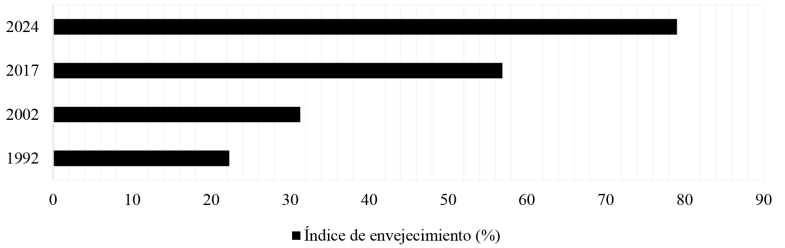
[10] Instituto Nacional de Estadísticas, *Resultados Nacionales*, Censo 2024, 2025, p. 8. https://censo2024.ine.gob.cl/resultados/

[11] Instituto Nacional de Estadísticas: "Primeros resultados del Censo 2024: 18.480.432 personas fueron censadas en Chile, manteniéndose la tendencia de envejecimiento de la población", 2025.

[12] Ibid.

poco más de una década: desde un 22,3% en 1992, a un 31,3% en 2002, un 56,9% en 2017 y un 79% en 2024.[13]

Gráfico N° 2: Evolución del índice de envejecimiento



Fuente: INE, 2025.

Por otro lado, según la Encuesta Nacional de Discapacidad y Dependencia realizada en 2022, la prevalencia de discapacidad en la población de 2 a 17 años es de un 14,7% (3.992.965 personas), con un 4,7% del total de la población nacional (188.500 personas) correspondiente a discapacidad leve a moderada y un 10% (399.209 personas) a discapacidad severa.[14] A su vez, para la población de 18 años o más, la Encuesta Nacional de Discapacidad y Dependencia 2022 estima la prevalencia total de discapacidad en un 17,6% (2.704.893 personas), con un 6,2% del total de la población nacional (957.058 personas) que corresponde a discapacidad leve o moderada, en tanto que un 11,4% (1.746.835 personas) corresponde a discapacidad severa.[15] Si bien la estimación de la población adulta nacional total con discapacidad –emanada de la Segunda Encuesta Nacional de Discapacidad de 2014– fue equivalente a un 16,8%, las diferencias entre los dos estudios no son estadísticamente significativas, porque, debido a los cambios metodológicos introducidos por la OMS en 2018 para la estimación de la discapacidad, estos resultados no son directamente comparables con la estimación de la Segunda Encuesta Nacional de Discapacidad realizada en 2015.[16]

---

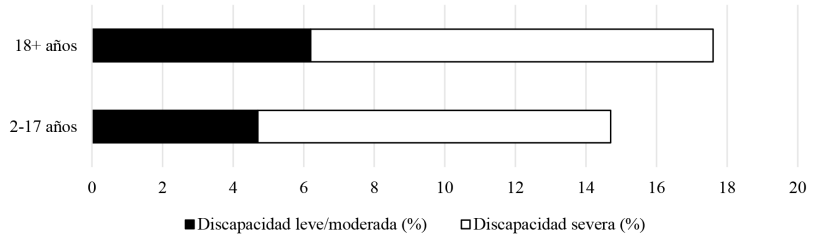
[13] Instituto Nacional de Estadísticas, *Resultados Nacionales,* Censo 2024, 2025, p. 10. https://censo2024.ine.gob.cl/resultados/

[14] Ministerio de Desarrollo Social y Familia, *Encuesta Nacional de Discapacidad y Dependencia, ENDIDE 2022. Presentación de resultados: Prevalencia de discapacidad en Niñas, Niños y Adolescentes,* 2023, p. 17.

[15] Ministerio de Desarrollo Social y Familia, *Encuesta Nacional de Discapacidad y Dependencia, ENDIDE 2022. Presentación de resultados: Prevalencia de discapacidad y dependencia en personas adultas y personas mayores*, 2023, p. 13.

[16] Ibid., p. 18.

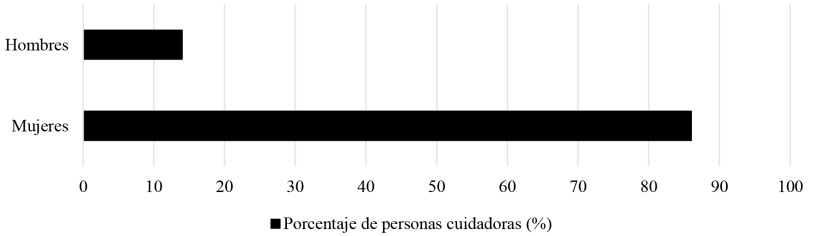
Gráfico N° 3: Prevalencia de discapacidad por grupos etarios



Fuente: Encuesta Nacional de Discapacidad y Dependencia 2022.

En cuanto a la población disponible para ofrecer cuidados, a febrero de 2025, más de 160.000 personas se encontraban inscritas en la Base de Personas Cuidadoras, de las cuales un 86% correspondía a mujeres.[17] Sin embargo, este registro no incluye a todas las personas cuidadoras.[18]

Gráfico N° 4: Distribución de personas cuidadoras por género



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social y Familia, 2025.

De acuerdo con la Encuesta de Bienestar Social 2023, se estima que 5.461.671 personas realizan tareas de apoyo y cuidado,[19] de las cuales un 43,9% destina 9 o más horas diarias al trabajo de cuidados no remunerado.[20] Dentro de ese subgrupo, el 85,3% de quienes destinan más de 9 y hasta 12

[17] Ministerio de Desarrollo Social y Familia: "Chile Cuida: más de 160 mil personas ya cuentan con su Credencial de Cuidadora", 20 de febrero de 2025.

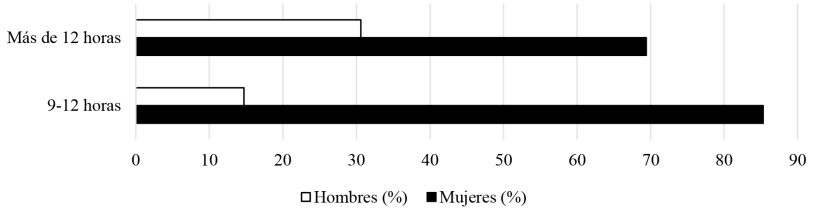
[18] Ibid.

[19] Ministerio de Desarrollo Social y Familia, *Encuesta de Bienestar Social - EBS 2023: Bienestar subjetivo en las personas que realizan labores de cuidado*, Chile, Ministerio de Desarrollo Social y Familia, 2023, p. 9.

[20] Ibid., p. 13.

horas y el 69,4% de quienes dedican más de 12 horas al apoyo y cuidado son mujeres.[21]

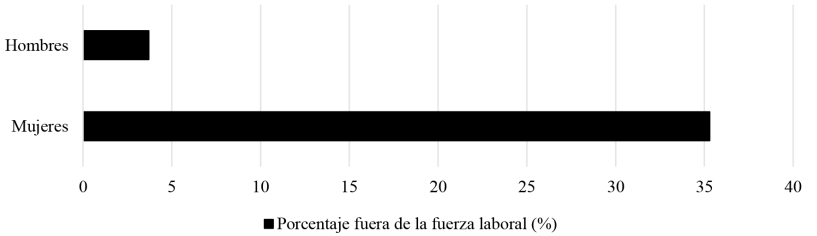
Gráfico N° 5: Distribución de población que destina 9 o más horas diarias al cuidado no remunerado por género



Fuente: Encuesta de Bienestar Social 2023.

Estos números son avalados por la encuesta CASEN 2022, según la cual el 35,3% de las mujeres se mantuvieron fuera de la fuerza laboral por tener que atender obligaciones de trabajo doméstico y cuidados, mientras que solo un 3,7% de los hombres declaró hacerlo por las mismas razones.[22]

Gráfico N° 6: Porcentaje fuera de la fuerza laboral por género (%)



Fuente: Encuesta CASEN 2022.

En base a estas cifras es posible apreciar que las personas cuidadoras no remuneradas pueden verse forzadas a asumir una doble jornada, precarizar sus condiciones laborales o abandonar sus empleos, con el consiguiente impacto negativo en su salud física y mental, así como en su autonomía

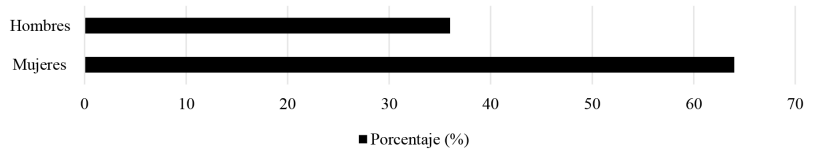
[21] Ibid., p. 14.

[22] Ministerio de Desarrollo Social y Familia, *Evolución de las brechas de género en indicadores de autonomía económica antes, durante y después de la pandemia. Encuesta Casen 2006-2022*, Chile, Observatorio Social, 2023, p. 13.

en general.[23] Estas personas, en su mayoría mujeres, enfrentan un estrés crónico debido a la falta de apoyo institucional y social, lo que puede llevar a problemas como ansiedad, depresión y agotamiento físico.[24] Además, la falta de reconocimiento económico de su labor contribuye a su invisibilización y a la perpetuación de roles de género tradicionales, limitando sus oportunidades de desarrollo personal y profesional.[25]

En relación con este último punto, las juventudes cuidadoras suelen verse forzadas a modificar sus planes educativos y profesionales, lo que puede derivar en la interrupción de sus estudios, la pérdida de oportunidades universitarias y la incorporación temprana al mercado laboral, muchas veces en empleos informales para contribuir al presupuesto familiar.[26] En el largo plazo, esta situación puede limitar su capacidad para generar ingresos suficientes que permitan cubrir deudas estudiantiles y afectar su seguridad económica, debido a que la asunción de responsabilidades de cuidado conlleva desembolsos que compiten con los recursos destinados a la educación o al pago de deudas.[27] Según estimaciones del INJUV, el 25,1% de los jóvenes entre 15 y 29 años se dedica a labores de cuidado no remuneradas, y dentro de este grupo, las mujeres constituyen el 64%.[28]

Gráfico 7: Porcentaje de juventudes cuidadoras no remuneradas por género (%)



Fuente: INJUV, 2024.

[23] Ver Gráficos N°5 y N°6, así como el texto que les acompaña en esta sección, más arriba.

[24] Beatriz Fernández, y Soledad Herrera, "El efecto del cuidado informal en la salud de los cuidadores familiares de personas mayores dependientes en Chile", *Revista Médica de Chile*, 148(1), 2020, pp. 30-36. https://www.revistamedicadechile.cl/index.php/rmedica/article/view/7711/5536

[25] Ana Fernández, "El cuidado no remunerado, ese trabajo invisibilizado que sustenta la vida y que es capaz de poner en jaque nuestro futuro", *Observatorio Económico UAH*, 185, 2024, pp. 6-8. https://www.observatorioeconomico.cl/index.php/oe/article/view/538

[26] INJUV, *Juventudes cuidadoras en Chile: Crecer ejerciendo labores de cuidado*, 2024, pp. 28, 33 y 35.

[27] Ministerio de Educación, *Documento técnico: Personas Cuidadoras y Endeudamiento Estudiantil*, 2024, p. 1.

[28] INJUV, op. cit., p. 15.

La sociedad como un todo también se ve afectada por esta situación, ya que la falta de un sistema de cuidados robusto y accesible tiene un impacto directo en la economía. Las personas que deben asumir responsabilidades de cuidado no remunerado a menudo reducen sus horas de trabajo o abandonan el mercado laboral, lo que disminuye la fuerza laboral activa y el potencial productivo.[29] Además, la falta de ingresos de las personas que asumen responsabilidades de cuidado puede aumentar el riesgo de pobreza y vulnerabilidad económica, especialmente en hogares monoparentales o de bajos recursos.[30] En último término, la ausencia de sistemas de cuidado consolidados obstaculiza el crecimiento de industrias relacionadas con la salud, la educación y los servicios sociales, limitando la generación de empleo y el desarrollo económico en estos sectores.[31] Es así como la crisis de los cuidados no solo encarna un problema individual o familiar, sino un desafío estructural que requiere respuestas institucionales integrales y cambios culturales profundos. Por cierto, lo señalado con anterioridad involucra en diferentes ámbitos los derechos humanos de las personas que requieren cuidados, así como de las personas cuidadoras, en particular de las mujeres que ejercen, en forma mayoritaria y abrumadora, este desafío.

1.2. Oferta de cuidados existente

En Chile, se encuentra formalmente disponible una amplia oferta de programas y beneficios públicos vinculados a los cuidados. Dichos programas y beneficios comprenden prestaciones en servicios, bienes y dinero y pueden tener por beneficiarios directos tanto a personas que necesiten cuidados como a personas cuidadoras. En la Tabla N°1 se presenta el detalle de las entidades responsables de cada uno de ellos y de sus objetivos:

---

[29] Organización Internacional del Trabajo y ONU Mujeres, *Una guía para las inversiones públicas en la economía del cuidado. Herramienta de apoyo en materia de política para estimar los déficits de servicios de cuidado, el costo de las inversiones para cubrirlos y sus beneficios económicos,* 2021, pp. 6-7. https://www.ilo.org/es/publications/una-guia-para-las-inversiones-publicas-en-la-economia-del-cuidado

[30] Ibid.

[31] Ibid., pp. 3, 24 y 31.

Tabla N°1: Programas y beneficios públicos en materia de cuidados

Programa/beneficio	Entidad responsable	Objetivo
Servicios de apoyo, ayudas técnicas y habitabilidad		
Programa de Protección Ambulatoria para Niños, Niñas y Adolescentes Vulnerados en sus Derechos con Discapacidad Grave (PAD).	Servicio Nacional de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia.	Promover la recuperación integral de niños/as y adolescentes con graves vulneraciones de derechos (maltrato, negligencia, interacción conflictiva) con una discapacidad moderada o grave.
Ayudas Técnicas para personas con discapacidad.	Servicio Nacional de la Discapacidad.	Financiar total o parcialmente ayudas técnicas requeridas por una persona con discapacidad para mejorar su funcionalidad y autonomía personal, considerando, dentro de los criterios de priorización, el grado de discapacidad y el nivel socioeconómico del postulante.
Programa Tránsito a la Vida Independiente. (modalidad Individual).	Servicio Nacional de la Discapacidad.	Favorecer la inclusión social de personas con discapacidad y dependencia, entre los 18 y 59 años, bajo los enfoques de derechos humanos, autonomía, autodeterminación y calidad de vida.
Centros Diurnos del Adulto Mayor.	Servicio Nacional del Adulto Mayor.	Realizar actividades y talleres para personas de 60 años o más que están en situación de dependencia leve o moderada, de modo que se mantengan activas, conservando su autonomía para realizar actividades de la vida diaria.
Condominios de Viviendas Tuteladas (CVT).	Servicio Nacional del Adulto Mayor.	Proporcionar a personas mayores de 60 años, que sean autovalentes y se encuentren en situación de vulnerabilidad, una solución habitacional (casa) y apoyo para su bienestar, autonomía, pertenencia e identidad, a través de un plan de intervención social que promueve su participación comunitaria y de acceso a redes de apoyo.

Programa/beneficio	Entidad responsable	Objetivo
Ayudas Técnicas Chile Crece Más.	Subsecretaría de la Niñez.	Proporcionar, a niños y niñas de 0 a 9 años en situación de discapacidad, atendidos en el sistema público de salud, beneficiarios del Subsistema Chile Crece Contigo y que pertenecen al 60% de la población más vulnerable del RSH, la ayuda técnica necesaria con el propósito de salvar las barreras de comunicación y movilidad hacia su plena inclusión social.
Programa de Apoyo al Recién Nacido (PARN).	Subsecretaría de la Niñez.	Proporcionar a los niños y niñas de familias que atienden su parto en la red pública de salud las mejores condiciones de crecimiento y cuidado desde su nacimiento, para lograr un desarrollo sano e integral.
Programa Educativo.	Subsecretaría de la Niñez.	Sensibilizar, promover y entregar información a la comunidad relacionada con desarrollo infantil, cuidados infantiles, crianza respetuosa y estimulación, favoreciendo el desarrollo de entornos familiares y comunitarios saludables.
Convenio de pañales para personas mayores y personas en situación de discapacidad.	Subsecretaría de Redes Asistenciales.	Abastecer con pañales a personas mayores y personas en situación de discapacidad en los casos que se requiera.
Más adultos mayores autovalentes.	Subsecretaría de Redes Asistenciales.	Apoyar a las personas mayores para que continúen siendo autovalentes, mediante la intervención de un equipo de profesionales, que abordan diferentes aspectos involucrados en la condición funcional de las personas mayores.
Programa de rehabilitación integral.	Subsecretaría de Redes Asistenciales.	Permitir a personas con discapacidad permanente o transitoria acceder a terapias de rehabilitación, además de programas de prevención de discapacidad y promoción de la actividad física con enfoque social y familiar.

Programa/beneficio	Entidad responsable	Objetivo
Rehabilitación Protésica Integral para personas amputadas de extremidades inferiores.	Subsecretaría de Redes Asistenciales.	Proporcionar beneficios a adultos que forman parte del sistema público de salud, que hayan experimentado amputaciones mayores en sus extremidades inferiores debido a complicaciones derivadas de la diabetes mellitus.
Certificación de Discapacidad.	Subsecretaría de Salud Pública.	Facilitar el acceso a los beneficios del Estado para personas con discapacidad.
Cuidados en instituciones y comunidades		
Jardines infantiles y salas cuna de la Fundación Integra (Modalidad Convencional y No Convencional).	Fundación Integra.	Proporcionar ambientes educativos, organizados con un sentido pedagógico y de bienestar para favorecer los aprendizajes de niñas y niños.
Programa de extensión horaria.	Fundación Integra.	Entregar un servicio de atención integral a los niños y niñas después de clases, desde las 16:30 a las 19:30 horas, centrado en su cuidado, protección y bienestar.
Programa vacaciones en mi jardín.	Fundación Integra.	Permitir que niñas y niños menores de cinco años, que viven en situación de pobreza y vulnerabilidad, y que no cuentan con alternativas de cuidado, puedan continuar con cuidados y atención durante el verano.
Jardín infantil JUNJI (de Administración Directa y VTF).	Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI).	Proporcionar acceso a educación parvularia, en sus distintos niveles y en jornada completa, a niñas y niños menores de seis años que viven en situación de vulnerabilidad social.
Programa educativo alternativo de atención al párvulo.	Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI).	Otorgar y aumentar el acceso a una educación parvularia de calidad a niñas y niños de entre 2 y 6 años del 60% más vulnerable de acuerdo con el Registro Social de Hogares (RSH).
Residencias de Protección para Niños, Niñas en Situación de Discapacidad (RDD).	Servicio Nacional de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia.	Proporcionar alojamiento, alimentación, apoyo afectivo, psicológico y neurológico a niñas, niños y adolescentes con discapacidad mental, física o sensorial.

Programa/beneficio	Entidad responsable	Objetivo
Modelos residenciales para adultos en situación de discapacidad.	Servicio Nacional de la Discapacidad.	Promover el mejoramiento de la calidad de vida, ejercicio de autonomía e inclusión social de las personas –de entre 18 y 59 años– con discapacidad que se encuentran en residencias, a través de la implementación de cuatro componentes: residencialidad, desarrollo personal, adaptaciones del entorno y capacitación.
Programa 4 a 7.	Servicio Nacional de la Mujer y la Equidad de Género (SERNAMEG).	Proporcionar servicio de cuidado para niñeces y adolescencias de 6 a 13 años, para que las mujeres de 18 años se inserten o permanezcan en el mercado laboral y así mejoren su autonomía económica, disminuyendo la principal barrera de acceso que tienen para acceder al trabajo remunerado.
Establecimientos de Larga Estadía para Adultos Mayores (ELEAM).	Servicio Nacional del Adulto Mayor.	Entregar servicios residenciales y de cuidados especializados a personas mayores de 60 años que presentan algún nivel de dependencia física o cognitiva, es decir, que necesitan del apoyo de terceros para realizar actividades de la vida diaria.
Fondo subsidio ELEAM.	Servicio Nacional del Adulto Mayor.	Mejorar las condiciones de vida de las personas mayores dependientes y vulnerables que residen en Establecimientos de Larga Estadía para Adultos Mayores (ELEAM).
Centro para hijos e hijas de cuidadores/as principales temporeros/as.	Subsecretaría de Servicios Sociales.	Apoyar a las y los trabajadores que tienen niñas y niños a su cuidado y presentan dificultades para desempeñarse en trabajos de temporada durante enero y febrero, dado que no cuentan con una alternativa para el cuidado de los niños y niñas que tienen a su cargo.
Camas sociosanitarias.	Subsecretaría de Redes Asistenciales.	Ofrecer la prestación de camas a pacientes que no pueden egresar del hospital después de recibir el alta médica, debido a redes familiares disfuncionales u otros problemas del paciente.

Programa/beneficio	Entidad responsable	Objetivo
Centros de Apoyo Comunitario para personas con demencia.	Subsecretaría de Redes Asistenciales.	Cambiar favorablemente el impacto de la demencia en las personas, su familia y contexto comunitario, beneficiando su funcionalidad, participación e inclusión social a través de distintas acciones.
Plan nacional de demencia.	Subsecretaría de Redes Asistenciales.	Mejorar la calidad de vida de personas con demencia y de su cuidador/a, a través del acceso a una prestación de salud en atención primaria y de salud mental.
Residencias y hogares protegidos.	Subsecretaría de Redes Asistenciales.	Resolver la situación de personas con discapacidad psiquiátrica que no cuentan con red de apoyo social, ni con las habilidades para vivir en forma independiente, y que presentan dificultades para acceder a servicios sociales y para participar en su entorno comunitario.
Centros Comunitarios de Cuidados.	Subsecretaría de Servicios Sociales.	Mejorar el bienestar de las personas cuidadoras, con una diversa oferta de servicios en base a los intereses de las propias personas cuidadoras, que incluye talleres, capacitaciones, contención emocional, grupos de autoayuda, intervenciones psicoeducativas para el cuidado, operativos de salud y de servicios públicos, actividades comunitarias, entre otros.
Credencial para personas cuidadoras.	Registro Social de Hogares.	Identificar a las personas cuidadoras informales no remuneradas.
Red de empresas Chile Cuida.	Subsecretaría de Evaluación Social.	Impulsar acciones de corresponsabilidad social del cuidado como contribución al desarrollo del país.
Programa promocional de primera infancia.	Subsecretaría de Educación Parvularia.	Facilitar a los cuidadores de niños de 0 a 3 años el acceso a recursos informativos, además de ofrecer talleres sobre prácticas y generar alianzas que fomentan el desarrollo infantil temprano.

Programa/beneficio	Entidad responsable	Objetivo
Crecer en comunidad.	Subsecretaría de la Niñez.	Aumentar el apoyo social en la crianza de niños y niñas, de 0 a 12 años, a través de la disposición de un espacio público en el que se realizan actividades comunitarias que promueven la corresponsabilidad social y fortalecen la participación y las redes entre las familias.
Fondo de Intervenciones de Apoyo al Desarrollo Infantil (FIADI).	Subsecretaría de la Niñez.	Promover la disminución de riesgos biopsicosociales en niños, niñas y adolescentes menores de 18 años, a favor de su desarrollo integral.
Fono infancia.	Subsecretaría de la Niñez.	Entregar asesorías en relación al desarrollo y crianza de niños/as mediante un servicio de atención no presencial, gratuito, confidencial y de cobertura nacional que opera en una plataforma telefónica y online.
Programa de apoyo al desarrollo biopsicosocial.	Subsecretaría de la Niñez.	Fortalecer y promover el desarrollo infantil integral, desde el primer control de gestación hasta que ingresan al sistema escolar.
Certificación de competencias laborales-Cuidados.	Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE).	Entregar un reconocimiento formal de la trayectoria y experiencia laboral a quienes han desempeñado un oficio, pero no poseen un título técnico y/o profesional.
Fórmate para el Trabajo, sectorial cuidados.	Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE).	Ofrecer cursos presenciales y gratuitos que tienen como objetivo capacitar a quienes realizan labores domésticas y de cuidados de personas enfermas o en situación de discapacidad, de manera no remunerada.
Inversión en la comunidad.	Subsecretaría del Trabajo.	Fomentar el empleo en regiones en donde los niveles de desempleo son altos.
Programa de cuidados domiciliarios.	Servicio Nacional del Adulto Mayor.	Otorgar servicios de apoyo y cuidados en actividades de la vida diaria en domicilio, a personas de 60 años o más, que se encuentran en una situación de dependencia moderada o severa.

Programa/beneficio	Entidad responsable	Objetivo
Atención domiciliaria a personas con dependencia severa.	Subsecretaría de Redes Asistenciales.	Entregar una atención de salud integral en el domicilio a personas de Fonasa con dependencia severa, a sus cuidadores y familias.
Cuidados paliativos.	Subsecretaría de Salud Pública.	Proteger y mejorar la calidad de vida de las personas que viven padecimientos relacionados con una enfermedad grave o terminal.
Red Local de Apoyos y Cuidados (RLAC).	Subsecretaría de Servicios Sociales.	Mejorar la calidad de vida de personas en situación de dependencia (moderada y severa) y disminuir la sobrecarga de sus cuidadores/as.
Hospitalización domiciliaria.	Superintendencia de Salud.	Atender a personas que necesitan cuidados similares a los otorgados en establecimientos hospitalarios en calidad y cantidad, pero que puedan recibirlos bajo una modalidad de atención diferente, liberando cupos de camas para pacientes que sí requieren de una hospitalización.
Pago a cuidadoras de personas con discapacidad (estipendio).	Subsecretaría de Servicios Sociales.	Otorgar un aporte monetario mensual a quien cuida de una persona con dependencia severa. En 2024, el monto entregado podía llegara los $32.991.

Fuente: elaboración propia, en base a las categorías identificadas en el portal Ventanilla Única Social.

Como se puede apreciar en la tabla anterior, la oferta de programas y beneficios públicos abarca una amplia variedad de aspectos relacionados con los cuidados de personas. No obstante, todavía dicha oferta presenta una serie de deficiencias. Según datos del MDSF, existe una brecha de cobertura de 75% en personas con dependencia moderada o severa, tomando en cuenta la cobertura conjunta de los principales programas de cuidados que provee esta cartera ministerial a 2023.[32] Los factores que contribuyen a esta situación son variados. En base a la información presente en el portal Ventanilla Única Social, se puede observar que muchos de estos beneficios tienen cupos limitados y no están disponibles en todas las regiones y comunas del país.[33] En ocasiones, el diseño de la oferta

[32] Dirección de Presupuestos, *Evaluación ex ante-proceso formulación presupuestaria 2025. Nombre del Programa: Centros Comunitarios de Cuidados*, 2024.

[33] En el portal se puede acceder a información específica de varios programas sociales, como la cantidad de cupos, los plazos de postulación y las comunas o regiones en las que se ofrecen. No

de cuidados existente carece de pertinencia e impiden la visualización y atención de las necesidades locales, especialmente en áreas rurales, insulares y geográficamente aisladas.[34] Asimismo, las postulaciones no siempre están abiertas todo el año, sino que se restringen a periodos determinados; hay programas y beneficios cuyo acceso depende de la derivación, evaluación o intervención de un tercero; y que no toda la oferta es gratuita y en ocasiones está sujeta a un copago.

Por otro lado, pese a la existencia de programas y beneficios específicamente dirigidos a promover la corresponsabilidad de género y social en materia de cuidados –como Programa 4 a 7 de SernamEG y Red de empresas Chile Cuida, respectivamente–, la oferta es insuficiente y ha tenido un impacto reducido en relación a su público objetivo.[35] En el caso del Programa 4 a 7, ello puede explicarse por el número todavía limitado de comunas y de establecimientos en que se desarrolla.[36] A su vez, en el caso de la Red de empresas Chile Cuida, la cobertura es todavía reducida, ya que está integrada por solo 40 instituciones que impulsan acciones de corresponsabilidad social del cuidado,[37] las cuales no siempre tienen presencia a nivel nacional.[38]

Las mujeres siguen asumiendo la mayor parte de las responsabilidades de cuidado, con las consiguientes repercusiones en su autonomía económica, laboral y personal y aún no se ha logrado una corresponsabilidad social efectiva en esta materia.

Es evidente que los programas y servicios de cuidado disponibles están considerablemente fragmentados, lo cual produce problemas de coordinación, duplicidades, vacíos y dificultades a la hora de acceder a

---

obstante, esta información no está disponible para la totalidad de los programas, ya que algunos no incluyen estos detalles.

34 ONU Mujeres, *La territorialidad de los cuidados. Principales resultados regionales de los diálogos ciudadanos hacia la construcción del Sistema Nacional de Apoyos y Cuidados*, 2024, p. 181.

35 Por ejemplo, la población objetivo del Programa 4 a 7 corresponde a mujeres de 18 años y más responsables de niñeces y adolescencias entre 6 y 13 años, que se encuentren dentro del 80% más vulnerable socioeconómicamente. Esa población objetivo se estima en 1.268.864 personas al año 2025, pero la población efectivamente beneficiaria de mujeres de 18 años o más responsables de niñeces y adolescencias, en el mismo año, se calcula en 10.528. Ver, Dirección de Presupuestos, Evaluación ex ante-proceso formulación presupuestaria 2025. Nombre del Programa: Programa 4 a 7, 2024. Por su parte, los beneficios que ofrece la Red de empresas Chile Cuida consisten principalmente en descuentos para la adquisición de distintos productos, incluyendo medicamentos, productos de higiene y belleza, ayudas técnicas y ortopedia, insumos médicos, pañales, servicios básicos y servicios médicos, entre otros, para personas que cuenten con credencial de cuidadora, lo cual presupone que tengan cierto poder adquisitivo.

36 Según información disponible en el sitio https://www.sernameg.gob.cl/4-a-7/.

37 Ministerio de Desarrollo Social y Familia, *Informe de Desarrollo Social 2025*, 2025, p. 293.

38 Según información disponible en el sitio https://chilecuida.cl/red-de-empresas.php.

la atención necesaria. Este es un punto en torno al cual el relator especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos ya había llamado la atención, en su informe sobre su visita a Chile del 16 al 24 de marzo de 2015.[39] En ese documento se reconoce que "Chile cuenta con un amplio e impresionante conjunto de programas destinados a acabar con la pobreza",[40] sin embargo, señala también que la heterogeneidad en la oferta de cuidados y una falta de información centralizada y actualizada sobre los recursos disponibles dificulta la toma de decisiones y la planificación de las políticas públicas.

En esa dirección, se ha discutido sobre la necesidad de crear un sistema integral de cuidados que garantice el acceso universal, la calidad de los servicios y la protección de los derechos de las personas que los requieren y de quienes los brindan. A ello responde el reciente establecimiento de la Política Nacional de Apoyos y Cuidados 2025-2030,[41] que define objetivos estratégicos y ámbitos de acciones sectoriales en esta materia, así como del Plan Nacional de Apoyos y Cuidados,[42] que tiene como propósito dar operatividad a la Política mediante medidas concretas. El último y más relevante hito –en el camino hacia el afianzamiento de una respuesta institucional articulada y coherente en este terreno– está dado por el proyecto de ley que reconoce el derecho al cuidado y crea el Sistema Nacional de Apoyos y Cuidados (Boletín 16905-31). Su eventual aprobación permitiría consolidar, proyectar y dar continuidad a las diversas acciones que han sido implementadas de manera fragmentaria por distintos gobiernos.

En la sección que sigue, se analizarán los estándares de derechos humanos aplicables al derecho a la protección social, con especial énfasis en su relación con los cuidados, y se evaluará cómo el proyecto de ley del SNAC se alinea con estos estándares.

2. ESTÁNDARES DE DERECHOS HUMANOS Y PROTECCIÓN SOCIAL

El proyecto de ley se articula expresamente en torno al derecho al cuidado, recientemente reconocido por la Corte IDH en su Opinión Consultiva

---

39 Naciones Unidas, *Informe del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos sobre su misión a Chile*, A/HRC/32/31/Add.1, 8 de abril de 2016, párr. 20.

40 Ibid.

41 Ministerio de Desarrollo Social y Familia, Decreto 27 Aprueba Política Nacional de Apoyos y Cuidados 2025-2030, 6 de agosto de 2025.

42 Chile Cuida, Ministerio de Desarrollo Social y Familia, Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género, *Plan Nacional de Apoyos y Cuidados*, 2025.

sobre el contenido y alcance de ese derecho y su interrelación con otros derechos.[43] En ella, la Corte IDH enfatiza la estrecha vinculación entre el derecho al cuidado y múltiples derechos protegidos por la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), como el derecho a la vida (art. 4), a la integridad personal (art. 5), a la libertad personal (art. 7), a la protección de la honra y de la dignidad (art. 11), a la protección de la familia (art. 17), a la protección de la niñez (art. 19), a la igualdad ante la ley (art. 24), o por su Protocolo Adicional en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, como el derecho al trabajo (art. 6), a la seguridad social (art. 9), a la salud (art. 10) y a la educación (art. 13), entre otros.[44]

Pese a que la Corte IDH sostiene que el derecho al cuidado cumple una función instrumental para el pleno ejercicio de los referidos derechos,[45] advierte que su contenido no se agota en ninguno de ellos.[46] En este sentido, subraya la autonomía normativa y funcional de este derecho, "en tanto protege un conjunto específico de condiciones materiales y relacionales que resultan esenciales para el bienestar y la dignidad humana, y cuya omisión o desatención puede comprometer el ejercicio efectivo de múltiples derechos interdependientes".[47]

La Opinión Consultiva representa un avance significativo en la definición del contenido y alcance del derecho al cuidado, así como su interrelación con el derecho al trabajo,[48] a la seguridad social,[49] a la salud[50] y a la educación.[51]

No obstante, resulta llamativo que las condiciones materiales que sirven de soporte al derecho al cuidado no hayan sido abordadas con más profundidad. En efecto, la propia Corte IDH reconoce que tanto la pobreza como la pobreza extrema ponen en situación de especial vulnerabilidad a las personas que la padecen en lo que respecta al derecho a cuidar y recibir cuidados[52] y que quienes se dedican a las labores de cuidado son mayoritariamente mujeres que trabajan de manera informal o no remunerada.[53] En estos puntos, sin embargo, más allá de referencias

43 Corte IDH, op. cit.
44 Ibid., párr. 112.
45 Ibid.
46 Ibid., párr. 114.
47 Ibid.
48 Ibid., párr. 208-240.
49 Ibid., párr. 241-263.
50 Ibid., párr. 264-278.
51 Ibid., párr. 279-294.
52 Ibid., párr. 135.
53 Ibid., párr. 249.

generales al principio de igualdad y no discriminación y a la obligación de progresividad, no se desarrollan estándares precisos. Como corolario, la eficacia del derecho al cuidado puede verse considerablemente comprometida. En particular, la falta de estándares precisos sobre las condiciones materiales del derecho al cuidado se manifiesta en problemas de variada índole, como brechas de cobertura, criterios de priorización inadecuados y una disponibilidad territorial restringida, lo que deja a grupos vulnerables sin acceso efectivo a los servicios esenciales que necesitan.

Por esta razón, este capítulo se centrará específicamente en la evaluación del proyecto a la luz de los estándares de derecho internacional de derechos humanos formulados en torno a un derecho que está enfocado en estos aspectos, a saber, el derecho a la protección social. Para identificar los respectivos estándares, se emplearán fundamentalmente los informes del relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, que, a su vez, se remiten de manera expresa a la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202), de la OIT. El uso de los informes del relator Especial sobre la pobreza extrema y los derechos humanos se justifica en que, pese a la sostenida reducción de las tasas de pobreza y pobreza extrema en Chile, ambos fenómenos presentan una mayor incidencia en las mujeres.[54] De hecho, el relator ya había advertido este problema en el informe de su visita a Chile en 2015 y había formulado diversas recomendaciones para abordarlo. Estas incluyen "introducir programas destinados a favorecer una mayor responsabilidad de la población masculina en los cuidados […], aumentar la inversión en centros de cuidados comunitarios y plantear la posibilidad de adoptar medidas para dar un reconocimiento económico a la labor de las cuidadoras no remuneradas".[55]

Adicionalmente, se recurre a las observaciones y recomendaciones generales, según corresponda, de otros órganos de supervisión del sistema universal de derechos humanos –como el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales–, en lo que sean pertinentes.

2.1. Relación entre protección social y cuidados

La protección social puede definirse como "un conjunto de transferencias, subsidios y servicios públicos orientados principalmente a quienes

[54] Naciones Unidas, *La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y la Agenda Regional de Género en América Latina y el Caribe: Indicadores de género de Chile a 2024*, 2025.

[55] Naciones Unidas, A/HRC/32/31, 28 de abril de 2016, párr. 69.

viven en situación de extrema pobreza, pobreza y vulnerabilidad".[56] Su característica más distintiva es que las prestaciones que brinda no dependen de contribuciones pagadas por sus beneficiarios, sino que se financian con cargo al presupuesto general de la nación.[57] En este sentido, su propósito es proveer un mínimo social bajo el cual nadie debería caer[58] o una "última red de seguridad"[59] que permita vivir una vida en condiciones dignas. Desde este punto de vista, aunque la protección social va más allá de los cuidados, constituye el soporte material mínimo para la realización de las distintas dimensiones del derecho al cuidado: a recibir cuidados, a dar cuidados y al autocuidado. Así se desprende de distintos fragmentos de la propia Opinión Consultiva. En efecto, la Corte IDH sostiene que las prestaciones monetarias incluidas en los sistemas de protección social "son fundamentales para promover el mayor nivel de independencia posible" y "proveer[] condiciones de bienestar" a los beneficiarios de esta.[60] En similar línea de ideas, destaca que dichos sistemas pueden incluir prestaciones cuyo propósito sea la provisión directa de cuidados, "a través de apoyos domiciliarios o instituciones de permanencia temporal".[61] De esta manera, resulta clara la relación instrumental que existe entre el derecho a la protección social y el derecho a recibir cuidados.

Asimismo, la Corte IDH identifica los beneficios de protección social entre las medidas que los Estados deben adoptar "para revertir las condiciones que perpetúan la discriminación contra las personas que ejercen labores de cuidado no remuneradas",[62] facilitando el ejercicio del derecho a cuidar. De igual modo, insta a los Estados a "incluir un nivel mínimo de prestaciones no contributivas o de asistencia social a las personas mayores, sean hombres o mujeres, que no pudieron participar de un régimen contributivo debido a que desempeñaban trabajos de cuidado no remunerados, en condiciones de informalidad o en circunstancias

[56] Simone Cecchini (comp.), *Protección social universal en América Latina y el Caribe: Textos seleccionados 2006-2019,* Santiago, CEPAL, 2019, p. 100.

[57] Laís Abramo, Simone Cecchini et. al., *Programas sociales, superación de la pobreza e inclusión laboral: aprendizajes desde América Latina y el Caribe*, Santiago, Libros de la CEPAL N. 155, 2019, p. 18.

[58] Lutz Leisering, "Basic Social Security: From Poor Relief to Social Assistance, to Social Cash Transfers", en Lutz Leisering (ed.), *The Global Rise of Social Cash Transfers: How States and International Organizations Constructed a New Instrument for Combating Poverty*, Oxford, Oxford University Press, p. 78.

[59] Thomas Bahle, Vanessa Hubl y Michaela Pfeifer, *The last safety net: A handbook of minimun income protection in Europe*, Bristol, Policy Press, 2011, p. 1; Francesco María Chiodi, "Enfoques conceptuales y programáticos de las políticas contra la pobreza en España y Chile: una mirada comparativa", *OPERA*, 18, 2016, p. 205.

[60] CIDH, *Opinión Consultiva OC-31-25*, 12 de junio de 2025, párr. 261.

[61] Ibid., párr. 261.

[62] Ibid., párr. 160.

atípicas".[63] Ello permite asegurar a personas cuidadoras sin un sueldo, garantías mínimas derivadas del derecho al trabajo y la seguridad social, en un marco de corresponsabilidad social y pública.

Por último, en la Opinión Consultiva el autocuidado aparece vinculado predominantemente con el acceso a licencias parentales y de cuidado, así como con pensiones de vejez, invalidez o sobrevivencia.[64] Esa clase de prestaciones típicamente presupone participación en el mercado laboral formal y cotización en algún sistema contributivo de seguridad social, lo cual podría interpretarse como que la protección social no desempeña un papel significativo en este contexto. Sin embargo, la Corte IDH también subraya que los beneficios prestacionales derivados de los regímenes no contributivos permiten a las personas que brindan cuidados no remunerados en condiciones de informalidad, "procurarse el mayor grado de bienestar posible de manera directa"[65] y materializar el autocuidado.

Como se puede apreciar, el derecho a la protección social resulta especialmente idóneo para abordar el predominio absoluto de las mujeres en relación a esta responsabilidad y la precarización de los cuidados, que constituyen aspectos medulares de la crisis de los cuidados. De ahí que resulte pertinente a nivel nacional encuadrar el análisis del SNAC bajo esta óptica. En Chile, los principales programas y beneficios a partir de los cuales se estructura el SNAC –en particular, aquellos que integran el Subsistema Nacional de Apoyos y Cuidados, Chile Cuida– son, en la actualidad, parte del Sistema Intersectorial de Protección Social.[66] De ahí que en el mensaje del proyecto se defina explícitamente como propósito, establecer los cuidados como un "cuarto pilar de la protección social"[67] y enmarque la creación del SNAC entre los avances de dicha protección.[68] Por lo demás, la literatura que identifica potenciales fundamentos positivos del derecho al cuidado, en ocasiones incluye fuentes que se refieren de manera específica a la protección social, como el ya mencionado art. 28 CDPD o a la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012

[63] Ibid., párr. 161.
[64] Ibid., párr. 246.
[65] Ibid., párr. 258.
[66] Ministerio de Desarrollo Social y Familia, *Decreto 27, Aprueba Política Nacional de Apoyos y Cuidados 2025-2030*, 6 de agosto de 2025, p. 25, n. 6.
[67] Cámara de Diputadas y Diputados, *Mensaje 112-372 Boletín 16905-31*, 7 de junio de 2024, pp. 17-18.
[68] Ibid., pp. 8-15.

(núm. 202), de la OIT.[69] El propio relator especial ha puesto de relieve la conexión entre cuidados y protección social en varios de sus informes.[70]

2.2. Reconocimiento del derecho a la protección social

Aunque ninguno de los instrumentos generales del sistema universal de derechos humanos se refiere literalmente a la "protección social", el relator especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos ha enfatizado que "la protección social es un derecho humano consagrado en múltiples fuentes del derecho internacional", que resulta de "la combinación del derecho a la seguridad social y el derecho a un nivel de vida adecuado".[71] En este sentido, haciéndose eco de la Recomendación N°202 de la OIT, el relator especial considera que sus fundamentos normativos se encuentran en los arts. 22 y 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y 9, 11 del PIDESC, relativos al derecho a la seguridad social y al derecho a un nivel de vida adecuado, en cada instrumento, respectivamente.[72] Por ende, no sería necesario justificar que se trata de un derecho nuevo[73] y simplemente cabría concluir que "es parte integrante del conjunto global de instrumentos de derechos humanos".[74]

En su Observación General N°19, el Comité DESC ha desarrollado el vínculo entre el derecho a la protección social y el derecho a la seguridad social, considerando el primero como una dimensión del segundo.[75] Así, ha señalado que "las medidas que se utilicen para proporcionar las prestaciones de seguridad social no pueden definirse de manera restrictiva y, en todo caso, deben garantizar a toda persona un disfrute mínimo de este derecho humano".[76] Tales medidas pueden consistir en los planes contributivos, típicamente asociados con los sistemas de seguridad social,[77] pero también

---

69 Por ejemplo, Ana Güezmes García, y María-Noel Vaeza (coords.), *Avances en materia de normativa del cuidado en América Latina y el Caribe: hacia una sociedad del cuidado con igualdad de género,* Santiago, Documentos de Proyectos, (CEPAL y ONU-Mujeres), 2023, p. 10.

70 Naciones Unidas, *La garantía de empleo como herramienta de lucha contra la pobreza,* A/HRC/53/33, 18 de abril de 2023, párr. 52-54; Naciones Unidas, *Los trabajadores pobres: un enfoque de derechos humanos en materia salarial*, A/78/175, 22 de diciembre de 2023, párr. 8, 10, 50 y 51; Naciones Unidas, *Erradicar la pobreza más allá del crecimiento*, A/HRC/56/61, 1 de mayo de 2024, párr. 16-18.

71 Naciones Unidas, *La aplicación del derecho a la protección social mediante la adopción de pisos de protección social*, A/69/297, 11 de agosto de 2014, párr. 34.

72 Ibid., párr. 33.

73 Ibid., párr. 34.

74 Ibid., párr. 35.

75 Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, *Observación General Nº19. El derecho a la seguridad social (artículo 9)*, E/C.12/GC/19, 4 de febrero de 2008, párr. 19, párr. 4 b.

76 Ibid., párr. 4.

77 Ibid., párr. 4 a.

en "planes no contributivos, como los planes universales (que en principio ofrecen la prestación correspondiente a toda persona expuesta a un riesgo o situación imprevista particular) o los planes de asistencia social destinados a determinados beneficiarios (en que reciben las prestaciones las personas necesitadas)".[78] El Comité concluye que "[e]n casi todos los Estados habrá necesidad de planes no contributivos, ya que es poco probable que pueda proporcionarse la protección necesaria a todas las personas mediante un sistema basado en un seguro".[79] En cualquier caso, sin importar cuál sea la forma de seguridad social que se elija, esta "debe respetar los elementos esenciales del derecho a la seguridad social".[80]

Una idea similar había sido planteada en la Observación General N°6 del mismo Comité DESC, a propósito de derechos económicos, sociales y culturales de las personas mayores. En esa oportunidad, el Comité precisó que "para dar pleno cumplimiento al mandato del artículo 9 del Pacto […], los Estados Partes deberán establecer, dentro de los recursos disponibles, prestaciones de vejez no contributivas u otras ayudas, para todas las personas mayores que, al cumplir la edad prescrita fijada en la legislación nacional, por no haber trabajado o no tener cubiertos los períodos mínimos de cotización exigidos, no tengan derecho a disfrutar de una pensión de vejez o de otra ayuda o prestación de la seguridad social y carezcan de cualquier otra fuente de ingresos".[81]

A su vez, la conexión entre el derecho a la protección social y el derecho a un estándar de vida adecuado se puede observar en instrumentos particulares tanto del SUDH como del SIDH. Así, el art. 28 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad alude en forma textual en su encabezado al "derecho a un estándar de vida adecuado y protección social". De acuerdo con esta disposición, "[l] os Estados Partes reconocen el derecho de las personas con discapacidad a la protección social y a gozar de ese derecho sin discriminación por motivos de discapacidad, y adoptarán las medidas pertinentes para proteger y

78 Ibid., párr. 4 b.

79 Ibid.

80 Ibid., párr. 5.

81 Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, *Observación General Nº6. Los derechos económicos, sociales y culturales de las personas mayores*, E/C.12/1995/16/Rev.1, 8 de diciembre de 1995, párr. 30. Cabe destacar que, aunque en principio la exigencia de pensiones no contributivas de vejez podría considerarse cumplida con la Pensión Garantizada Universal, la exclusión de las mujeres de entre 60 y 64 años crea un vacío de protección social que, a su vez, se vincula directamente con el derecho al cuidado. En efecto, dado que la edad legal para que las mujeres se pensionen en Chile es de 65 años, esa exclusión afecta a un grupo especialmente expuesto a una vida de trayectorias laborales fragmentadas por labores de cuidado no remunerado, aumentando la brecha de pobreza en la vejez.

promover el ejercicio de ese derecho". Entre tales medidas se establece asegurar el acceso en condiciones de igualdad a "servicios de agua potable y a servicios dispositivos y asistencia de otra índole adecuados a precios asequibles para atender necesidades relacionadas con su discapacidad" (art. 28 N°2 a); a "programas de protección social y estrategias de reducción de la pobreza" (art. 28 N°2 b); a "asistencia del Estado para sufragar gastos relacionados con su discapacidad, incluidos capacitación, asesoramiento, asistencia financiera y servicios de cuidados temporales adecuados" (art. 28 N°2 c); a "programas de vivienda pública" (art. 28 N°2 d) y a "programas y beneficios de jubilación" (art. 28 N°2 e). Por su parte, el art. 17 de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, relativo al derecho a la seguridad social, establece que "[l]os Estados Parte promoverán progresivamente, dentro de los recursos disponibles, que la persona mayor reciba un ingreso, para una vida digna a través de los sistemas de seguridad social y otros mecanismos flexibles de protección social".

Tras examinar el reconocimiento del derecho a la protección social como un derecho humano, corresponde abordar su contenido material. Habiendo delineado los fundamentos normativos y las diversas modalidades –contributivas y no contributivas– que los Estados pueden adoptar para garantizar este derecho, asegurando a toda persona un disfrute mínimo, la siguiente sección se centrará en los mínimos de protección social. Estos mínimos representan el conjunto de garantías básicas de protección social definidas a nivel nacional que buscan concretamente prevenir o aliviar la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social. Establecer estos pisos es un paso clave para traducir el reconocimiento formal del derecho en un soporte material efectivo que asegure una vida digna para todas las personas, en especial en relación con el derecho a los cuidados.

2.3. Mínimos de protección social

El relator especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos ha abordado en múltiples oportunidades los niveles mínimos de protección social, que ayuden a prevenir y reducir la pobreza y la exclusión social,[82] tomando como especial referente la Recomendación sobre los pisos de

[82] Naciones Unidas, I*nforme del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos,* A/HRC/29/31, 27 de mayo de 2015, párr. 51; *Informe del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos*, A/HRC/35/26, 22 de marzo de 2017, párr. 45; Naciones Unidas, *Informe del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos*, A/HRC/38/33, 8 de mayo de 2018, párr. 2, 31, 36.

protección social, 2012 (núm. 202), de la OIT.[83] De acuerdo con esa Recomendación, los pisos mínimos consisten en "conjuntos de garantías básicas de seguridad social definidos a nivel nacional que aseguran una protección destinada a prevenir o a aliviar la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social".[84] Estos deberían comprender, a lo menos, (i) el acceso a la atención de salud esencial, incluida la atención de maternidad;[85] (ii) la seguridad básica del ingreso para NNA, que asegure el acceso a la alimentación, la educación, los cuidados y cualesquiera otros bienes y servicios necesarios;[86] (iii) la seguridad básica del ingreso para las personas en edad activa que no puedan obtener ingresos suficientes, en particular en caso de enfermedad, desempleo, maternidad e invalidez;[87] y (iv) la seguridad básica del ingreso para las personas de edad.[88]

En línea con estas ideas, el relator especial ha señalado que los niveles mínimos deben garantizar el acceso universal a servicios esenciales como salud, educación, vivienda, seguridad alimentaria y agua potable.[89] Asimismo, ha reiterado que los mínimos de protección social deben abarcar garantías básicas de seguridad económica, como ingresos mínimos, pensiones, prestaciones por desempleo y protección contra riesgos como enfermedad, discapacidad y vejez.[90]

La Recomendación entrega, en buena medida, a la legislación doméstica la definición concreta de los referidos bienes y servicios y de los niveles mínimos de su provisión. En efecto, para cada una de las garantías básicas indicadas, la Recomendación establece como piso "el equivalente a un nivel mínimo definido en el plano nacional".[91] En la práctica, cada Estado determina en forma autónoma cuál es el nivel mínimo y las prestaciones aptas para proveerlo, de acuerdo con sus propias restricciones presupuestarias, definiciones metodológicas y prioridades políticas. Con todo, la Recomendación provee algunas orientaciones sustantivas. Así, se

---

83 Naciones Unidas, *La extrema pobreza y los derechos humanos*, A/69/297, 11 de agosto de 2014, párr. 23.

84 Organización Internacional del Trabajo (OIT), *Recomendación sobre los pisos de protección social, (núm. 202)*, 14 de junio de 2012, párr. 2.

85 Ibid., párr. 5 a.

86 Ibid., párr. 5 b.

87 Ibid., párr. 5 c.

88 Ibid., párr. 5 d.

89 Naciones Unidas, A/69/297, op. cit., párr. 23; Naciones Unidas, A/HRC/29/31, op. cit., párr. 51; Naciones Unidas, A/HRC/35/26, op. cit., párr. 45; Naciones Unidas, *La no percepción de derechos en el contexto de la protección social*, A/HRC/50/38, 19 de abril de 2022, párr. 5.

90 Naciones Unidas, A/69/297, op. cit., párr. 23; Naciones Unidas, A/HRC/38/33, op. cit., párr. 35; Naciones Unidas, A/HRC/50/38, op. cit., párr. 5.

91 Organización Internacional del Trabajo (OIT), *Recomendación sobre los pisos de protección social, (núm. 202)*, op. cit., párr., 5 b, c y d.

establece que las condiciones financieras del acceso a la atención de salud no deberían conllevar dificultades o mayor riesgo de pobreza a quienes lo necesiten, debiendo considerarse la gratuidad de la atención médica prenatal y puerperal para la población más vulnerable.[92] La seguridad básica del ingreso tendría que permitir vivir con dignidad: "los niveles mínimos de ingresos definidos a nivel nacional podrán corresponder al valor monetario de un conjunto de bienes y servicios necesarios, a los umbrales nacionales de pobreza, a los umbrales de ingresos que dan derecho a la asistencia social o a otros umbrales comparables establecidos por la legislación o la práctica nacionales […]".[93] Dichos niveles deben estar sujetos a revisión periódica mediante procedimientos transparentes,[94] en los que se asegure la participación o consulta de las organizaciones representativas de personas interesadas.[95]

Para la provisión de estas garantías, la Recomendación admite el empleo de múltiples enfoques,[96] incluyendo prestaciones monetarias y en especie,[97] distintos regímenes de suministro[98] y diversas medidas de implementación.[99] En sentido análogo, el relator especial ha sostenido que los Estados deben invertir en políticas de protección social, las cuales pueden asumir variadas modalidades, como programas de renta básica universal, acceso a la educación secundaria y servicios de salud.[100]

2.4. Contenido y alcance del derecho a la protección social en relación con los cuidados

En cuanto a los estándares del derecho a la protección social, el relator especial ha subrayado reiteradamente que los sistemas de protección social deben ser de carácter *universal y no discriminatorio*.[101] Esto implica que los Estados deben garantizar que alcancen a todas las personas, especialmente a los grupos más vulnerables y no excluyan a ningún grupo por motivos de

92 Ibid., párr. 8 a.
93 Ibid., párr. 8 b.
94 Ibid., párr. 8 c.
95 Ibid., párr. 8 d.
96 Ibid., párr. 9 N° 1.
97 Ibid., párr. 9 N° 2.
98 Ibid., párr. 9 N° 3.
99 Ibid., párr. 10.
100 Naciones Unidas, *Informe del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, Olivier De Schutter, La persistencia de la pobreza: cómo la igualdad real puede romper los círculos viciosos*, A/76/177, 19 de julio de 2021, párr. 51-52.
101 Naciones Unidas, A/69/297, op. cit., párr. 23; Naciones Unidas, A/HRC/35/26, párr. 74; Naciones Unidas, A/HRC/38/33, op. cit. párr. 35; Naciones Unidas, *Estados de bienestar digitales y derechos humanos*, A/74/493, 11 de octubre de 2019, párr. 51; Naciones Unidas, *La lamentable situación de la erradicación de la pobreza*, A/HRC/44/40, 21 de abril de 2020, párr. 72.

género, edad, discapacidad u otras características,[102] priorizando el acceso de grupos marginados a las respectivas prestaciones.[103] En estrecha relación con este punto, el relator especial ha recomendado pasar de prestaciones selectivas y condicionadas a prestaciones universales para reducir la eventual estigmatización asociada con la solicitud de protección social.[104] En términos más generales, se deben evitar prácticas estigmatizantes en la provisión de prestaciones de protección social, garantizando que sus titulares reciban un trato respetuoso y digno.[105]

Los sistemas de protección social, además, deben ser *accesibles*. En este contexto, la accesibilidad se suele entender en términos de eliminación de los obstáculos burocráticos y simplificación de los procedimientos de solicitud de prestaciones para garantizar que las personas puedan acceder a la protección social sin dificultades innecesarias, siendo recomendable la implementación de "ventanillas únicas".[106] En este sentido, los avances en la digitalización de la protección resultan prometedores. Sin embargo, el relator especial ha advertido que la automatización de las prestaciones debe diseñarse de manera inclusiva para evitar la exclusión de grupos vulnerables, garantizando que se no agrave la brecha digital[107] e incluyendo opciones no digitales para asegurar que las personas sin acceso a internet o sin habilidades tecnológicas no sean excluidas.[108]

El Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad también ha abordado este punto, refiriéndose en particular a la accesibilidad física de los recintos en que se prestan servicios de atención de salud y protección social y del transporte necesario para trasladarse a ellos.[109] Asimismo, ha puesto el foco de atención en la necesidad de que la información relativa a dichos servicios se encuentre disponible en lengua de señas, Braille, formatos electrónicos accesibles, escritura alternativa, sistemas de comunicación táctil, y modos, medios y formatos de comunicación

---

[102] Naciones Unidas, A/HRC/38/33, op. cit., 8 de mayo de 2018, párr. 38-39; Naciones Unidas, *Fondo Mundial para la Protección Social: solidaridad internacional al servicio de la erradicación de la pobreza*, A/HRC/47/36, 22 de abril de 2021, párr. 12.

[103] Naciones Unidas, A/HRC/47/36, op. cit., párr. 12; Naciones Unidas, *Erradicar la pobreza más allá del crecimiento*, A/HRC/56/61, 1 de mayo de 2024, párr. 47 y 48.

[104] Naciones Unidas, A/HRC/50/38, op. cit., párr. 57.

[105] Naciones Unidas, A/74/493, op. cit., párr. 53-60; Naciones Unidas, *No asunción de derechos en el contexto de la protección social*, A/HRC/50/38, 19 de abril de 2022, párr. 5.

[106] Naciones Unidas, A/HRC/50/38, op. cit., párr. 5 y 52.

[107] Ibid., párr. 74 y 76.

[108] Naciones Unidas, A/74/493, op. cit., párr. 49.

[109] Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, *Observación general Nº2 (2014) Artículo 9: Accesibilidad,* CRPD/C/GC/2, 11 de abril de 2014, párr. 40 y 42.

aumentativos y alternativos.[110] Las exigencias de accesibilidad se deben extender, además, a los mecanismos que se pongan a disposición de las personas con discapacidad para formular comentarios y presentar denuncias.[111]

Otro aspecto que se subraya en varios informes anuales del relator especial, y que se encuentra estrechamente relacionado con la accesibilidad, dice relación con la *cobertura efectiva* de los sistemas de protección social. Sobre el particular, se ha señalado que se debe garantizar que las prestaciones de protección social lleguen efectivamente a quienes las necesitan, implementando medidas para reducir el fenómeno conocido como "no percepción", lo cual significa que "pese a su potencial, las prestaciones de protección social a menudo quedan sin utilizarse a pesar de que están diseñadas para proteger a los individuos durante toda su vida (…)".[112] Con este propósito, los Estados deben monitorear las tasas de no percepción de las prestaciones e investigar las razones por las que las personas no acceden a ellas, utilizando esta información para mejorar la eficacia de los sistemas.[113] Esto puede requerir el desarrollo de campañas de comunicación para asegurar que la información sobre las prestaciones sea accesible y comprensible para todos los potenciales beneficiarios.[114]

Respecto de la *sostenibilidad* de los sistemas de protección social, los Estados deben asignar recursos suficientes con el fin de garantizar que sus prestaciones estén disponibles para todas las personas que las necesiten, evitando que la falta de financiación limite su acceso.[115] Para ello, la protección social debe ser financiada de manera permanente y estable, utilizando recursos nacionales y, en caso necesario, apoyo internacional.[116] La sostenibilidad resulta crucial en cuanto permite que los sistemas de protección social sean flexibles y capaces de responder a crisis económicas, climáticas o sanitarias, ampliándose en tiempos de necesidad o incertidumbre.[117] Ella se vincula directamente, además, con el estándar de no regresión, dirigido a evitar medidas que reduzcan los

---

110 Ibid.

111 Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, *Observación general núm. 5 (2017) sobre el derecho a vivir de forma independiente y a ser incluido en la comunidad*, CRPD/C/GC/5, 27 de octubre de 2017, párr. 85.

112 Naciones Unidas, A/HRC/50/38, op. cit., párr. 4 y 80.

113 Ibid., párr. 78 y 81.

114 Ibid., párr. 81.

115 Naciones Unidas, A/69/297, op. cit., párr. 42; Naciones Unidas, A/HRC/50/38, op. cit., párr. 60.

116 Naciones Unidas, A/HRC/47/36, op. cit., párr. 12.

117 Ibid., párr. 45; Naciones Unidas, A/HRC/56/61, op. cit., párr. 50-52.

niveles de protección social existentes, especialmente en contextos de crisis económica o ajustes fiscales.[118]

En los informes del relator especial también se destaca de manera recurrente el estándar de *participación*. Esto significa que las personas beneficiarias de los sistemas de protección social deben participar activamente en el diseño, implementación y seguimiento de estos, a fin de asegurar que respondan a sus necesidades reales.[119] Adicionalmente, los Estados deben fomentar el diálogo social y la participación de trabajadores, empleadores y organizaciones de la sociedad civil en la formulación de políticas de protección social.[120] Por otro lado, los procesos de toma de decisiones en los sistemas de protección social deben ser transparentes y estar sujetos a mecanismos de rendición de cuentas, permitiendo a los beneficiarios impugnarlas.[121] Dichos mecanismos deben ser, a su vez, claros y accesibles.[122]

Tal como se expuso más arriba, en la sección 2.3, en lo relativo a la *suficiencia* o *adecuación* de las prestaciones de protección social, los informes del relator se remiten fundamentalmente a la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202), de la OIT. Además, en materia del trabajo no remunerado de cuidados, el relator ha enfatizado la necesidad de reconocerlo y valorarlo, en especial el realizado por mujeres, y diseñar políticas que no socaven estas actividades.[123] De ahí que resulte especialmente crítico que los salarios o las prestaciones monetarias asociadas a tareas de cuidado reflejen el valor social del trabajo en ese sector.[124]

Respecto de la suficiencia o adecuación de las prestaciones de protección social dirigidas a personas con discapacidad, el Comité DPD ha reiterado que los Estados partes deben asegurar una protección básica mínima.[125] Sin embargo, ha agregado que, para que aquellas logren un nivel de vida adecuado comparable al de las demás, se deben considerar

---

[118] Naciones Unidas, A/HRC/38/33, op. cit., párr. 36 y 47; Naciones Unidas, *La "transición justa" en la recuperación económica: Erradicar la pobreza dentro de los límites del planeta,* A/75/181/REV.1, 7 de octubre de 2020, párr. 3; Naciones Unidas, A/HRC/47/36, op. cit., párr. 3.

[119] Naciones Unidas, A/69/297, op. cit., párr. 23; Naciones Unidas, A/HRC/29/31, op. cit., párr. 56; Naciones Unidas, A/HRC/50/38, op. cit., párr. 81.

[120] Naciones Unidas, A/74/493, op. cit., párr. 69; Naciones Unidas, A/HRC/47/36, op. cit., párr. 43.

[121] Naciones Unidas, A/74/493, op. cit., párr. 42; Naciones Unidas, A/HRC/47/36, op. cit., párr. 62.

[122] Naciones Unidas, A/HRC/50/38, op. cit., párr. 5 y 69.

[123] Naciones Unidas, *La garantía de empleo como herramienta de lucha contra la pobreza,* A/HRC/53/33, 18 de abril de 2023, párr. 52-54; Naciones Unidas, A/HRC/56/61, op. cit., párr. 16-18.

[124] Naciones Unidas, *Los trabajadores pobres: un enfoque de derechos humanos en materia salarial*, A/78/175, 13 de julio de 2023, párr. 51-53.

[125] Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, *Observación general núm. 6 (2018) sobre la igualdad y la no discriminación*, CRPD/C/GC/6, 9 de marzo de 2018, párr. 69.

los gastos adicionales que conlleva la discapacidad.[126] Al mismo tiempo, dicho Comité ha precisado que los programas de protección social deben satisfacer las necesidades de la diversa variedad de personas con discapacidad –tomando en cuenta las diferencias entre discapacidades físicas, mentales y sensoriales– en igualdad de condiciones con las demás personas.[127] Por último, ha puntualizado también que el derecho a la protección social debería permitirles "sufragar la pérdida o falta de ingresos debido a la incapacidad de obtener o mantener un empleo libremente escogido en igualdad de condiciones con las demás" y que el apoyo que reciban debe abarcar a quienes les presten asistencia, incluyendo sus cuidadores principales y familiares.[128]

2.4.1. Obligaciones inmediatas y progresividad

En el marco del derecho a la protección social, el relator especial ha identificado un conjunto de obligaciones de cumplimiento inmediato. La primera consiste en la obligación de asegurar un nivel mínimo esencial de cada derecho, incluyendo el acceso a servicios básicos como salud, educación, vivienda y seguridad económica para los grupos más vulnerables.[129] En línea con lo anterior, los Estados deben eliminar de manera inmediata cualquier forma de discriminación en el acceso a los servicios básicos y las prestaciones de protección social[130] y evitar prácticas estigmatizantes o humillantes en el acceso a la protección social, que puedan afectar negativamente las tasas de percepción de beneficios.[131] Por otro lado, se debe garantizar que los sistemas de protección social sean transparentes y que sus titulares puedan impugnar decisiones que les afecten, mediante acciones administrativas o judiciales accesibles.[132] Finalmente, los Estados tienen la obligación inmediata de no retroceder en los niveles de protección social ya alcanzados, evitando medidas que

[126] Ibid., párr. 68.

[127] Ibid., párr. 97.

[128] Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, *Observación general núm. 8 (2022) sobre el derecho de las personas con discapacidad al trabajo y al empleo*, CRPD/C/GC/8, 9 de septiembre de 2022, párr. 78.

[129] Naciones Unidas, A/69/297, op. cit., párr. 38; Naciones Unidas, A/76/177, op. cit., párr. 15-16. Solo en relación a la salud y la seguridad del ingreso, Naciones Unidas, Renta básica universal, A/HRC/35/26, 22 de marzo de 2017, párr. 46.

[130] Naciones Unidas, A/HRC/29/31, op. cit., párr. 24-25; Naciones Unidas, A/HRC/47/36, op. cit., párr. 12; Naciones Unidas, A/HRC/50/38, op. cit., párr. 5.

[131] Naciones Unidas, A/74/493, op. cit., párr. 53-60; Naciones Unidas, A/HRC/50/38, op. cit., párr. 5.

[132] Naciones Unidas, A/74/493, op. cit., párr. 42-33; Naciones Unidas, A/HRC/47/36, op. cit., párr. 62; Naciones Unidas, A/HRC/50/38, op. cit., párr. 5.

reduzcan el acceso a servicios esenciales o aumenten la pobreza, incluso en contextos de crisis económica o ajustes fiscales.[133]

Aunque en la mayoría de las observaciones generales emitidas por los órganos de supervisión de los instrumentos del sistema universal de derechos humanos, las obligaciones inmediatas suelen incluir la garantía de prestaciones mínimas, no ocurre así en los informes del relator. En efecto, como se señaló en la sección 2.3, tales informes se remiten en esta materia a la Recomendación sobre los pisos de protección social de la OIT, la cual a su vez entrega a la legislación doméstica de cada Estado la definición concreta de las prestaciones mínimas. Pese a que, a menudo, el punto de referencia para el cálculo del nivel mínimo de las prestaciones está dado por el umbral nacional de la pobreza,[134] los informes tampoco precisan cuál debería ser la relación exacta entre las prestaciones y dicho umbral.

La Corte IDH, por su parte, ha enfatizado que, en casos de pobreza, pobreza extrema e indigencia, el derecho al cuidado se vuelve exigible de forma inmediata como corolario del principio de no discriminación.[135] Por consiguiente, el acceso al cuidado no puede ser denegado o condicionado debido a la situación socioeconómica de una persona y el Estado no puede invocar el principio de progresividad para postergar o negar la provisión de cuidados a estos grupos vulnerables.

En adición, se ha identificado una serie de obligaciones de realización progresiva, que los Estados deben cumplir de manera gradual, utilizando el máximo de sus recursos disponibles. La primera de ellas consiste en la obligación de avanzar gradualmente hacia la implementación de sistemas de protección social universales, asegurando que todas las personas tengan acceso a servicios esenciales y a seguridad económica.[136] Lo anterior incluye el deber de avanzar hacia el acceso universal a servicios como salud, educación, vivienda y agua potable, procurando una mejora continua de ellos.[137] Entre otras mejoras, han de considerarse la automatización de prestaciones –tomando siempre en cuenta las brechas digitales existentes– y la simplificación de procedimientos de postulación a los respectivos beneficios.[138] Con el propósito de posibilitar estos avances, el

---

133 Naciones Unidas, A/75/181/REV.1, op. cit., párr. 3; Naciones Unidas, A/HRC/44/40, op. cit, párr. 72.

134 Naciones Unidas, A/69/297, op. cit., párr. 18.

135 Corte IDH, op. cit., párr. 135.

136 Ibid., párr. 36; Naciones Unidas, *Desigualdad extrema y derechos humanos*, A/HRC/29/31, 27 de mayo de 2015, párr. 51; Naciones Unidas, A/HRC/47/36, op. cit. párr. 4.

137 Naciones Unidas, A/HRC/29/31, op. cit., párr. 30-31; Naciones Unidas, A/HRC/44/40, op. cit., párr. 3.

138 Naciones Unidas, A/74/493, op. cit., párr. 32; Naciones Unidas, A/HRC/50/38, op. cit., párr. 60.

relator especial ha puntualizado que los Estados deben movilizar recursos nacionales e internacionales que permitan financiar la protección social[139] e implementar políticas fiscales progresivas y redistributivas para reducir la desigualdad económica.[140]

Respecto de la progresividad y la utilización del máximo de recursos disponibles, el relator ha considerado las tasas de no percepción como un indicador clave para evaluar la suficiencia de los presupuestos públicos que se destinen a programas de protección social.[141] En este sentido, puede calificarse como insuficiente una asignación presupuestaria que no permite cubrir a todas las personas solicitantes que cumplan con los requisitos de elegibilidad.[142] Además, a modo de referencia y siguiendo el criterio de la OIT, el relator ha observado que los países de alto ingreso –como Chile– gastan en promedio el 16,4% de su PIB en protección social.[143] Por su parte, la Corte IDH, declinó expresamente pronunciarse en su Opinión Consultiva sobre la forma específica en que los Estados deben ubicar el gasto público, centrándose en el contenido mínimo del derecho.[144] La Corte IDH se limitó a reconocer que los Estados disponen de un margen de configuración en el diseño de las políticas públicas para la implementación progresiva del derecho al cuidado.[145]

2.4.2. Enfoque de género

Los informes anuales del relator especial para la pobreza extrema y los derechos humanos también han abordado sistemáticamente las desigualdades de género, a partir de la premisa de que las mujeres y las niñas enfrentan barreras específicas que las hacen más vulnerables a la pobreza y la exclusión social, a causa de diversos factores. En primer lugar, las mujeres asumen una carga desproporcionada del trabajo de cuidado no remunerado, lo cual limita su participación en el mercado laboral y su acceso a ingresos,[146] haciéndolas potencialmente más dependientes de los sistemas de protección social. Por consiguiente, los Estados deben redistribuir de manera equitativa las responsabilidades de cuidado entre hombres y mujeres, y garantizar que ese trabajo sea reconocido y

[139] Naciones Unidas, A/69/297, op. cit., párr. 42; Naciones Unidas, A/HRC/47/36, op. cit., párr. 12.
[140] Naciones Unidas, A/HRC/29/31, op. cit., párr. 52-53; Naciones Unidas, A/HRC/44/40, op. cit., párr. 64.
[141] Naciones Unidas, A/HRC/50/38, op. cit., párr. 60.
[142] Ibid., párr. 5 y 60.
[143] Ibid., párr. 61.
[144] Corte IDH, op. cit., párr. 32.
[145] Ibid., párr. 132.
[146] Naciones Unidas, A/HRC/44/40, op. cit., párr. 18.

valorado.[147] En este contexto, las licencias parentales remuneradas y el acceso a servicios de cuidado infantil cumplen un rol fundamental para garantizar que las mujeres puedan participar con plenitud en el mercado laboral.[148] En segundo lugar, la inseguridad económica afecta de manera desproporcionada a las mujeres, quienes están sobrerrepresentadas en el trabajo informal y en empleos precarios, quedando así especialmente expuestas a salarios bajos y –una vez más– a la dependencia de los sistemas de protección social.[149]

Por ende, los Estados deben cautelar especialmente que las políticas de protección social no discriminen por razón de género y promuevan la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.[150] En concreto, esto supone asegurar que las mujeres que lo necesiten tengan acceso a las prestaciones de protección social[151] y a servicios básicos como la salud, la educación, la vivienda y el agua.[152] Más aún, las políticas de protección social deben tener en cuenta las necesidades específicas de las mujeres, como el acceso a servicios de salud reproductiva, licencias de maternidad y programas que reduzcan la carga del trabajo de cuidado no remunerado.[153] Las referidas políticas pueden incluir transferencias en efectivo condicionadas[154] o la implementación de una renta básica.[155] Para asegurar la accesibilidad de las prestaciones, los sistemas de bienestar digital deben diseñarse de manera que no discriminen a las mujeres y promuevan la igualdad de género, en particular en contextos donde las tecnologías pueden exacerbar las desigualdades.[156]

2.4.3. Interseccionalidad

Para concluir, cabe hacer presente que la noción de interseccionalidad es un eje central en el análisis de las políticas de protección social y lucha contra la pobreza, dado que permite comprender cómo las múltiples formas de discriminación –en función de factores como el género, etnia, discapacidad, estatus migratorio, informalidad laboral, entre otros– se superponen y

147 Naciones Unidas, A/HRC/56/61, op. cit., párr. 16-18.
148 Naciones Unidas, A/HRC/47/36, op. cit., párr. 25.
149 Naciones Unidas, A/HRC/35/26, op. cit., párr. 72; Naciones Unidas, *Los trabajadores pobres: un enfoque de derechos humanos en materia salarial*, A/78/175, 22 de diciembre de 2023, párr. 9.
150 Naciones Unidas, A/69/297, op. cit., párr. 23.
151 Ibid., párr. 17.
152 Naciones Unidas, A/HRC/56/61, op. cit., párr. 47 y 48.
153 152 Naciones Unidas, A/HRC/44/40, op. cit., párr. 72.
154 Naciones Unidas, A/HRC/47/36, op. cit., párr. 24.
155 Naciones Unidas, A/HRC/35/26, op. cit., párr. 72.
156 Naciones Unidas, A/74/493, op. cit., párr. 49.

agravan la exclusión social.[157] Es por ello que las políticas de protección social deben considerar estas diversas dimensiones de la exclusión,[158] haciéndose cargo de las barreras tanto lingüísticas[159] como geográficas, culturales y legales,[160] que puedan dificultar el acceso a la información y servicios de protección. Asimismo, en el diseño e implementación de sistemas digitales de protección social, es necesario considerar que el cruce de los factores antes mencionados puede generar barreras digitales para acceder a los beneficios y prestaciones, sobre todo tratándose de mujeres indígenas o migrantes.[161]

La necesidad de adoptar un enfoque interseccional también ha sido planteada en algunas ocasiones por el Comité DPD. Así, por ejemplo, ha hecho énfasis en la manera desproporcionada en que las mujeres se ven afectadas por la pobreza y en las dificultades que enfrentan las mujeres de edad avanzada con discapacidad para acceder equitativamente a programas de protección social y reducción de la pobreza.[162] Por ello, ha llamado a tomar medidas de acción afirmativa para asegurarles el acceso a la protección social y a capacitar e instruir a proveedores de servicios públicos y privados sobre las normas de derechos humanos aplicables.[163] En esta misma línea de ideas, ha promovido la adopción de "medidas adecuadas para fomentar el equilibrio entre el trabajo y la vida personal (recursos, tiempo y servicios) que apoyen a las mujeres con discapacidad a incorporarse (o reincorporarse) al mercado de trabajo abierto, y garantizar la igualdad de derechos y responsabilidades entre mujeres y hombres en el ejercicio de las responsabilidades parentales".[164] Finalmente, el Comité DPD ha puesto de relieve la conexión que existe entre la participación

---

[157] 136 Naciones Unidas, A/HRC/29/31, op. cit., párr. 24-25; Naciones Unidas, *Marginación de los derechos económicos y sociales*, A/HRC/32/31, 28 de abril de 2016, párr. 8; Naciones Unidas, A/HRC/72/502, op. cit., párr. 58; Naciones Unidas, A/HRC/44/40, op. cit., párr. 18; Naciones Unidas, A/HRC/47/36, op. cit., párr. 7; Naciones Unidas, A/76/177, op. cit., párr. 59; Naciones Unidas, A/50/38, op. cit., párr. 11; Naciones Unidas, A/78/175, op. cit., párr. 48; Naciones Unidas, A/HRC/56/61, op. cit., párr. 32-35; Naciones Unidas, *Romper el ciclo: acabar con la criminalización de las personas sin hogar y la pobreza*, A/HRC/56/61, 26 de junio de 2024, párr. 62.

[158] Naciones Unidas, A/69/297, op. cit., párr. 17.

[159] Naciones Unidas, A/HRC/50/38, op. cit., párr. 45.

[160] 159 Naciones Unidas, A/HRC/47/36, op. cit., párr. 7.

[161] Naciones Unidas, A/74/493, op. cit., párr. 49.

[162] Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, *Observación general núm. 3 sobre las mujeres y las niñas con discapacidad*, CRPD/C/GC/3, 26 de agosto de 2016, párr. 59.

[163] Ibid., párr. 64 b).

[164] Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, *Observación general núm. 5 (2017) sobre el derecho a vivir de forma independiente y a ser incluido en la comunidad*, CRPD/C/GC/5, 27 de octubre de 2017, párr. 74.

de las organizaciones de personas con discapacidad y la efectividad del derecho a un nivel de vida adecuado y a la protección social, llamando a los Estados parte a colaborar con "las personas con discapacidad que están desempleadas, carecen de un ingreso fijo o no pueden trabajar porque ello supondría la pérdida de prestaciones y subsidios, las personas en zonas rurales o remotas y las personas indígenas, las mujeres y las personas de edad".[165]

El Comité DESC, por su parte, ha instado a prestar especial atención a las mujeres mayores que hubieran dedicado toda o parte de su vida a tareas de cuidado, sin desarrollar actividades productivas que les hicieran titulares de beneficios de origen contributivo.[166] En general, ha llamado a establecer pensiones de vejez no contributivas u otras ayudas, para todas las personas que carezcan de recursos al alcanzar una edad avanzada, sin distinción de sexo.[167]

3. ANÁLISIS DEL PROYECTO

Tras examinar el contenido y alcance del derecho a la protección social en relación con los cuidados, es posible pasar al análisis del proyecto de ley que reconoce el derecho al cuidado y crea el Sistema Nacional de Apoyos y Cuidados. Esta sección, entonces, describe el contenido y estructura del proyecto, con énfasis en su oferta programática preliminar, evaluando en qué medida satisface los estándares de derechos humanos identificados.[168] En primer lugar, se analizarán los principios rectores del SNAC, lo que incluye su enfoque en la corresponsabilidad de género y la atención a grupos vulnerables. Luego, se examinarán los componentes clave de la oferta programática inicial, y se identificarán tanto sus fortalezas como sus limitaciones en términos de cobertura, accesibilidad y suficiencia. Finalmente, se contrastarán estas disposiciones con los estándares internacionales de derechos humanos para determinar si el proyecto logra avanzar hacia un sistema de cuidados más justo, inclusivo y sostenible.

---

[165] Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, *Observación general núm. 7 (2018) sobre la participación de las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, en la aplicación y el seguimiento de la Convención,* CRPD/C/GC/7, 9 de noviembre de 2018, párr. 87.

[166] Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, *Observación general núm. 6 (2018) sobre la igualdad y la no discriminación*, CRPD/C/GC/6, 9 de marzo de 2018, párr. 20.

[167] Ibid., párr. 21.

[168] Para estos efectos, se considera la versión del proyecto aprobada por la Cámara de Diputados y Diputados, en primer trámite constitucional, y no el mensaje original.

3.1. Descripción del proyecto

El proyecto establece que el derecho al cuidado comprende tres dimensiones: el derecho a cuidar, el derecho a ser cuidado y el autocuidado (art. 1 inc. 1°). Dispone, asimismo, que "[e]l derecho al cuidado se garantizará de manera gradual y progresiva a las personas que, en atención a su situación de dependencia o por no haber alcanzado su plena autonomía, requieran recibir cuidados; y a las personas cuidadoras, sean éstas remuneradas o no remuneradas" (art. 1 inc. 2°). Para estos efectos, el cuidado corresponde al trabajo socialmente necesario que incluye actividades cotidianas para la sostenibilidad de la vida, generando bienestar biopsicosocial en quienes lo reciben (art. 2 d). A su vez, el trabajo de cuidados no remunerado se reconoce expresamente como una actividad que cumple una función social y económica (art. 3). Para hacer efectivo este reconocimiento, el Estado se compromete a desarrollar instrumentos de medición del uso del tiempo y a valorizar este trabajo, considerando la carga laboral y las condiciones específicas de quienes lo realizan, en su mayoría mujeres (art. 3).

Respecto a este último punto, el proyecto destaca la importancia de abordar la desigualdad de género en la distribución de las tareas de cuidado, promoviendo la igualdad de oportunidades y la redistribución de responsabilidades entre hombres y mujeres (art. 5 f). En este contexto, se impone a los órganos de la Administración, los privados y las organizaciones de la sociedad civil, el deber de promover y fomentar la corresponsabilidad social, de género y parental entre sus trabajadores y trabajadoras (art. 23 a), la conciliación de la vida personal familiar y laboral (art. 23 b), la prevención de la violencia y acoso en los espacios de trabajo (art. 23 c), el ejercicio del derecho a la desconexión digital y al libre descanso (art. 23 d) y acciones de autocuidado (art. 23 e).

Al mismo tiempo, el proyecto establece el acceso a los apoyos, entendidos como las prestaciones que facilitan la participación social, económica, laboral, educacional y cultural de personas mayores, con discapacidad o dependencia (art. 2 a). Esos apoyos hacen posible esa participación, con pleno respeto a la dignidad, autonomía, autovalencia y vida independiente de quienes los requieran (art. 4). El Estado debe contar con oferta en esta materia, incluyendo ayudas técnicas –que consisten en la entrega o financiamiento de dispositivos para prevenir, compensar, controlar, mitigar o neutralizar limitaciones en la actividad –y otras prestaciones– como, por ejemplo, atención en rehabilitación (art. 4).

Institucionalmente, la realización del derecho al cuidado y el acceso a los apoyos se canaliza a través del Sistema Nacional de Apoyos y Cuidados,

un modelo de gestión intersectorial que coordinará, planificará, supervisará y evaluará los programas, políticas y servicios de apoyo y cuidados (art. 6). Este sistema estará a cargo del Ministerio de Desarrollo Social y Familia y se articulará con otros sistemas de protección social existentes, a través de la Secretaría de Apoyos y Cuidados, encargada de la planificación, coordinación y supervisión del SNAC (art. 11). Se prevé, asimismo, la creación de un Consejo de la Sociedad Civil para los Apoyos y Cuidados, como instancia de participación ciudadana que asesorará al MDSF en la implementación del SNAC (art. 10 c), y de Comités Regionales de Apoyos y Cuidados, encargados de facilitar la coordinación entre la oferta regional y municipal en materia de cuidados (art. 12).

Desde la perspectiva de su oferta programática, el SNAC pretende integrar la oferta existente en la actualidad de programas específicos para personas con dependencia y sus cuidadoras no remuneradas con aquella que se genere a futuro, contemplando su implementación de manera gradual (art. 20). Con este objetivo, se promoverá la celebración de convenios con gobiernos regionales y con organizaciones públicas o privadas para la provisión de servicios de cuidado (art. 21). Para asegurar el funcionamiento del SNAC, el acceso a la información relativa a él y su mejora continua, se crea un Sistema de Gestión de Información de Apoyos y Cuidados (art. 30 inc. 1). Este sistema operará de manera integrada con otros registros de datos personales, con el propósito de dar soporte integral y sistémico al ingreso, derivación a nivel local y central, según el caso, gestión de la elegibilidad, reclamos, egresos y reevaluación de necesidades de las personas usuarias del SNAC (art. 30 inc. 2).

Como se puede apreciar, el proyecto establece un marco institucional general para la consolidación y coordinación de la oferta de programas y beneficios en materia de cuidados actualmente disponible y su eventual ampliación. Sin embargo, no detalla la oferta programática que formará parte del Sistema, sino que prevé su definición a través de un decreto supremo. Únicamente para el primer año de vigencia de la ley, mientras no se dicte tal decreto, la oferta programática del SNAC estará constituida por el programa presupuestario 21-01-08, correspondiente al Programa Sistema Nacional de Cuidados, y la asignación presupuestaria 27-02-02-24-03-005 de la ley de Presupuestos del Sector Público 2025, correspondiente al Programa 4 a 7 (art. transitorio primero). El presupuesto de cada uno de estos programas asciende a 135.038.629 miles de pesos y 84.381 miles de pesos, respectivamente, y la suma de ambos equivale aproximadamente

a 0,25533% del PIB, considerando un PIB total al segundo trimestre de 2025 de 52.921 miles de millones de pesos.[169]

Los programas incluidos en la oferta programática para el primer año de ejecución del SNAC y sus principales características se detallan en la Tabla N°2. Para su elaboración, se consideró la información disponible en el Banco Integrado de Programas Sociales, toda vez que en respuesta a las solicitudes de acceso a la información pública que se enviaron al MDSF para la elaboración de este capítulo se indicó que la información acerca de la oferta social ya se encuentra disponible al público en dicho Banco Integrado.[170] Sin embargo, se debe advertir que los datos que se encuentran en el Banco no son uniformes para todos los programas y sus componentes, por lo que no permiten un análisis completo.

Tabla N°2: Oferta programática para el primer año de ejecución del SNAC

Población elegible	Componente	Objetivo	Presupuesto asignado 2025 (M$)	Cobertura población elegible (%)	Cobertura territorial
Programa Sistema Nacional de Cuidados					
Personas en situación de dependencia funcional moderada o severa y sus cuidadores principales, que pertenezcan al 60% de los hogares más vulnerables del país, según el Registro Social de Hogares.	Plan de cuidados.	Generar un plan de intervención para mejorar el bienestar psicosocial de las personas en situación de dependencia y sus cuidadores o cuidadoras.	Sin información.	Sin información.	Sin información.
	Servicio de Atención Domiciliaria.	Entregar servicios básicos de cuidado en el domicilio de la persona beneficiaria, contribuyendo a disminuir la sobrecarga de la persona cuidadora principal.	794.037	128,28% en 2025.	En 14 regiones en 2025. No se especifica el número de comunas y establecimientos.
	Servicios Especializados.	Permitir a las familias contar con bienes (artículos de aseo y cuidado, indumentaria, etc.) o servicios que faciliten el cuidado (podología, peluquería, kinesiología, terapia ocupacional, ayudas técnicas, adaptaciones funcionales de vivienda y movilización, etc.).	Sin información.	Sin información.	Sin información.

[169] Banco Central, *Boletín Estadístico-7 de septiembre de 2025. Serie 90 N°1253*, 2025, p. 23.

[170] Cartas SSS N°1396-2025, de fecha 8 de mayo de 2025, en que se da respuesta a la solicitud de acceso a la información pública folio N°AI008T0004647 y SSS N°1843/2025, de fecha 4 de junio de 2025, en que se da respuesta solicitud de acceso a la información pública folio N°AI008T0004728.

Población elegible	Componente	Objetivo	Presupuesto asignado 2025 (M$)	Cobertura población elegible (%)	Cobertura territorial
Personas de 60 años o más, en situación de dependencia, que pertenezcan al 60% de los hogares más vulnerables del país, según el Registro Social de Hogares.	Establecimientos de Larga Estadía para Adultos Mayores (ELEAM).	Entregar servicios residenciales y de cuidados especializados dirigidos a personas mayores de 60 años que presentan algún nivel de dependencia física o cognitiva, es decir, que necesitan del apoyo de terceros para realizar actividades de la vida diaria.	17.089.123	9% en 2024.	En 14 regiones en 2024. No se especifica el número de comunas y establecimientos.
Personas de entre 18 y 59 años con discapacidad mental, intelectual, física, y/o sensorial, que se encuentren en una situación de dependencia moderada o severa.	Modelos residenciales para adultos en situación de discapacidad.	Promover el mejoramiento de la calidad de vida, ejercicio de autonomía e inclusión social de las personas adultas –de entre 18 y 59 años– con discapacidad que se encuentran en residencias.	20.758.098	89,69% en 2024.	En 12 regiones en 2024. No se especifica el número de comunas y establecimientos.
Personas cuidadoras de un niño, niña, adolescente o persona con dependencia funcional.	Centros comunitarios de cuidados.	Mejorar el bienestar de las personas cuidadoras, con una diversa oferta de servicios en base a los intereses de las personas cuidadoras, que incluye talleres, capacitaciones, contención emocional, grupos de autoayuda, intervenciones psicoeducativas para el cuidado, operativos de salud y de servicios públicos, actividades comunitarias, entre otros.	4.702.000	66% en 2025.	En 11 regiones y 66 comunas en 2025.
Personas cuidadoras, no remuneradas, de una persona con dependencia severa.	Pago a cuidadoras de personas con discapacidad (estipendio).	Otorgar un aporte monetario a quien cuida de una persona con dependencia severa. En el 2024, el monto entregado puede llegar hasta los $32.991.	12.409.903	75% en 2024.	Nacional.
Programa 4 a 7					
Mujeres de 18 a 65 años económicamente activas, responsables de niños y niñas de 6 a 13 años, que pertenezcan al 60% de los hogares más vulnerables del país, según el Registro Social de Hogares.	Apoyos transversales para la autonomía económica de las mujeres.	Fortalecer el trabajo dependiente e independiente por medio de charlas, asesorías, talleres y otras acciones pertinentes al perfil laboral.	7.871.374	1% en 2024.	En 16 regiones, 187 comunas y 315 establecimientos en 2023.
	Cuidado Infantil Integral para niños y niñas de entre 6 a 13 años.	Servicio de cuidado infantil de niñas y niños de 6 a 13 años, en la extensión horaria 4 a 7.			

Fuente: elaboración propia, en base a la información disponible en el Banco Integrado de Programas Sociales y No Sociales.

3.2. Evaluación del cumplimiento de estándares de derechos humanos

Al evaluar en qué medida el proyecto satisface estándares de derechos humanos, conviene recordar que los cuidados representan uno entre los variados aspectos que abarca la protección social. En este sentido, el SNAC no pretende agotar la oferta de protección social y, más bien, coexiste con una serie de programas y beneficios que no se vinculan directa ni indirectamente con los cuidados, sino que tienen por principal objetivo la superación de la pobreza. Esta iniciativa, entonces, por sí sola es incapaz de asegurar la realización de todos los *mínimos de protección social*, pero sí puede contribuir a garantizar algunos de ellos. Tomando en cuenta la oferta programática inicial, es posible identificar prestaciones que buscan proporcionar seguridad básica del ingreso,[171] como el pago o estipendio a cuidadoras de personas con discapacidad, sin perjuicio de lo que se dirá más adelante acerca de su suficiencia o adecuación. Asimismo, comprende programas que tienen por objeto procurar el acceso a vivienda y a servicios de salud y alimentación, tales como los Establecimientos de Larga Estadía para Adultos Mayores[172] y los Modelos residenciales para adultos en situación de discapacidad.

En lo relativo a la *universalidad y no discriminación*, como se señaló en la sección 2.4, el relator especial sobre la pobreza extrema y los derechos humanos ha recomendado pasar de prestaciones selectivas y condicionadas a prestaciones universales de protección social. En ese ámbito, podría plantearse la pregunta de si los requisitos de elegibilidad para acceder a la oferta programática inicial del SNAC –entre los cuales se incluyen tramos de edad de las personas beneficiarias, su ingreso en el Registro Social de Hogares, su pertenencia a un determinado decil de la población más vulnerable del país, niveles de dependencia, etc.– satisfacen estos estándares. Sobre el particular, es importante tener en cuenta que los beneficios de protección social sin condiciones y que apliquen indistintamente a toda la población son casi inexistentes, reconociéndose como única excepción la renta básica universal. Ahora, dado que los respectivos requisitos de elegibilidad formalmente no excluyen a ningún grupo por motivos de género, edad, discapacidad –u otras características análogas– y aseguran el acceso de los grupos más vulnerables, resultarían compatibles con las exigencias de universalidad y de no discriminación.

[171] *Informe 2024,* pp. 307-353.
[172] *Informe 2023*, pp. 326-364.

Con todo, el proyecto no establece criterios de priorización claros para ninguno de los componentes de la oferta programática. La omisión en este punto resulta crítica, ya que los programas tienen cupos limitados y no siempre están disponibles en todas las comunas del país. Si se observa la regulación administrativa propia de cada programa, es posible apreciar que en aquellos casos en que se fijan criterios de priorización, estos no necesariamente garantizan el acceso preferente de la población más vulnerable. Así, por ejemplo, en el caso de los Centros Comunitarios de Cuidados la primera prioridad se da al orden de llegada tras un proceso de demanda espontánea, la segunda a la búsqueda activa de personas cuidadoras y la tercera a la derivación.[173] Una situación similar se da respecto del Servicio de Atención Domiciliaria, donde la priorización se establece por orden de llegada, hasta agotar cupos o recursos presupuestarios.[174] En otros casos, como en el Programa 4 a 7, si bien se fijan diversos requisitos de elegibilidad, no se definen criterios claros de priorización entre ellos.[175]

Que parte de la oferta esté condicionada a un copago o no sea gratuita no necesariamente constituye un problema, a menos que esa condición impida el acceso a los cuidados para los grupos en situación de pobreza, pobreza extrema e indigencia, para quienes el derecho al cuidado se vuelve exigible de forma inmediata. Por ende, la provisión de cuidados no puede ser denegada debido a la incapacidad de pago de una persona, ya que ello podría constituir una barrera discriminatoria y comprometer el acceso a los niveles mínimos de protección social. La cuestión surge especialmente a propósito de los Establecimientos de Larga Estadía para Personas Mayores. Aquellos que son administrados por el Servicio Nacional del Adulto Mayor tienen financiamiento público y al 2024 un tercio de sus residentes contaba con algún subsidio,[176] pero la oferta de cupos es muy limitada y existe una larga lista de espera.[177] A su vez, aquellos que son privados están sujetos a un copago equivalente a un 85% o más de la pensión del beneficiario.[178] En 2022, estos últimos representaban un 96,9% del total

---

173 Ibid.

174 Dirección de Presupuestos, *Monitoreo Oferta Pública 2024. Atención Domiciliaria Personas con Dependencia Severa*, 2023. https://evaluacionymonitoreosesdipres.gob.cl/Reportes/EvaluacionMonitoreo?_id=VyCTRlkXLQDZmdBQu3Li4A%3D%3D

175 Ibid.

176 Ciper Chile.cl: "Crisis en los ELEAM: Un llamado a repensar el cuidado del adulto mayor", 3 de mayo de 2024.

177 Ciper Chile.cl: "Insuficiencia en hogares de larga estadía: 838 adultos mayores están en lista de espera, 510 derivados desde tribunales por maltrato", 15 de mayo de 2025.

178 Según información disponible en https://www.ventanillaunicasocial.gob.cl/ficha/233/establecimientos-larga-estadia-adultos-mayores.

de establecimientos de este tipo en Chile[179] y el 84,1% de ellos no recibía ningún tipo de financiamiento estatal.[180]

La *accesibilidad* también se recoge en algunas de las disposiciones del proyecto. Por ejemplo, el art. 29 impone al Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones el deber de promover el acceso efectivo de las personas titulares del sistema, en materia de tránsito y condiciones generales de servicios de transporte público. El inc. 2° de la misma disposición establece que ese Ministerio debe también proveer medios de transporte adecuados y accesibles a las personas beneficiarias del SNAC y adecuarlos a las necesidades de cada territorio. También está presente la idea de accesibilidad en el Sistema de Gestión de Información de Apoyos y Cuidados. Este, de acuerdo con el art. 30 inc. 3°, debe ser de fácil acceso y encontrarse actualizado. No obstante, no se mencionan medidas específicas para abordar eventuales barreras digitales, especialmente para personas con discapacidad o en zonas rurales, o para garantizar la accesibilidad cultural o lingüística, lo que podría excluir a comunidades indígenas o migrantes.

Aunque el mensaje con el que inicia la tramitación del proyecto reconoce la existencia de brechas de *cobertura efectiva* en los servicios de cuidados,[181] no se establecieron en su articulado mecanismos claros para medir y reducir la no percepción de los beneficios existentes ni se especificaron criterios de priorización para la asignación de recursos. En términos prácticos, esto podría dejar a grupos vulnerables sin acceso adecuado a servicios de cuidados. Si bien el art. 7 a) establece como uno de los objetivos del SNAC la planificación y coordinación de la oferta programática existente –lo cual sugiere un intento por superar la fragmentación actual y ampliar la cobertura– no se detalla cómo se pretende asegurar, en el largo plazo, que el acceso a ella sea efectivo. Esta omisión es crítica, ya que el fenómeno de la no percepción de beneficios socava la accesibilidad y la cobertura efectiva de los sistemas de protección social. Sin información suficiente que permita monitorear las razones de la no utilización de las prestaciones, el SNAC corre el riesgo de que las personas que más lo necesitan no accedan a los servicios disponibles, comprometiendo así la garantía de sus derechos.

La incompletitud de la Base de Personas Cuidadoras exacerba el problema de la no percepción de beneficios, al dejar a una proporción

---

[179] Comité para la Prevención de la Tortura, *Resumen Ejecutivo del Informe Diagnóstico de caracterización y vulneraciones a los derechos humanos en el área de Personas Mayores*, 2022, p. 7.

[180] Ibid., p. 9.

[181] Cámara de Diputadas y Diputados, *Mensaje 112-372 Boletín 16905-3*, 7 de junio de 2024, pp. 18-20. https://www.camara.cl/legislacion/ProyectosDeLey/tramitacion.aspx?prmID=17523&prmBOLETIN=16905-31

indeterminada de la población elegible fuera del alcance del sistema, impidiendo una evaluación precisa de sus necesidades y una respuesta integral a ellas. Esto dificulta enormemente la capacidad del SNAC para medir y reducir eficazmente estas brechas, comprometiendo así su objetivo de garantizar el acceso efectivo a servicios de cuidado para todas las personas que los necesitan.

Uno de los aspectos más críticos del proyecto es que no especifica mecanismos concretos que aseguren su *sostenibilidad* en el largo plazo. Su art. transitorio tercero se limita a señalar cómo se financiará el mayor gasto fiscal que represente la aplicación de la ley durante su primer año presupuestario de vigencia y que, durante los años posteriores, el gasto se financiará con cargo a los recursos que se contemplen en la respectiva Ley de Presupuestos del Sector Público. Tomando en cuenta que la implementación del SNAC supone la creación de nuevas estructuras orgánicas, la progresiva ampliación de la oferta programática en materia de cuidados y la gradual expansión de su cobertura, la ausencia de fuentes de financiamiento permanentes podría limitar considerablemente su efectividad y viabilidad a largo plazo. Este aspecto resulta determinante si se quiere transitar desde un sistema en que la disponibilidad anual de recursos determina cuáles son los derechos garantizados y a qué individuos o grupos se les garantizan, hacia otro de carácter genuinamente universal. Además, es posible que la falta de fuentes de financiamiento estables y permanentes comprometa los niveles de protección social ya alcanzados, puesto que la dependencia de presupuestos anuales podría llevar a reducciones de cobertura o calidad ante eventuales crisis económicas o ajustes fiscales.

Por otro lado, en lo que concierne a la suficiencia del presupuesto asignado, dado que el SNAC no agota la oferta de protección social, el 16,4% en promedio del PIB que los países de alto ingreso destinan a este ítem no representa un punto de referencia adecuado para la evaluación. Un comparador más idóneo corresponde al 1,5% en promedio del PIB que los países de la OCDE destinaron a financiar cuidados de largo plazo en 2018.[182] Esta última cifra contrasta marcadamente con el gasto del 0,25533% del PIB, previsto para el primer año de ejecución del SNAC.

Respecto de la participación, el proyecto incluye ciertos mecanismos que tienen por objetivo fomentar la participación ciudadana en el diseño, implementación y evaluación del sistema. En primer lugar, el art. 12 establece la creación de los Comités Regionales de Apoyos y Cuidados, encargados de facilitar la coordinación de la oferta regional y municipal en

[182] OCDE, *Health at Glance 2021: OECD Indicators*, 2021, p. 268.

materia de cuidados. En segundo lugar, el art. 14 crea el Consejo Regional de la Sociedad Civil para los Apoyos y Cuidados, al que le corresponde asesorar al Comité Regional de Apoyos y Cuidados en sus funciones y monitorear la implementación de la oferta programática regional en la materia. Además, el art. 34 N°8 crea el Consejo de la Sociedad Civil para los Apoyos y Cuidados, cuya función es asesorar y entregar su opinión al Ministerio de Desarrollo Social y Familia, y a la Secretaría de Apoyos y Cuidados en todas las materias relacionadas con el funcionamiento del SNAC. La participación de las personas en situación de dependencia y sus cuidadoras se canaliza indirectamente en estas instituciones, incluyendo entre sus integrantes a representantes de asociaciones u organizaciones de la niñez, de personas con discapacidad, de adultos mayores, de personas cuidadoras remuneradas y no remuneradas, entre otras.

Para asegurar una participación efectiva y directa de los beneficiarios en el diseño, implementación y seguimiento del sistema, el proyecto podría contemplar la creación de canales más directos y vinculantes, más allá de la representación en la institucionalidad vinculada al SNAC. Sería recomendable incluir audiencias públicas regulares con personas cuidadas y cuidadoras, encuestas participativas o plataformas digitales accesibles que permitan recoger sus experiencias y propuestas de forma continua.

Curiosamente, el proyecto no contiene referencias explícitas a la *suficiencia o adecuación* como estándares que se deban observar en el diseño y en la ejecución de la oferta programática del SNAC ni se precisa cómo será evaluado su cumplimiento y desempeño. Por su parte, al examinar la oferta programática inicial, es posible concluir que el monto del estipendio para personas cuidadoras es bastante bajo. Su monto máximo es actualmente de $32.991 mensuales por cada persona dependiente, con un límite de hasta tres personas bajo cuidado con las que se tenga vínculo de parentesco por consanguinidad o afinidad y de hasta dos con las que no se tenga vínculo de parentesco. Tomando como referencia la línea de pobreza extrema por persona correspondiente a $159.137 en mayo de 2025,[183] cada estipendio individual ascendería apenas a un 20% de la línea de pobreza extrema, con un tope máximo del 60% de la misma. En consecuencia, difícilmente podría estimarse que este beneficio refleje el valor social real del trabajo de cuidados.

Sin perjuicio de lo anterior, en línea con los estándares definidos por el Comité DPD, determinados beneficios en bienes y/o servicios

[183] Ministerio de Desarrollo Social y Familia, Subsecretaría de Evaluación Social, *Valor de la Canasta Básica de Alimentos y Líneas de Pobreza. Informe Mensual, mayo de 2025,* 2025, p. 6.

comprendidos en el SNAC permitirían cubrir indirectamente algunos de los gastos adicionales que conlleva la discapacidad. Así, por ejemplo, el Servicio de Atención Domiciliaria financiaría prestaciones de salud integral y cuidados físicos, emocionales y sociales, en tanto que los Servicios Especializados proporcionarían insumos básicos para el cuidado, incluyendo vestimenta y aseo personal. No obstante, el proyecto no profundiza en cómo estas prestaciones aseguran la adecuación para cubrir la diversa variedad de gastos adicionales que la discapacidad impone. Tampoco se observan mecanismos explícitos para adaptar la oferta programática a las necesidades específicas de las personas con diferentes tipos de discapacidad.

El *enfoque de género* se encuentra presente de manera transversal en el proyecto. Por ejemplo, el art. 1 inc. 3° establece como finalidad del SNAC el proveer apoyos y cuidados en un marco de corresponsabilidad de género y en el art. 5 f) se consagra dicha corresponsabilidad entre los principios rectores de la ley. Asimismo, el art. 9 a) reconoce entre los derechos de las personas el ejercer los cuidados en condiciones de igualdad y dignidad y decidir en torno a ellos, en un marco de corresponsabilidad y de género. En el art. 11 g) y m) se incorpora entre las funciones de la Secretaría de Apoyos y Cuidados el promover la educación y la cultura en materia de apoyos y cuidados, especialmente la corresponsabilidad social y de género, y asesorar al Ministerio de Desarrollo Social y Familia en estos puntos. El art. 23 a) impone a los organismos de la Administración del Estado, los privados y las organizaciones de la sociedad civil el deber de promover y fomentar la corresponsabilidad social, de género y parental en sus funcionarios o funcionarias o trabajadores y trabajadoras. Por último, los arts. 24 y 25 a) y c) se refieren a atribuciones específicas del Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género y del Ministerio de Educación, respectivamente, en esta materia.

El enfoque de género también se puede observar en la oferta programática prevista para el primer año de implementación del SNAC. Aunque los componentes del SNAC no están focalizados exclusivamente en mujeres, es evidente que ellas conformarían una proporción significativa de la población beneficiada, ya sea en la forma de una disminución de su sobrecarga o de una contraprestación directa por sus servicios, toda vez que, como se ha reiterado en este capítulo, asumen de manera predominante tareas de cuidados. El enfoque de género resulta más evidente todavía en el Programa 4 a 7, que está focalizado en las mujeres, exigiéndoles encontrarse económicamente activas –junto con otros requisitos de elegibilidad– a

cambio de servicios de cuidado infantil para sus hijos. Resulta interesante hacer notar que la condición exigida para el beneficio no tiene un carácter punitivo, dado que fomenta la autonomía[184] y su propósito es precisamente la conciliación de la vida personal, familiar y laboral de las mujeres.

La noción de *interseccionalidad* también está presente, aunque de manera mucho menos protagónica. Al respecto, el art. 5 j) establece la interseccionalidad como uno de los principios rectores de la ley y de los instrumentos que se dicten, ejecuten o apliquen en el marco de ella, así como de la implementación, supervisión y evaluación del SNAC. Este principio exige "considerar factores tales como la edad, la identidad de género, la orientación sexual, la discapacidad, el origen étnico, la nacionalidad, la condición socioeconómica y el estado de salud, entre otros aspectos, tanto de las personas cuidadoras, como de quienes requieren cuidados". Sin embargo, no se observan en el articulado medidas, funciones o procedimientos concretos que permitan hacerlo efectivo. El proyecto tampoco prevé medidas de acción afirmativa concretas para grupos particularmente vulnerables, como las mujeres con discapacidad.

Debido a la naturaleza de los servicios de protección social vinculados a los cuidados, la consideración de factores como la edad, la discapacidad, la condición socioeconómica y el estado de salud están presentes en la mayoría de los componentes de la oferta programática inicial del SNAC. En esta línea de ideas, los programas Establecimientos de Larga Estadía para Adultos Mayores[185] y Modelos Residenciales para Adultos en Situación de Discapacidad[186] cautelan el consentimiento informado y la voluntariedad del ingreso, incorporando las exigencias de los instrumentos internacionales de derechos humanos pertinentes. Por contraste, factores como la identidad de género, la orientación sexual, el origen étnico, la nacionalidad y otros están notablemente ausentes. Cabe destacar como excepción que, para determinar el ranking de comunas en las que progresivamente se pondrá en operación el programa Centros Comunitarios de Cuidados en los próximos años, se consideran criterios como la proporción de población indígena y el riesgo de desastres de la comuna, cada uno con una ponderación del 10% en el puntaje final.[187]

---

184 La distinción es formulada para diferenciar entre aquellas condiciones que son compatibles con los estándares de universalidad, no discriminación y suficiencia o adecuación. Lutz Leisering, op. cit., p. 95.

185 Ministerio de Planificación, Decreto 49, 23 de junio de 2011, art. 7.

186 Servicio Nacional de la Discapacidad, Resolución Exenta 890-2024, 15 de marzo de 2024, p. 5.

187 Dirección de Presupuestos, *Evaluación ex ante - proceso formulación presupuestaria 2025. Nombre del Programa: Centros Comunitarios de Cuidados*, 2024.

CONCLUSIONES

La profunda crisis de los cuidados que atraviesa el país –caracterizada por un envejecimiento poblacional acelerado, el aumento de las condiciones de dependencia, la feminización de las tareas de cuidado y la fragmentación de la oferta de servicios– subraya la imperiosa necesidad de fortalecer el marco de protección social. Esta crisis revela que las estructuras tradicionales, orientadas a un modelo familiar y caritativo, resultan insuficientes para responder a la creciente demanda de cuidados y apoyos. La pandemia de COVID-19 exacerbó estas vulnerabilidades, poniendo en evidencia las carencias de una política pública que no ha logrado garantizar acceso efectivo, equitativo y oportuno a los servicios de cuidado. A su turno, se observa una multiplicidad de programas dispersos, escasa articulación entre distintos actores y falta de información centralizada. Esta persistente fragmentación de la oferta de servicios conduce a obstáculos en la coordinación, a duplicidades y a vacíos que afectan la accesibilidad y la calidad.

Aun cuando el proyecto de ley se articula explícitamente en torno al derecho al cuidado, su evaluación es orientada por los estándares internacionales del derecho a la protección social, entendido como un conjunto de transferencias, subsidios y servicios públicos financiados por el Estado, destinados a garantizar un mínimo social y prevenir la pobreza y vulnerabilidad. Los informes del relator especial sobre la extrema pobreza resaltan que dicho derecho es parte integral del conjunto de derechos humanos, y que, independientemente de su formulación específica, las medidas para garantizar la protección social deben ser universales, no discriminatorias, participativas, sostenibles y adecuadas a las necesidades de los grupos vulnerables, en particular personas en situación de dependencia, discapacidad y adultos mayores. La relación entre protección social y cuidados reside en que la protección social proporciona los recursos y apoyos necesarios para que las personas en situación de dependencia puedan ejercer sus derechos con dignidad y autonomía.

El proyecto de ley que crea el SNAC sin duda representa un hito importante en el reconocimiento del cuidado como un derecho, pero su diseño y potencial implementación merecen un análisis crítico. El proyecto establece un marco institucional general para la consolidación y coordinación de la oferta de programas y beneficios en materia de cuidados actualmente disponible y su eventual ampliación. Sin embargo, en términos programáticos, su diseño inicial presenta algunas limitaciones

en cobertura, suficiencia y criterios de priorización, que podrían, eventualmente, obstaculizar la realización efectiva de los derechos de las personas beneficiarias, en especial a las de los grupos más vulnerables. Existe un cierto riesgo, entonces, de que la creación del SNAC no se traduzca en el cambio de paradigma que se espera, tanto en términos de incrementar de manera sustantiva el bienestar de las personas que necesitan cuidados, como en su objetivo de promover la corresponsabilidad social y de género en este ámbito.

Con todo, si no se aprobara el proyecto Chile se encontraría en una situación de incumplimiento significativo de sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos en relación con el derecho al cuidado, que la Corte IDH ha reconocido como un derecho autónomo. Esta inacción en la materia contravendría el art. 2, que obliga a los Estados Parte a adoptar las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos y libertades protegidos por la CADH. La ausencia de un marco normativo integral conlleva el riesgo de perpetuar la crisis de los cuidados y la persistente fragmentación en la oferta de servicios, afectando su accesibilidad y la calidad de ellos. Esto impediría la consolidación de un sistema que reconozca, valore y redistribuya las tareas de cuidado, manteniendo las desigualdades estructurales y la vulnerabilidad de quienes necesitan y brindan cuidados.

RECOMENDACIONES

1. Garantizar la universalidad y acceso efectivo a las prestaciones de protección social vinculadas al cuidado, eliminando barreras culturales, geográficas y digitales y estableciendo criterios claros de priorización que respeten el principio de no discriminación.
2. Garantizar la accesibilidad en todos los niveles, incluyendo la eliminación de obstáculos tanto físicos como digitales, y asegurar que la información, los servicios y las instalaciones sean inclusivos y adaptables a las distintas necesidades de las personas con discapacidad, pueblos originarios, migrantes y otros grupos vulnerables.
3. Adoptar medidas específicas para reducir la brecha en la cobertura, por medio del reforzamiento de los programas existentes y la creación de otros nuevos que permitan ampliar el acceso a las personas que permanecen excluidas o con poca cobertura, especialmente en zonas rurales, comunidades indígenas y migrantes.

4. Garantizar la sostenibilidad y financiamiento permanente del SNAC –asegurando recursos adecuados y progresivos que permitan ampliar la gama de servicios–, mejorar la calidad de los beneficios y reducir las desigualdades estructurales que afectan el acceso y la protección efectiva de los derechos.
5. Fortalecer la suficiencia y adecuación de las prestaciones de cuidado, asegurando que los montos y servicios ofrecidos sean proporcionales al valor social del trabajo de cuidado e incluyan tanto las labores remuneradas como no remuneradas.
6. Promover la participación activa y efectiva de las personas en situación de dependencia, sus cuidadoras, organizaciones de la sociedad civil y comunidades en la planificación, implementación, seguimiento y evaluación del SNAC, a través de mecanismos transparentes, inclusivos y culturalmente adecuados.
7. Incorporar un enfoque de género e interseccional, considerando aquellos factores –como el sexo, la orientación sexual, etnia, discapacidad, estatus migratorio y la informalidad laboral, entre otros– que pueden convertirse en barreras para el acceso a las prestaciones de protección social.

EL PRESUPUESTO PÚBLICO CHILENO CON ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS: ESTÁNDARES, BRECHAS Y EL CASO SUSESO[1]

Sebastián Smart Larraín[2] y Tania Tabilo Morales[3]

SÍNTESIS

Este capítulo examina el presupuesto público chileno desde un enfoque de derechos humanos, a la luz de estándares internacionales y regionales. A partir de un análisis normativo e institucional, identifica brechas estructurales en el ciclo presupuestario chileno, particularmente en materia de participación, progresividad, transparencia y exigibilidad. Como ilustración empírica, se analiza el caso del modelo predictivo para reclamos de licencias médicas implementado por la Superintendencia de Seguridad Social (SUSESO), evidenciando los riesgos de incorporar tecnologías algorítmicas, en funciones públicas, sin las garantías adecuadas. El estudio muestra cómo decisiones presupuestarias vinculadas a la digitalización pueden profundizar desigualdades si no se subordinan a principios de derechos humanos. El capítulo concluye con un conjunto de recomendaciones para fortalecer el enfoque de derechos en la política fiscal chilena y propone, como anexo, una herramienta metodológica en ocho pasos para evaluar programas presupuestarios en clave de derechos humanos.

Palabras claves: *presupuestos públicos, enfoque de derechos humanos, no regresividad, igualdad y no discriminación, transparencia fiscal, participación ciudadana en política fiscal, licencias médicas.*

[1] Agradecemos el apoyo de los ayudantes Paulina Cabrera y Pablo Ledezma, estudiantes de Derecho de la Universidad Diego Portales.

[2] Sebastián Smart es doctor en derechos humanos por la University College of London y Senior Researcher en Anglia Ruskin University.

[3] Tania Tabilo es cientista política y egresada de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

INTRODUCCIÓN

Durante las últimas décadas, se ha fortalecido de manera progresiva la comprensión del presupuesto público como un espacio decisivo para la garantía y realización de los derechos humanos.[4] Este proceso ha estado acompañado por el desarrollo de estándares jurídicos en el sistema internacional[5] y regional de protección de derechos,[6] así como por propuestas normativas provenientes de la sociedad civil,[7] que han enfatizado el carácter no neutral de las decisiones fiscales y su impacto directo sobre los derechos humanos. En este contexto, el análisis presupuestario desde una perspectiva de derechos humanos permite evaluar el cumplimiento estatal de obligaciones internacionales, y también ofrece herramientas para examinar cómo se definen las prioridades en la asignación, distribución y control del gasto público.

El presente capítulo se inscribe en esta tradición, proponiendo una lectura del proceso de elaboración del presupuesto chileno a la luz de los principios consagrados por los sistemas de protección de derechos humanos, con especial énfasis en las tensiones que se producen entre los imperativos de eficiencia fiscal y las exigencias sustantivas de igualdad, participación y rendición de cuentas. Lejos de abordar el presupuesto como una herramienta meramente técnica o económica, se parte de la premisa de que su diseño y ejecución deben estar subordinados a los principios del derecho internacional de los derechos humanos, lo que implica obligaciones concretas en todas las fases del ciclo presupuestario.

El capítulo se organiza en cuatro secciones principales. En primer lugar, se presentan los estándares normativos relevantes, distinguiendo entre el sistema universal de protección, el sistema interamericano y los desarrollos recientes impulsados por organizaciones de la sociedad civil y centros académicos. Luego, se analiza el marco institucional chileno del ciclo presupuestario –a nivel central, regional y local– con el objetivo de identificar brechas normativas, institucionales y prácticas frente a dichos estándares. Se examina, además, el presupuesto chileno a la luz de los

---

4 Rory O'Connell y otros, *Applying an International Human Rights Framework to State Budget Allocations: Rights and Resources*, Routledge, 2014; Lenin José Andara Suárez y Angello Javier Peña Barrios, "Presupuesto público y derechos sociales: perspectiva general sobre el cumplimiento de los derechos", *Estado & comunes*, 1(14), 2022.

5 Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Realizing Human Rights through Government Budgets*, 2017, p. 17. https://digitallibrary.un.org/record/1323479

6 CIDH, *Políticas públicas con enfoque de derechos humanos,* OEA/Ser.L/V/II., 15 de septiembre de 2018.

7 ACIJ y otros, *Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal*, mayo 2021.

principios desarrollados previamente, explorando avances y vacíos en su implementación efectiva. Por último, se presenta un estudio de caso sobre el modelo predictivo para la tramitación de reclamos por licencias médicas, implementado por la Superintendencia de Seguridad Social (en adelante, también, SUSESO).

La selección del algoritmo utilizado por SUSESO se justifica por su significativo impacto en la toma de decisiones sobre asignaciones de gastos en instituciones públicas, especialmente en salud y seguridad social. Se trata de un proyecto que augura una importante disminución en los costos y tiempos de tramitación de reclamos de licencias médicas, pero que puede traer consecuencias negativas si no se diseña y supervisa de manera adecuada. Si el modelo predictivo utilizado incorpora sesgos, se podrían perpetuar desigualdades y discriminar a grupos vulnerables, lo que ha sido demostrado por la experiencia internacional.[8] No obstante, es posible optimizar la eficiencia en la gestión de recursos sin sacrificar la calidad del servicio ni el acceso equitativo a los derechos. En lo referido a las licencias médicas, la rapidez en la evaluación no debe traducirse en decisiones que ignoren las necesidades de salud de los y las trabajadores.

Si bien este mecanismo no constituye una política presupuestaria en sentido estricto, su inclusión permite observar una tendencia estructural más amplia: la incorporación de tecnologías algorítmicas en funciones estatales financiadas con recursos públicos, bajo el argumento de eficiencia, pero sin marcos normativos adecuados que aseguren el cumplimiento de estándares internacionales en materia de derechos humanos. El caso SUSESO no debe entenderse como un fenómeno aislado, sino como parte de un patrón creciente de automatización de procesos administrativos en diversas áreas del Estado, desde la seguridad social hasta la fiscalización tributaria. Medidas tomadas en instituciones como la Contraloría General de la República y el Instituto de Previsión Social, son ejemplos de ello.[9] Esta tendencia –muchas veces justificada por restricciones presupuestarias o presiones de modernización– plantea desafíos significativos para la garantía de derechos, especialmente cuando se implementa sin transparencia, sin

[8] Según muestra un reciente estudio realizado por un equipo del Care Policy and Evaluation Centre de London School of Economics and Political Science (LSE), el uso de herramientas de inteligencia artificial por parte de ayuntamientos ingleses podría minimizar los problemas de salud de las mujeres y subestimar sus necesidades, generando sesgos en las decisiones que toman instituciones públicas en relación con los cuidados y exacerbando desigualdades. Sam Rickman, "Evaluating gender bias in large language models in long-term care", BMC Medical Informatics and Decision Making, 25(274), 2025.

[9] Minciencia.gob: "MinCiencia elige a plataforma ´Algoritmos Públicos´ para representar a Chile en Premio de Unesco a la Ética en IA", 1 de julio de 2025.

participación sustantiva y sin mecanismos adecuados de rendición de cuentas.

Además del análisis institucional y normativo del ciclo presupuestario chileno, el capítulo incorpora una sección metodológica (anexo) que propone una herramienta práctica para examinar partidas presupuestarias o programas específicos desde un enfoque de derechos humanos. Esta metodología, organizada en ocho pasos, permite evaluar si un determinado gasto público cumple con las obligaciones estatales en materia de derechos humanos, incluyendo aspectos como su orientación sustantiva, el uso de recursos disponibles, la equidad en la asignación, la participación ciudadana, la coordinación interinstitucional, el impacto en poblaciones específicas y la existencia de mecanismos de corrección o exigibilidad. Ante la inexistencia de un instrumento de esta naturaleza en Chile,[10] su inclusión busca ofrecer una guía concreta para monitoreos ciudadanos, evaluaciones académicas o procesos institucionales que aspiren a fortalecer la justicia fiscal desde una lógica de derechos humanos.

1. ESTÁNDARES INTERNACIONALES SOBRE PRESUPUESTOS PÚBLICOS

El marco normativo internacional en materia de derechos humanos ha evolucionado en las últimas décadas hacia un reconocimiento cada vez más claro de la relación entre los presupuestos públicos y la garantía efectiva de los derechos humanos.[11] Este reconocimiento ha sido impulsado por la comprensión de que los derechos humanos, tanto los económicos, sociales y culturales (DESC) como los civiles y políticos (DCP), requieren del uso deliberado, planificado y equitativo de los recursos financieros del Estado para su cumplimiento.[12] Solo a modo de ejemplo, no es posible garantizar el acceso a la salud, a la educación, a la justicia, la libertad de expresión, el derecho a la participación política o las condiciones dignas de detención sin la existencia de un presupuesto público que respalde dichas garantías.

[10] La directora de presupuestos en respuesta a la solicitud de acceso a la información pública, reconoce que en Chile "no hay instrucciones específicas para la formulación de presupuesto con enfoque de derechos humanos", aunque se valoran ciertos esfuerzos para generar un control presupuestario con enfoque de género. Ver respuesta a la solicitud de acceso a la información pública N° AE002T-3234, de fecha 11 de abril de 2025.

[11] Rory O'Connell y otros, op. cit., pp. 18-19.

[12] Ibid., p. 88.

Tanto el sistema de protección universal, liderado por las Naciones Unidas,[13] como el sistema interamericano[14] han establecido obligaciones concretas para los Estados en la forma en que generan, distribuyen y ejecutan sus recursos públicos. En este marco, se destacan cuatro principios normativos fundamentales: uso máximo de los recursos disponibles, progresividad, no discriminación y participación ciudadana. Estos principios se vinculan de manera directa con el diseño y ejecución de la política fiscal, y deben aplicarse de manera transversal en todas las fases del ciclo presupuestario: formulación, aprobación, ejecución, control y evaluación.[15]

1.1. Sistema internacional de protección de derechos humanos

El principio del uso máximo de los recursos disponibles, consagrado en el artículo 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante, PIDESC), establece que los Estados deben utilizar todos los recursos a su alcance para garantizar la efectividad de los derechos. Esto abarca no sólo recursos financieros, sino también capacidades institucionales, capital humano y mecanismos de cooperación internacional. Su aplicación al ciclo presupuestario significa que el Estado debe justificar cómo prioriza el gasto público en función de la garantía de derechos, y no –como podría suceder– por conveniencia política o presiones corporativas. En Chile, esta obligación ha sido desafiada, por ejemplo, con la insuficiente asignación presupuestaria a la Corporación de Asistencia Judicial, lo que ha limitado su capacidad operativa en regiones apartadas y ha afectado el acceso igualitario a la justicia. Esto último, entre otras consecuencias, motivó que la institución realizara un paro, en abril de 2025, en protesta por acuerdos incumplidos, sobrecarga laboral y remuneraciones injustas.[16]

---

[13] Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos y Asociación para el Presupuesto Internacional, *Realizing Human Rights through Government Budgets*, 2017. https://digitallibrary.un.org/record/1323479.

[14] CIDH, *Políticas públicas con enfoque de derechos humanos*, op. cit..

[15] Las etapas del ciclo presupuestario las describe en detalle la DIPRES, *Ciclo Presupuestario.* https://www.dipres.gob.cl/598/w3-article-3699.html. Para contar con una visión general del marco jurídico, las etapas y los principales actores que intervienen en la formulación y aprobación del presupuesto nacional en Chile, se recomienda revisar Pablo Morales y Hernán Cerda, "Ley de Presupuestos de la Nación: Marco legal, estructura, etapas y actores relevantes", *Asesoría Técnica Parlamentaria,* julio 2023. https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/34454/1/BCN_Antecedentes_sobre_la_Ley_de_Presupuestos_de_la_Nacion.pdf.

[16] *Informe 2004*, pp. 17-18; también, véase Biobiochile.cl: "Corporación de Asistencia Judicial en paro: por acuerdos incumplidos, sobrecarga y sueldos injustos", 05 de abril de 2025. https://www.biobiochile.cl/especial/bbcl-investiga/noticias/de-pasillo/2025/04/05/corporacion-de-asistencia-judicial-en-paro-por-acuerdos-incumplidos-sobrecarga-y-sueldos-injustos.shtml

Además, el principio de uso máximo de los recursos disponibles implica que los Estados deben demostrar que han hecho todo lo posible por movilizar recursos y priorizarlos conforme a criterios de necesidad y urgencia en derechos. Esto exige que decisiones como reasignaciones presupuestarias o recortes sean justificadas con información empírica, análisis de impacto y rendición de cuentas pública.[17] En el contexto chileno, por ejemplo, se denunció que en 2021 la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI) había ejecutado solo un 8% del presupuesto del Fondo de Tierras destinado a la compra de predios para comunidades indígenas durante el año 2020.[18] Esta baja ejecución pone en entredicho el cumplimiento de este principio, al evidenciar una brecha entre la asignación de recursos y su gasto efectivo, lo que afecta directamente a poblaciones históricamente vulneradas.

El principio de progresividad, también contenido en el artículo 2.1 del PIDESC, exige que los Estados avancen en forma continua en la realización de los derechos, y que toda medida regresiva sea excepcional, justificada y evaluada conforme a un test estricto de proporcionalidad. Este principio se vincula directamente con el diseño del presupuesto, ya que obliga al Estado a demostrar cómo sus decisiones fiscales reflejan un compromiso creciente con la garantía de derechos. Por ejemplo, la discusión presupuestaria sobre reducción del presupuesto del Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH) ha generado preocupación respecto a su capacidad de cumplir con su mandato legal y constitucional.[19] A ello se suman los intentos del órgano legislativo de dejar sin presupuesto a los sitios de memoria durante la tramitación de la Ley de Presupuestos 2024.[20]

El principio de no discriminación, por su parte, previsto en los artículos 2.2 y 3 del PIDESC y en el artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), obliga a los Estados a asegurar que ninguna persona o grupo sea excluido del acceso a los derechos por razones de origen, situación económica, género, edad, etnia, discapacidad u otras condiciones. En el plano presupuestario, esto implica que las políticas fiscales deben corregir desigualdades estructurales y no reproducirlas. En Chile, la persistente asignación marginal a la salud mental de niños, niñas

---

17 CIDH, *Informe sobre pobreza y derechos humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II.164 Doc. 147, 2017, párrs. 493-502.

18 *Informe 2021*, p. 359.

19 *Informe 2021, 2022 y 2023*. También véase Sergio Verdugo y José Francisco García, "Radiografía al Instituto Nacional de DD. HH: entre política y derecho", *Revista Actualidad Jurídica*, núm. 26, 2012, pp. 204-205.

20 *Informe 2024*, p. 486.

y adolescentes (NNA) constituye un ejemplo de omisión presupuestaria discriminatoria, al no responder adecuadamente a las necesidades de este grupo. Una manifestación concreta de esta situación puede observarse en las reiteradas alertas sobre la baja cobertura de servicios especializados en salud mental infantil en zonas rurales y comunas de menores ingresos, donde la distribución territorial del gasto reproduce patrones de desigualdad que no han sido corregidos.[21] Ello también se refleja en el Servicio Nacional de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia (Mejor Niñez), entidad que presenta problemas estructurales de financiamiento y asignación de recursos, lo cual impacta en la atención en salud mental infantil, entre otras áreas.[22]

Por último, el principio de participación ciudadana, desarrollado en el artículo 25 del PIDCP, entre otros instrumentos internacionales, reconoce el derecho de todas las personas a participar en los asuntos públicos, incluyendo las decisiones fiscales. Este principio implica que en la formulación, ejecución y control del presupuesto se deben abrir espacios efectivos y vinculantes para la participación de la sociedad civil. Diversos estudios, especialmente los realizados en el ámbito local, indican que los mecanismos de participación ciudadana en la elaboración de los presupuestos públicos fortalecen la rendición de cuentas de los gobiernos locales, favorecen un gasto público con mayor enfoque redistributivo y estimulan el involucramiento de la ciudadanía en la formulación e implementación de otras políticas públicas. Además, contribuyen a reforzar la legitimidad de los procesos políticos.[23]

Si bien Chile ha avanzado en la publicación y el acceso digital a la información presupuestaria,[24] todavía presenta deficiencias en cuanto a la incorporación activa de organizaciones sociales y territoriales en la formulación del presupuesto. Aunque la Dirección de Presupuestos (DIPRES) cuenta con un Consejo de la Sociedad Civil (COSOC) activo, parece ser que las organizaciones que lo integran no tienen un rol decisivo ni directo en el desarrollo del presupuesto nacional, lo que se deduce tras revisar las actas de sesiones de dicho COSOC.[25] A juzgar por el funcionamiento de la mayoría de estos consejos, parecería tratarse

---

21 *Informe 2022*, p. 222.

22 *Informe 2023*, pp. 498-547.

23 NESRI / Partner for Dignity Rights, *Moving Toward Human Rights Budgeting: Examples from Around the World,* 2011.

24 DIPRES, *Evaluación y Transparencia Fiscal,* (s.f.), párr. 1. https://www.dipres.gob.cl/598/w3-propertyvalue-2131.html

25 DIPRES, *Actas del Cosoc*. http://www.dipres.cl/598/w3-propertyvalue-36458.html#recuadros_articulo_7217_group_pvid_36882

más bien de instancias de consulta o de diálogo, sin una influencia sustantiva en aspectos complejos del proceso presupuestario. En línea con esta observación, un informe gubernamental reciente, que sistematiza los resultados de los Diálogos Participativos para la reforma de la Ley 20.500, señala la necesidad de fortalecer la articulación de la DIPRES con otros procesos e instancias de participación ciudadana. En particular, se destaca la importancia de mejorar la relación con actores territoriales como los municipios y las juntas de vecinos, y de avanzar hacia procesos colaborativos e intersectoriales junto a las Seremis, Contraloría General de la República, y otros ministerios y servicios, con el fin de transversalizar objetivos comunes.[26]

También es relevante mencionar, en este punto, la Observación General núm. 19 (2016) sobre la elaboración de presupuestos públicos para hacer efectivos los derechos del niño (art. 4). Esta destaca la importancia de que los Estados adopten todas las medidas necesarias para planificar, asignar, gestionar y supervisar los presupuestos públicos de manera eficiente, equitativa, sostenible y transparente, poniendo especial atención en los niños y niñas más vulnerables y fomentando su participación activa en estos procesos.[27]

Estos principios, lejos de ser declaraciones programáticas, conforman un conjunto de obligaciones internacionales concretas que deben orientar la acción fiscal del Estado chileno. Su inobservancia no solo implica una falla técnica o política, sino que constituye una potencial vulneración de derechos humanos, exigible tanto en el plano nacional como internacional. Por ello, su incorporación efectiva en el diseño, ejecución y evaluación del presupuesto público es una condición necesaria, en virtud del compromiso internacional de Chile en materia de derechos humanos.

1.2. Sistema interamericano de protección de derechos humanos

El sistema interamericano ha desarrollado, a partir de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) y los informes temáticos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), un cuerpo normativo que vincula de manera directa las

[26] Ministerio Secretaría General de Gobierno, *Informe final del proceso participativo para modernizar la Ley 20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la gestión pública,* mayo de 2024, p. 69. https://organizacionessociales.gob.cl/wp-content/uploads/2024/06/INFORME_-HABLEMOS-DE-PARTICIPACION_-30-05.pdf

[27] Comité de los Derechos del Niño, *Observación general núm. 19 (2016) sobre la elaboración de presupuestos públicos para hacer efectivos los derechos del niño (art. 4)*, 20 de julio de 2016, CRC/C/GC/19, párr. 23.

decisiones fiscales del Estado con su obligación de garantizar los derechos humanos. Esta vinculación no distingue entre derechos civiles y políticos o derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA), sino que entiende que todos ellos requieren respaldo institucional y financiero para su goce efectivo.

Uno de los principios transversales en esta materia es la obligación de adoptar medidas razonables y eficaces para garantizar derechos, lo que incluye la gestión y distribución de recursos públicos. En el caso A*cevedo Buendía y otros ("Cesantes y Jubilados de la Contraloría") vs. Perú* (2009), la Corte IDH determinó que el incumplimiento de sentencias judiciales por razones presupuestarias constituye una violación a la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), sentando un precedente clave: el Estado no puede justificar la falta de cumplimiento de derechos argumentando limitaciones financieras cuando ha omitido planificar adecuadamente sus compromisos.[28]

Otro principio relevante en esta materia es la obligación de destinar el máximo de los recursos disponibles para garantizar la realización progresiva de los derechos, lo que implica no sólo una adecuada priorización del gasto público, sino también un esfuerzo sostenido por parte del Estado para movilizar y utilizar todos los medios a su alcance. En el *caso Cuscul Pivaral y otros vs. Guatemala* (2018), la Corte IDH reafirmó que las limitaciones presupuestarias no eximen al Estado de adoptar medidas concretas e inmediatas cuando están en juego derechos fundamentales, y reconoció la validez del marco interpretativo desarrollado por el sistema universal de derechos humanos en relación con esta obligación.[29] Esta línea jurisprudencial refuerza la idea de que la escasez de recursos no puede convertirse en una justificación automática para la inacción, especialmente cuando no se demuestra un esfuerzo diligente por parte del Estado para cumplir con sus compromisos internacionales. Además, la Corte IDH ha exigido que cualquier medida regresiva o restrictiva de derechos –incluidas aquellas motivadas por razones fiscales– sea evaluada mediante un test estricto de proporcionalidad.[30] Este test incluye los criterios de legitimidad del objetivo, idoneidad de la medida, necesidad frente a alternativas menos lesivas, y proporcionalidad en sentido estricto.

---

[28] Corte IDH, *caso Acevedo Buendía y otros ("Cesantes y Jubilados de la Contraloría") vs. Perú*, 24 de noviembre de 2009, párrs. 104-106.

[29] Corte IDH, *caso Cuscul Pivaral y otros vs. Guatemala*, 14 de mayo de 2019, párr. 80.

[30] Corte IDH, *caso Acevedo Buendía y otros ("Cesantes y Jubilados de la Contraloría") vs. Perú*, 24 de noviembre de 2009, párr. 103. Ver también voto concurrente del juez *ad hoc* Víctor García Toma.

El principio de no discriminación ha sido abordado extensamente por la Corte IDH, que ha sostenido que los Estados deben garantizar el acceso efectivo a los derechos, en especial para grupos históricamente excluidos. En el *caso Ximenes Lopes vs. Brasil* (2006), la Corte IDH declaró la responsabilidad internacional del Estado por violaciones a los derechos a la vida, a la integridad personal y al debido proceso, en el contexto de un centro de atención psiquiátrica, destacando la obligación estatal de supervisar y regular servicios de salud, incluso cuando son prestados por actores privados.[31] Aunque el fallo no se refiere de forma directa a la distribución del gasto público, subraya que la omisión estatal frente a condiciones diferenciadas de acceso puede producir efectos discriminatorios. En esa línea, la jurisprudencia interamericana ha evolucionado hacia la exigencia de que las políticas públicas, incluidas las presupuestarias, no perpetúen desigualdades estructurales ni excluyan en la práctica a sectores vulnerables.

La participación ciudadana, entendida como un componente esencial del Estado democrático, ha sido protegida por el sistema interamericano en múltiples dimensiones. La Corte IDH ha sostenido que la falta de consulta previa, informada y culturalmente adecuada, así como la ausencia de participación sustantiva en decisiones que afectan derechos colectivos, puede constituir una violación autónoma a la Convención Americana. En el *caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador* (2012), la Corte IDH estableció que el Estado incurrió en responsabilidad internacional al autorizar actividades extractivas en territorio indígena sin haber garantizado un proceso efectivo de consulta previa.[32] Del mismo modo, en el *caso Comunidad Garífuna de Punta Piedra y sus miembros vs. Honduras* (2015), la Corte IDH reafirmó que la participación activa de las comunidades en decisiones que impactan su territorio y modos de vida es un elemento indispensable del derecho a la propiedad colectiva, al debido proceso y a la protección judicial. Estos precedentes consolidan la exigencia de mecanismos participativos reales y efectivos, especialmente en contextos de vulnerabilidad estructural y frente a decisiones de carácter fiscal, ambiental o de desarrollo.[33]

Además de la jurisprudencia desarrollada por la Corte IDH, el sistema interamericano cuenta con orientaciones específicas para incorporar el enfoque de derechos humanos en la gestión presupuestaria, establecidas

---

[31] Corte IDH, *caso Ximenes Lopes vs. Brasil*, 4 de julio de 2006, párr. 262.

[32] Corte IDH, *caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador,* 27 de junio de 2012, párrs. 296-302.

[33] Corte IDH, *caso Comunidad Garífuna de San Juan y sus miembros vs. Honduras*, 29 de agosto de 2023, párr. 241.

en los *Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales*.[34] Este instrumento, propone un modelo para evaluar el cumplimiento de los derechos que combina indicadores cuantitativos y señales cualitativas de progreso. Para cada derecho, se sugiere organizar la información del Estado según tres tipos de indicadores –estructurales, de proceso y de resultado– vinculados a tres dimensiones conceptuales: reconocimiento normativo del derecho; capacidades institucionales; y contexto financiero y compromiso presupuestario. Esta metodología permite observar si un derecho está formalmente reconocido, si el Estado cuenta con los medios institucionales y financieros para hacerlo efectivo, y si las políticas adoptadas están generando resultados concretos en la práctica.

En suma, el sistema interamericano no sólo reconoce la relevancia de los presupuestos públicos en la realización de los derechos humanos, sino que establece estándares concretos para guiar y evaluar las decisiones fiscales del Estado. Estos estándares imponen al Estado chileno una obligación activa de planificar, asignar y ejecutar recursos conforme al principio de derechos humanos, garantizando que el presupuesto no sea una barrera, sino una herramienta efectiva para la justicia social.

1.3. Avances y propuestas desde las organizaciones de la sociedad civil y la academia

En los últimos años, diversas organizaciones de la sociedad civil y centros académicos han contribuido al desarrollo de estándares normativos que fortalecen la comprensión del presupuesto público como herramienta para la realización efectiva de los derechos humanos. Este trabajo ha sido particularmente relevante en América Latina, donde las profundas desigualdades estructurales y las limitaciones institucionales del modelo fiscal han generado un amplio debate sobre la legitimidad, justicia y sostenibilidad de las decisiones tributarias y presupuestarias.

Uno de los aportes más relevantes en esta línea es el documento Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal (2021), elaborado colectivamente por organizaciones como el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS, Argentina), Fundar (México), Dejusticia (Colombia), INESC (Brasil), ACIJ (Argentina), el Center for Economic and Social Rights (CESR), entre otras.[35] Este informe ofrece un marco normativo

[34] CIDH, *Lineamientos para la Elaboración de Indicadores de Progreso en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, OEA/Ser.L/V/II.132, julio 2008.

[35] ACIJ y otros, *Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal*, 2021.

compuesto por 15 principios destinados a orientar las políticas fiscales desde una perspectiva de derechos humanos, estableciendo vínculos claros con las obligaciones jurídicas internacionales y con los marcos de exigibilidad existentes. Varios de estos principios –como la igualdad y no discriminación, la garantía de niveles esenciales de derechos, la movilización del máximo de recursos disponibles, la prohibición de regresividad y la transparencia fiscal– cuentan con respaldo explícito en los estándares internacionales revisados previamente en este capítulo, lo que refuerza su pertinencia como referencia para el diseño y evaluación de políticas fiscales.

El documento parte de la premisa de que las políticas fiscales –es decir, la manera en que se recaudan, asignan y ejecutan los recursos públicos– no son meramente técnicas ni neutras, sino que reflejan elecciones políticas que afectan de manera directa los derechos de las personas. En consecuencia, las decisiones fiscales deben estar subordinadas al cumplimiento de los derechos humanos, regidas por criterios de equidad, transparencia, participación y rendición de cuentas.

Entre los principios fundamentales propuestos se encuentra el de movilización suficiente de recursos, que establece la obligación de los Estados de recaudar los ingresos necesarios para cumplir con sus obligaciones de derechos humanos. Esto incluye, por ejemplo, diseñar sistemas tributarios progresivos y eficaces, luchar contra la corrupción y el tráfico de influencias (ver capítulo Jara y Torres, en este *Informe 2025*), combatir la evasión y elusión fiscal, y revisar exenciones tributarias injustificadas. Este principio se vincula con el deber internacional de utilizar el máximo de los recursos disponibles y con la prohibición de provocar retrocesos sin justificación.

Otro principio clave es el de eliminación de gastos fiscales regresivos. Esto llama a revisar y reducir los privilegios tributarios que benefician desproporcionadamente a los sectores de mayores ingresos o a grandes empresas, en la medida en que estos minan la capacidad del Estado para financiar derechos universales. Este principio se apoya en una noción sustantiva de igualdad y busca avanzar hacia una mayor coherencia entre los incentivos fiscales y los objetivos de justicia distributiva.

El documento también subraya el principio de transparencia fiscal con enfoque de derechos, que implica no sólo la publicación de información presupuestaria, sino también su accesibilidad, comprensibilidad y utilidad para la vigilancia ciudadana. La transparencia debe extenderse a todas las etapas del ciclo fiscal, incluyendo la formulación, aprobación, ejecución y evaluación del presupuesto, y debe garantizarse en formatos que permitan

su uso por parte de poblaciones diversas, incorporando aquellas con barreras de acceso.

Un cuarto eje es la participación significativa, entendida como un derecho autónomo y un requisito sustantivo de legitimidad democrática. Las organizaciones proponen el establecimiento de mecanismos permanentes e institucionalizados para que la ciudadanía, y en particular los grupos históricamente excluidos, puedan incidir en las decisiones fiscales. La participación debe ser vinculante, informada y adaptada a los contextos culturales y territoriales de los distintos grupos sociales.

Asimismo, el informe plantea la necesidad de incorporar evaluaciones de impacto en derechos humanos a las políticas fiscales, tanto en su fase de diseño como en su ejecución y monitoreo. Estas evaluaciones deben identificar los efectos diferenciales de las decisiones fiscales sobre distintos grupos de la población y garantizar que las medidas adoptadas contribuyan, efectivamente, a reducir desigualdades y promover la realización de los derechos.

Por último, uno de los principios más innovadores es el de reparación y garantías de no repetición en materia fiscal, que propone la responsabilidad del Estado de revertir decisiones fiscales que hayan generado violaciones de derechos, y de implementar reformas estructurales que eviten su repetición. Este principio conecta las políticas fiscales con marcos más amplios de justicia social y transformación institucional.

En conjunto, estos principios proporcionan un marco integral y sistemático para reinterpretar la política fiscal desde una perspectiva de derechos humanos. Deben ser analizados a la luz del Artículo 2 de la CADH, que establece que los Estados deben adoptar progresivamente las medidas necesarias para garantizar el ejercicio de los derechos y libertades. Este enfoque se complementa con los artículos 2.1 y 2.2 del PIDESC, que subrayan la obligación de implementar medidas para asegurar la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales, sin discriminación alguna. Aunque estas normas no son vinculantes por sí mismas, creemos que funcionan como una guía esencial para fortalecer la exigibilidad social y jurídica de los presupuestos públicos, promoviendo así un enfoque más equitativo y justo en la gestión de los recursos.

En suma, la convergencia entre los principios consagrados en el sistema internacional, la jurisprudencia del sistema interamericano y los desarrollos normativos impulsados por la sociedad civil permite establecer un marco coherente y exigente para evaluar las decisiones fiscales de los Estados. En dicho marco, el presupuesto público deja de ser una mera herramienta de

gestión y se convierte en un espacio central de disputa por la igualdad, la dignidad y la justicia.

En la sección siguiente se analizará cómo se estructura y desarrolla el proceso presupuestario en Chile, y en qué medida dicho proceso ha incorporado, ignorado o distorsionado estos estándares. Se trata de examinar la normativa vigente y, también, las prácticas institucionales, los espacios de participación y los patrones de asignación del gasto, desde un enfoque basado en derechos humanos.

2. SÍNTESIS DE LA NORMATIVA CHILENA RESPECTO DEL CICLO DEL EJERCICIO PRESUPUESTARIO A NIVEL CENTRAL Y LOCAL

La institucionalidad chilena organiza el ejercicio presupuestario en tres niveles: central, regional y local. En cada uno de ellos se despliega un conjunto de normas, procesos e instituciones que dan forma al diseño, aprobación y ejecución del presupuesto público, instrumento clave para la implementación de políticas públicas y la garantía de derechos. Este capítulo sintetiza la normativa vigente que estructura dicho proceso y sistematiza las principales leyes y prácticas presupuestarias que inciden en la asignación de recursos.

A nivel central, el ciclo presupuestario se articula en torno a cuatro etapas: evaluación, formulación, discusión y ejecución. La Dirección de Presupuestos (en adelante, DIPRES), dependiente del Ministerio de Hacienda, es el órgano técnico responsable de liderar este proceso, evaluando el desempeño institucional, proponiendo marcos de gasto y acompañando la discusión legislativa. El proyecto de Ley de Presupuestos se presenta anualmente al Congreso el 30 de septiembre y debe ser aprobado antes del 30 de noviembre. Una vez aprobado, entra en ejecución a partir del 1 de enero del año siguiente.

El ciclo presupuestario debería incluir, en su proceso preparatorio, la participación ciudadana y la implementación del enfoque de derechos humanos. El proceso comienza con la formulación del presupuesto, donde se deben establecer las prioridades de gasto, alineadas con las necesidades de la población y los derechos humanos. Es en esta etapa donde la DIPRES debe facilitar espacios de diálogo y consulta con la ciudadanía, permitiendo que las voces de los grupos históricamente excluidos sean escuchadas y consideradas en forma efectiva en la planificación presupuestaria.

A nivel regulatorio, este proceso está regulado por múltiples instrumentos normativos. Así, la iniciativa para proponer el presupuesto nacional se encuentra reservada, según lo estipulado en la Constitución

Política, exclusivamente al presidente de la República.[36] La Constitución también contempla la participación del Consejo Regional y el Concejo Municipal en la aprobación de los presupuestos a nivel regional y comunal.[37] Además, el presidente tiene la facultad privativa de iniciar leyes en materias financieras y tributarias.[38]

El sistema de administración financiera del Estado se fundamenta en principios que garantizan una contabilidad gubernamental sólida y una gestión fiscal responsable.[39] Esta estructura busca asegurar que el gasto público se ajuste a la capacidad fiscal a largo plazo, evitando el riesgo de sobreendeudamiento. A través de ella se han creado dos fondos soberanos: el Fondo de Estabilización Económica y Social (FEES), que permite ahorrar en períodos de bonanza para financiar gastos futuros, y el Fondo de Reserva de Pensiones (FRP), destinado a financiar el pilar solidario del sistema previsional.

El sistema tributario se articula en torno a normas que regulan los ingresos públicos y promueven la equidad fiscal.[40] Se han implementado reformas significativas con el objetivo de aumentar la carga tributaria de manera justa, mejorar la transparencia y reducir la evasión y elusión fiscal. Tales medidas incluyen la adopción de mecanismos para prevenir la elusión tributaria y fortalecer el cumplimiento de las obligaciones fiscales, lo que contribuye a una mayor sostenibilidad y eficiencia en la recaudación de impuestos, siguiendo estándares de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).[41]

La ejecución presupuestaria se realiza a través de una estructura jerarquizada de partidas, capítulos y programas. Cada servicio público dispone de asignaciones detalladas por ítems, según el Clasificador Presupuestario del Ministerio de Hacienda.[42] Los principales subtítulos de ingresos incluyen transferencias corrientes y aportes fiscales. En cuanto al gasto, se consideran gastos en personal, bienes y servicios, transferencias corrientes, inversiones y servicio de la deuda. La DIPRES tiene la facultad

---

36 Artículo 67 de la Constitución Política de la República.

37 Artículos 113 y 119, respectivamente, de la Constitución.

38 Artículo 65 de la Constitución.

39 Destacan en este sentido, el Decreto Ley 1.263 de 1975, que organiza el sistema de administración financiera del Estado y establece principios de contabilidad gubernamental, y la Ley 20.128 sobre Responsabilidad Fiscal (2006), que institucionaliza la regla del balance estructural.

40 Decreto Ley 830 (Código Tributario).

41 Al respecto, véase la Ley 20.780 de 2014 y la Ley 21.713, publicada en 2023.

42 Dirección de Presupuestos, Ley de Presupuestos y Clasificador Presupuestario. Presentación a Comité de Experta/os Christian Farias S., 14 de julio de 2023. https://www.integridadytransparencia.gob.cl/wp-content/uploads/2023/07/14.07-Christian-Farias-DIPRES-Presentacion-Ley-de-presupuesto-y-clasificador-presupuestar.pdf.

de modificar presupuestos mediante decretos, mientras que la Contraloría General de la República (CGR) ejerce la función fiscalizadora y contable para asegurar el correcto uso de los recursos públicos. En todo lo anterior no se considera un enfoque de derechos humanos.

En el nivel regional, el presupuesto es aprobado por el Consejo Regional y financiado principalmente a través del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR). La ejecución de proyectos requiere la evaluación técnica del Ministerio de Desarrollo Social y Familia (MIDESO), la priorización del gobernador regional (reemplazando en algunas de sus funciones al intendente regional desde 2021) y la aprobación final del Consejo. El rol de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE), dependiente del Ministerio del Interior, es central en la distribución de recursos y en los ajustes de gasto durante el año.

Los municipios, por su parte, diseñan y ejecutan sus presupuestos conforme al Decreto Ley 2.385 sobre Rentas Municipales y la Ley 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades. La elaboración del presupuesto municipal está a cargo del alcalde, con apoyo de la Secretaría Comunal de Planificación (SECPLAN) y de la unidad de finanzas. Este debe presentarse al Concejo Municipal durante octubre y ser aprobado antes del 15 de diciembre. El Concejo puede modificar o reducir el presupuesto, pero no aumentarlo.

Los ingresos municipales provienen de recursos propios –como el Fondo Común Municipal (FCM), patentes y permisos– y de fondos externos gestionados mediante concursos del gobierno regional o central. El FCM es redistributivo y se asigna en función de criterios como pobreza relativa, predios exentos de impuestos y menores ingresos propios. La estructura de gastos municipales incluye cinco categorías: operación, prestaciones previsionales, transferencias, inversión y otros gastos. En cada una de ellas se identifican subcomponentes vinculados a bienes, servicios, subvenciones o inversión física.[43]

La coordinación intergubernamental presenta ciertos desafíos. Mientras que el nivel central dispone de mayor previsibilidad y capacidad técnica, los niveles regional y local enfrentan restricciones, tanto en autonomía

[43] Yasna Cortés y Dusan Paredes, "El Fondo Común Municipal: ¿Cuál es su rol en la convergencia de ingresos locales?", Latin American Research Review, 51(3), 2016, pp. 161-180. Se demuestra que este instrumento no tiene un efecto significativo en la velocidad de convergencia. El débil desarrollo de la descentralización y los bajos incentivos de las municipalidades para obtener fuentes propias de financiamiento, podrían promover diversos comportamientos estratégicos que distorsionarían el efecto redistributivo del FCM en las municipalidades, disminuyendo su impacto en la reducción de las disparidades territoriales en Chile.

financiera como en planificación de largo plazo. En particular, los municipios deben lidiar con ingresos variables y un marco legal restrictivo en cuanto a endeudamiento. Aunque no pueden contraer deuda formal sin autorización del Ministerio de Hacienda, existen prácticas como el arriendo retroactivo o la deuda flotante[44] con proveedores que han generado pasivos estructurales preocupantes.[45] Evidencia reciente muestra que esta situación se mantiene: en 2024, la deuda flotante de los gobiernos regionales alcanzó $130.584 millones, de los cuales aún quedaron $51.848 millones sin cubrir,[46] y en algunos municipios como Curicó, la deuda flotante supera los $1.3 mil millones.[47] Esto confirma que el problema permanece vigente, aun cuando en 2024 la Contraloría General de la República emitió nuevas instrucciones para el cálculo del déficit municipal, reforzando el control sobre la deuda flotante y otras obligaciones pendientes, con el fin de mejorar la transparencia y la rendición de cuentas.[48]

En términos institucionales, además de DIPRES y CGR, otros actores clave en el nivel central son el Ministerio de Hacienda, responsable de la formulación y ejecución de la política fiscal; el Servicio de Impuestos Internos (SII), encargado de la administración tributaria y la recaudación de ingresos; la Comisión Mixta de Presupuestos del Congreso Nacional que revisa, modifica y aprueba la Ley de Presupuestos; y el Área de Políticas Tributarias del Ministerio de Hacienda, que diseña e implementa medidas impositivas. En el nivel regional, los protagonistas son los Gobiernos Regionales liderados por gobernadores regionales y Consejos Regionales, quienes formulan y aprueban planes y programas de inversión pública, distribuyen recursos del Fondo Nacional de Desarrollo Regional y fiscalizan su ejecución. A nivel local, el alcalde dirige la administración municipal y propone el presupuesto comunal, mientras que el Concejo Municipal lo aprueba y ejerce funciones de fiscalización. Si bien la mayoría de estos actores no incorpora de manera sistemática un enfoque explícito de derechos humanos en sus funciones, existen avances parciales. Por ejemplo, los Planes Regionales de Ordenamiento Territorial –elaborados por los Gobiernos Regionales, con aprobación de los Consejos Regionales

---

44 La deuda flotante municipal se refiere a las obligaciones financieras de los municipios que no han sido pagadas al cierre de cada año fiscal.

45 SUBDERE, *Modernización del Sistema Municipal*, Documento de Trabajo N° 1, 2015, p. 9.

46 Ciperchile.cl: "Las cifras de la estrechez fiscal del gobierno: retrasos en pagos a funcionarios y *peak* histórico en deudas aplazadas para el 2025", 27 de febrero de 2025.

47 VLN Radio: "$1.316 millones: Departamento de Finanzas aclara deuda flotante de la Municipalidad de Curicó", 24 de enero de 2025.

48 Contraloría General de la República, "Instrucciones a las municipalidades sobre el cálculo del déficit municipal", Oficio E-572830, 30 de noviembre de 2024.

y coordinación técnica con la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE)– incluyen objetivos de equidad territorial en la distribución de inversiones.[49]

En cuanto a prácticas de transparencia, la ley exige que el Ministerio de Hacienda presente un informe anual de finanzas públicas junto al proyecto de Ley de Presupuestos. Desde 2017, este informe incluye más desagregaciones y se publica en formato accesible, y desde 2019 se están elaborando informes trimestrales de finanzas públicas.[50] A su vez, los municipios han sido objeto de iniciativas por parte del Consejo para la Transparencia (CPLT), que ha implementado un Modelo de Gestión en Transparencia Municipal para mejorar el cumplimiento de la Ley 20.285 sobre Acceso a la Información Pública.[51]

Finalmente, si bien existen mecanismos formales de participación, como los Consejos de la Sociedad Civil (COSOC), su impacto en el ciclo presupuestario ha sido limitado. La Ley 20.500 permite a los municipios adoptar presupuestos participativos, pero su implementación sigue siendo marginal.[52] El sistema de denuncias ciudadanas habilitado por la CGR representa, en cambio, un espacio más robusto de participación indirecta, aunque la obligación de identificación de quienes denuncian resulta ser una barrera a la exposición de irregularidades por temor a represalias.[53]

En síntesis, la normativa chilena configura un sistema presupuestario técnicamente robusto en el nivel central, con reglas fiscales consolidadas y una institucionalidad clara. Sin embargo, en el nivel regional y especialmente local persisten desafíos en lo relativo a la autonomía financiera, la flexibilidad normativa y capacidad técnica. Esta arquitectura multiescalar será analizada en la siguiente sección desde el enfoque de derechos humanos, explorando cómo los principios de progresividad, uso máximo de recursos, igualdad y no discriminación, transparencia,

---

[49] Ministerio del Interior y Seguridad Pública, *Decreto N° 469: Aprueba Política Nacional de Ordenamiento Territorial*, 2019 (vigente), publicado en 2021. https://www.bcn.cl/leychile/navegar?i=1162254

[50] DIPRES, Informes de Finanzas Públicas Trimestral. Varios años, disponibles en: https:/www.dipres.gob.cl/598/w3-propertyvalue-24862.html

[51] Consejo para la Transparencia, *Modelo Gestión Transparencia Municipal*. (s.f.), párr. 1. https://www.consejotransparencia.cl/modelo-gestion-transparencia-municipal/.

[52] Esto va más allá de la discusión presupuestaria, y se evidencia en distintas instancias, véase Consejo Nacional de Participación Ciudadana, *Informe Final: Estado de la participación ciudadana y propuestas de reforma a la Ley 20.500*, pp. 29-39. https://www.ips.gob.cl//servlet/internet/archivo/1421809887266/informe-final-consejo-nacional-de-participaci%C3%B3n-ciudadana-ene-2017.pdf, 2017.

[53] Ramon Ragués i Vallès y otros, "El incentivo de las denuncias como instrumento de prevención y persecución penal: presente y futuro del *whistleblowing* en Chile", *Política criminal,* 16(31), 2021, pp. 1-29.

rendición de cuentas y participación se reflejan –o no– en las prácticas presupuestarias del Estado chileno.

2.1. El presupuesto a la luz de los estándares de derechos humanos: una metodología de trabajo

Mirado desde una perspectiva general, el diseño institucional del presupuesto público en Chile presenta avances importantes en términos de modernización fiscal y disciplina macroeconómica. No obstante, al contrastarlo con los estándares internacionales y regionales de derechos humanos se observan tensiones relevantes, tanto normativas como prácticas, que limitan su potencial transformador en clave de derechos.

Un primer elemento que ha sido objeto de atención por parte del sistema universal es la exigencia normativa para justificar recortes presupuestarios en áreas sociales. Distintos mecanismos del sistema universal de derechos humanos han manifestado preocupaciones sobre la falta de criterios claros o mecanismos normativos para asegurar que las decisiones fiscales, incluyendo recortes o ajustes presupuestarios en áreas sociales, se adopten conforme al principio de utilización del máximo de los recursos disponibles. Por ejemplo, la Relatora Especial sobre el derecho a una vivienda adecuada señaló que, pese a avances normativos, en Chile no se aplica efectivamente el máximo de los recursos disponibles.[54] La arquitectura fiscal chilena establece mecanismos técnicos para evaluar el gasto (por ejemplo, los informes de DIPRES o los balances de gestión), pero no existe una regla que obligue al Ejecutivo a presentar criterios sustantivos para justificar reducciones en partidas clave cuando hay restricciones fiscales. En la práctica, la única instancia para cuestionar estas reducciones es el debate legislativo en el Congreso Nacional, el cual no opera con un enfoque explícito de derechos humanos en su revisión presupuestaria (ver en este Informe, capítulo Vargas et al.).

En cuanto a la movilización de recursos, Chile ha institucionalizado una regla de balance estructural desde el año 2000, y la Ley 20.128 sobre Responsabilidad Fiscal formalizó la creación de fondos soberanos como el Fondo de Estabilización Económica y Social (FEES) y el Fondo de Reserva de Pensiones (FRP). Estos instrumentos buscan asegurar estabilidad intertemporal del gasto público y evitar que mayores ingresos coyunturales se traduzcan en compromisos permanentes. Sin embargo,

[54] Consejo de Derechos Humanos, *Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto relativo a su misión a Chile*, A/HRC/37/53/Add.1, 17 de enero de 2018, párr. 11. https://acnudh.org/informe-de-la-relatora-especial-sobre-una-vivienda-adecuada-mision-a-chile/

desde una perspectiva de derechos humanos, la existencia de altos montos acumulados sin criterios que los permitan activar para su uso, ante crisis sociales o necesidades impostergables, tensiona el principio de uso máximo de recursos. Un ejemplo claro fue el estallido social de 2019: pese al amplio superávit acumulado, el Ejecutivo no activó mecanismos excepcionales de financiamiento a programas de reparación exhaustivos y cuando lo hizo optó por reformas graduales sin mayor expansión fiscal.[55] Al contrario, durante la pandemia de COVID-19 se implementaron medidas extraordinarias de alto impacto fiscal –incluyendo transferencias directas y la autorización de retiros de fondos desde las cuentas individuales de pensiones–, pero estas últimas trasladaron el costo al ahorro previsional privado, sin que se evaluara plenamente su coherencia con las obligaciones de derechos humanos.

En materia de no discriminación, el diseño presupuestario tampoco contempla mecanismos institucionalizados para evaluar ex ante el impacto de las decisiones fiscales sobre distintos grupos de población. Si bien desde la DIPRES se han desarrollado estándares de presupuestos con enfoque de género, la falta de un enfoque en otras categorías protegidas, incluidas las de edad o discapacidad, implica que muchas veces las asignaciones se realizan sin considerar necesidades diferenciadas. Esta brecha ha sido observada por el Comité de los Derechos del Niño que, en 2015, manifestó preocupación por la ausencia de un enfoque presupuestario con perspectiva de derechos de la niñez y recomendó incorporar mecanismos para evaluar el impacto del gasto público en los niños y niñas.[56]

Desde el punto de vista de la información, si bien Chile ha sido reconocido por su transparencia activa –por ejemplo, en rankings como el *Open Budget Index* (OBI)–,[57] persisten desafíos relevantes. Los informes de finanzas públicas enviados al Congreso son altamente técnicos y difíciles de interpretar por organizaciones sociales sin apoyo especializado. Además, los indicadores presupuestarios no están desagregados por sexo, discapacidad u otras categorías protegidas, lo que impide evaluar si la distribución del gasto reproduce o reduce desigualdades estructurales. En la actualidad no existe un sistema que etiquete de manera sistemática el gasto destinado a acciones afirmativas, sin embargo, sería técnicamente

[55] *Informe 2020*, p. 59 y 117, Informe 2021, pp. 25-26.

[56] Comité de los Derechos del Niño, *Observaciones finales sobre los informes periódicos cuarto y quinto combinados de Chile*, CRC/C/CHL/CO/4-5, 30 de octubre de 2015, párr. 14.

[57] International Budget Partnership, *Encuesta de Presupuesto Abierto 2023*. (s.f.). https://internationalbudget.org/es/open-budget-survey/country-results/2023/chile

posible calcularlo mediante una adecuada clasificación y seguimiento de programas e intervenciones con ese objetivo.

En términos de participación, como ya se señaló, el sistema institucional chileno se basa en una lógica altamente tecnocrática. Por su parte, la participación ciudadana en la gestión pública ha sido insuficiente para garantizar mecanismos robustos de incidencia presupuestaria.[58] Este déficit se aleja del estándar promovido por el sistema universal, que reconoce el derecho a participar en todas las fases del ciclo de políticas públicas, incluida la asignación y control del presupuesto.

Por otra parte, si bien el país cuenta con órganos de control relevantes –como la Contraloría General de la República y el Consejo para la Transparencia–, no existen mecanismos de exigibilidad judicial específica en materia presupuestaria. Los ciudadanos no tienen a su disposición un recurso efectivo ante tribunales para impugnar decisiones presupuestarias que afecten derechos sociales. Es la propia Constitución en su artículo 20 la que no permite presentar recursos de protección frente a la vulneración de los derechos a la salud y seguridad social, ni tampoco se consideran otras acciones para garantizar estos derechos fundamentales. Cabe precisar que la ausencia de mecanismos que reviertan o, al menos, aminoren los impactos de afectaciones de derechos, puede generar consecuencias no deseables, si lo que se pretende es fortalecer verdaderamente la protección de tales derechos. Por ejemplo, en múltiples causas que le ha tocado conocer, la Corte Suprema ha obligado al Estado chileno a adquirir medicamentos de alto costo prescritos para ciertas enfermedades en razón de su rol de garante de derechos fundamentales y del principio de subsidiariedad estatal en la protección del derecho a la vida de las personas.[59] Esto refleja la necesidad de contar con mecanismos claros y políticas públicas robustas que permitan compatibilizar la garantía de derechos con una planificación y asignación equitativa de los recursos públicos.

En síntesis, el modelo institucional chileno de formulación y control del presupuesto muestra un entramado normativo y técnico especializado con mecanismos relevantes para la sostenibilidad fiscal, pero sin anclajes claros en los estándares del sistema universal. Existen avances relevantes en transparencia, disciplina macrofiscal y fiscalización *ex post*, pero también persistentes vacíos en cuanto a la justificación de decisiones regresivas, a

[58] Ministerio Secretaría General de Gobierno, *Informe final del proceso participativo para modernizar la Ley 20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la gestión pública,* 2024, p. 50. https://organizacionessociales.gob.cl/wp-content/uploads/2024/06/INFORME_-HABLEMOS-DE-PARTICIPACION_-30-05.pdf 2024

[59] Corte Suprema, Rol N°25.147-2019, 3 de diciembre de 2019.

la consideración de desigualdades estructurales y a que se produzca una participación ciudadana significativa. La convergencia plena con los estándares internacionales requiere una revisión institucional orientada a consolidar el enfoque de derechos como eje estructurante de la política fiscal, más allá del equilibrio financiero.

3. PRESUPUESTOS PÚBLICOS Y DERECHOS HUMANOS EN LA ERA DE LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL: EL MODELO PREDICTIVO DE LICENCIAS MÉDICAS DE SUSESO EN PERSPECTIVA

Con el objeto de ofrecer un ejemplo concreto sobre el diseño, implementación y ejecución del presupuesto público en un proyecto específico, y para evaluar si considera un enfoque de derechos humanos conforme a la metodología propuesta en el anexo de este capítulo, se estudiará el caso de la Superintendencia de Seguridad Social (SUSESO), en particular su rol fiscalizador y la implementación del modelo predictivo para reclamos de licencias médicas. Este modelo incide directamente en la gestión de recursos públicos, ya que, frente a cualquier rechazo de licencias –sea de cotizantes de ISAPRE o FONASA–, las reclamaciones se centralizan en instancias públicas como las Comisiones de Medicina Preventiva e Invalidez (COMPIN) y la propia SUSESO, financiadas con presupuesto estatal. Para estudiar lo señalado, se presentarán antecedentes que permitan conocer SUSESO, sus principales funciones, la evolución de su presupuesto en los últimos años y cómo opera en Chile el proceso de emisión, análisis y reclamo de licencias médicas, en el cual está inserto este modelo predictivo.

La selección de este programa responde al impacto que el sistema de seguridad social tiene en los derechos humanos en general, y en particular en el tratamiento de licencias médicas, puesto que su rechazo tendría el potencial de afectar a la población de niveles socioeconómicos más bajos. Aunque son múltiples los factores que podrían explicar las razones de porqué el rechazo de licencias médicas afecta en mayor medida a estos sectores, uno de los principales motivos es la dependencia económica. La falta de pago de licencias médicas puede crear un ciclo perjudicial para las y los trabajadores más vulnerables. Como dependen de su sueldo diario y no siempre cuentan con ahorros, el rechazo de estas licencias, además de repercutir en su situación financiera, puede también obligarles a regresar al trabajo sin estar completamente recuperados, agravando, eventualmente, su estado de salud en el mediano o largo plazo.

Asimismo, la elección del programa mencionado se justifica por la relevancia que ha adquirido el comportamiento de muchas personas durante la vigencia de licencias médicas. A comienzos de 2025, la Contraloría General de la República reveló que entre 2023 y 2024 más de 25.000 funcionarios públicos viajaron al extranjero durante periodos de licencia, para los cuales fueron emitidos un total de 35.585 permisos médicos. Este gravísimo hallazgo derivó en 6.600 sumarios y alrededor de 1.100 renuncias al interior de entidades estatales y su gestión generará impactos en las decisiones presupuestarias futuras y en el correcto uso de recursos públicos.[60] Estas irregularidades motivaron la remoción de la directora de la SUSESO por parte del presidente de la República, así como la orden de investigación interna en la institución. La atmósfera de descontrol afectó directamente la percepción pública sobre la gestión de licencias y su credibilidad, generando un llamado urgente a reforzar la fiscalización, la transparencia y el uso eficiente de los recursos públicos –incluido el presupuesto institucional de la SUSESO– en materia de licencias médicas.

La SUSESO, según informa su propio sitio electrónico,[61] es un organismo estatal autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que se relaciona con el Ejecutivo a través del Ministerio del Trabajo y Previsión Social. Esta institución nace en 1927 como Departamento de Previsión Social, pasando por la denominación de Dirección General de Previsión Social desde 1945, y alcanzando su estatus de Superintendencia en 1953. Desde el punto de vista normativo, se rige principalmente por la Ley 16.395 sobre organización y atribuciones de la Superintendencia de Seguridad Social, además de circulares, reglamentos y leyes específicas que sustentan su accionar y complementan el rol del Estado en materia de seguridad social.

Entre sus principales funciones, señala su sitio electrónico, se encuentran la de interpretar de manera oficial la normativa sobre seguridad social en el país, resolviendo controversias que se le presenten en esta materia y emitiendo instrucciones a las instituciones fiscalizadas. También tiene la responsabilidad de fiscalizar de manera integral y en materias específica a diversas instituciones públicas y privadas (se encuentran, en el primer grupo, instituciones como las Cajas de Compensación de Asignación Familiar –CCAF–, Mutuales, Instituto de Seguridad Laboral, Comisiones

[60] Contraloría.cl: "CIC: Más de 25 mil funcionarios viajaron fuera del país durante licencias médicas", 20 de mayo de 2025, párr. 3. https://www.contraloria.cl/portalweb/web/cgr/-/ciclicencias-medicas

[61] Superintendencia de Seguridad Social, Misión y objetivos, (s.f.), párr. 1-10. https://www.suseso.cl/601/w3-article-18545.html

de Medicina Preventiva e Invalidez –COMPIN–; y en el segundo grupo, las Instituciones de Salud Previsional –ISAPRE–).

Para el cumplimiento de sus funciones, la SUSESO cuenta con un presupuesto asignado para el año 2025 de $21.536.213.000, contemplado en la Partida 15, Capítulo 06, Programa 01M de la Ley de Presupuestos. Este presupuesto incluye una dotación de 308 (2025) funcionarias y funcionarios. Dentro de esta partida, se establecen diversas obligaciones de fiscalización y rendición de cuentas, principalmente –aunque no en forma exclusiva– ante el Poder Legislativo. En particular, la SUSESO debe remitir de forma periódica informes detallados a comisiones especializadas del Congreso Nacional. Estas obligaciones incluyen, entre otras: la entrega anual de un informe desagregado por región sobre el funcionamiento de la Comisión Médica de Reclamos; el envío semestral de reportes sobre apelaciones y denuncias interpuestas por trabajadores afiliados a mutualidades; y la rendición de cuentas sobre los recursos utilizados en fiscalización de las mutuales en materia de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales. Además, se exige la entrega de información sobre las acciones adoptadas por la Unidad de Control de Licencias Médicas; la caracterización de denuncias por licencias rechazadas en accidentes calificados como no laborales; los datos trimestrales sobre licencias médicas por salud mental; las enfermedades y accidentes laborales más frecuentes por rubro económico; y finalmente, los estudios de puestos de trabajo orientados a identificar funciones con alto riesgo de enfermedad o accidentabilidad, así como su uso por parte de las mutuales para la determinación de origen laboral o profesional. Estas exigencias reflejan el mandato de transparencia y supervisión que recae sobre la SUSESO y permiten una aproximación más precisa a la forma en que se ejerce el control democrático sobre su ejecución presupuestaria.

En lo que respecta a la fiscalización, SUSESO debe pronunciarse sobre las reclamaciones que presenten afiliados a ISAPRE o FONASA en relación con rechazos de licencias médicas, calificación de enfermedades profesionales, entre otras. Este contexto de rechazo a licencias médicas se enmarca en el Proyecto de Mejora Integral de los Procesos de Atención Ciudadana (PMI) de la Superintendencia de Seguridad Social que busca hacer más eficaces y eficientes los servicios de la institución, reduciendo

el tiempo de tramitación de las reclamaciones por rechazos de licencias médicas y entregando un mejor servicio a la ciudadanía.[62]

Al analizar los presupuestos de los últimos 7 años, se observa un alza sostenida en los ingresos por concepto de recuperaciones y reembolsos derivados del sistema de licencias médicas, que pasaron de $86.986 millones en 2019 a $103.158 millones en 2025. Este aumento es posible interpretarlo como un indicio de mayor actividad fiscalizadora o una mayor eficiencia en los procesos de control, aunque también podría estar vinculado al crecimiento general del volumen de licencias médicas. No obstante, en ausencia de un aumento significativo en la dotación institucional, estos datos podrían dar cuenta de una tensión estructural entre mayores exigencias operativas y una capacidad técnica que permanece relativamente constante.

Tabla N°1: Recuperaciones y reembolsos derivados del sistema de licencias médicas (2019 – 2025)

	Presupuesto total (en miles de $)	Total de funcionarios	Recuperaciones y reembolsos por licencias médicas (en miles de $)
2025	$ 21,536,213.00	308	$ 103,158.00
2024	$ 19,550,732.00	304	$ 104,806.00
2023	$ 17,366,005.00	299	$ 101,262.00
2022	$ 15,108,116.00	298	$ 95,261.00
2021	$ 14,150,496.00	296	$ 91,256.00
2020	$ 14,825,195.00	302	$ 89,248.00
2019	$ 14,045,832.00	301	$ 86,986.00

Fuente: elaboración propia en base a leyes de presupuestos públicos disponibles en DIPRES.

Para comprender cuál es el rol de SUSESO en el proceso de análisis de reclamos por rechazo de licencias médicas, y que da origen al establecimiento de un sistema más eficiente y tecnológico, se debe comprender primeramente el ciclo de vida de una licencia médica y su tramitación.

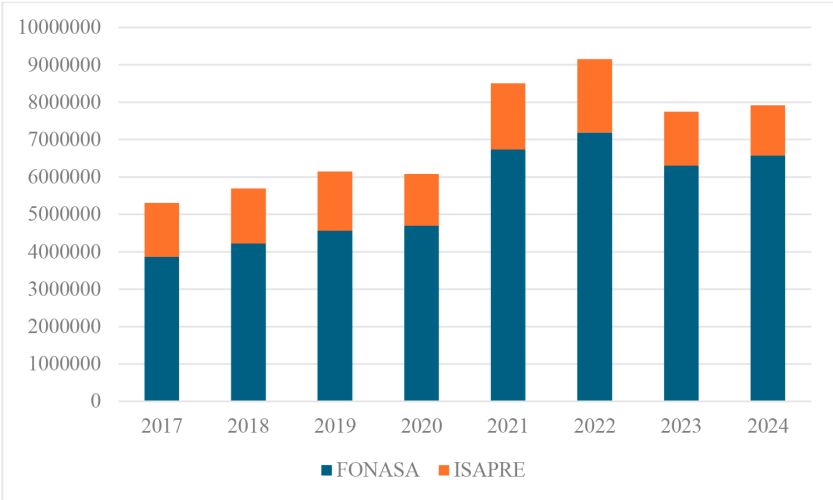
[62] SUSESO, *PMI, Proyecto de Mejora Integral*, (s.f)., párr. 3. https://www.suseso.cl/606/w3-propertyvalue-264544.html

La licencia médica es un documento que permite a un trabajador o trabajadora ausentarse o reducir su jornada laboral por razones de salud, y que es emitido por un profesional médico tras evaluar su condición. Si el empleador está en el sistema, la licencia se envía electrónicamente; de lo contrario, se entrega una copia impresa. El empleador debe completar y enviar el formulario a la entidad correspondiente (COMPIN para cotizantes de FONASA cuyo empleador no está afiliado a una Caja de Compensación –CCAF–; CCAF para afiliados a FONASA cuyo empleador sí está afiliado a una CCAF; o ISAPRE para quienes cotizan en estas instituciones) para su verificación. La Contraloría Médica evalúa la licencia y puede aprobar, rechazar o modificar el período de reposo. Las licencias aprobadas son enviadas a la entidad pagadora, que calcula el subsidio correspondiente por incapacidad laboral. En caso de ser rechazadas, el trabajador puede presentar una reclamación ante la SUSESO.[63]

Desde 2021 se observa un aumento considerable en la cantidad de licencias médicas electrónicas tramitadas en Chile, tanto para personas afiliadas a FONASA como a ISAPRE. Mientras entre 2017 y 2020 las cifras se mantenían relativamente estables –con un promedio anual cercano a los 4,5 millones de licencias en el sistema público y 1,4 millones en el privado–, a partir de 2021 se registra un quiebre significativo. Ese año se procesaron más de 6,7 millones de licencias vinculadas a FONASA y más de 1,7 millones a ISAPRE, cifras que alcanzaron un máximo histórico en 2022, con más de 9 millones de licencias en total. Este incremento sostenido se puede explicar –en gran medida– tanto por los efectos acumulados de la pandemia sobre la salud física y mental de la población como por una mayor digitalización del sistema, lo que ha ampliado el acceso al derecho a la incapacidad laboral. Al mismo tiempo, ha generado una presión creciente sobre los organismos responsables de la evaluación y resolución de controversias, incluyendo a la Superintendencia de Seguridad Social.

63 SUSESO, *La ruta de la Licencia Médica Electrónica (LME),* (s.f.), párr. 1-10. https://www.suseso.cl/606/w3-propertyvalue-351151.html#Ayuda-A

Tabla N°2: Licencias médicas electrónicas tramitadas en Chile



Fuente: elaboración propia en base a información de SUSESO.

Según los informes anuales presentados al Congreso, la Comisión Médica de Reclamos –instancia dependiente de la SUSESO encargada de resolver apelaciones– ha tramitado un volumen sostenido de entre 120.000 y 150.000 casos por año. Aunque en años recientes las licencias médicas por salud mental han disminuido en proporción relativa (de 43,7% en 2021 a 34,3% en 2023), continúan representando una parte significativa del total de reclamos ingresados, lo que refleja una demanda persistente y compleja sobre los equipos técnicos y jurídicos de la Superintendencia. En cuanto a los motivos de reclamo, en 2024 se registraron 117.978 reclamaciones por rechazo de licencias médicas, de las cuales el 62,3% correspondió a evaluaciones realizadas por las COMPIN, mientras que las reclamaciones contra ISAPRE representaron menos del 20%, según cifras publicadas por la propia SUSESO.[64]

Este aumento de carga para la Superintendencia no solo se expresa en el número de casos tramitados, sino también en la creciente diversidad de materias abordadas y en la necesidad de garantizar estándares de debido proceso en cada resolución. La falta de variación sustantiva en la dotación institucional –308 funcionarios a nivel nacional en 2025, según el proyecto de ley de presupuestos– contrasta con la mayor intensidad operativa y analítica requerida para abordar reclamos que, en muchos

[64] SUSESO (2025), *Reclamaciones recibidas y resueltas en la Superintendencia de Seguridad Social*, marzo 2025, p. 9. https://www.suseso.cl/607/articles-751571_archivo_01.pdf

casos, involucran diagnósticos sensibles, como enfermedades psiquiátricas o accidentes laborales. Esta situación ha motivado la incorporación de herramientas tecnológicas como el modelo predictivo de resolución de reclamos que veremos a continuación.

3.1. Modelo predictivo de licencias médicas: eficiencia algorítmica vs. derechos humanos en su presupuesto

En el contexto descrito en la sección anterior, y como parte de una estrategia integral de modernización de procesos, se desarrolló el modelo predictivo para reclamos de licencias médicas, con el apoyo técnico del Laboratorio de Gobierno de la Universidad Adolfo Ibáñez y financiamiento público complementado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).[65] Esta iniciativa busca reducir los tiempos de análisis de cada reclamación, optimizando así la asignación de recursos y mejorando la capacidad de respuesta institucional.

Sin embargo, esta orientación hacia la eficiencia –motivada en parte por restricciones presupuestarias y por la necesidad de responder a una demanda creciente– no ha sido acompañada de mecanismos adecuados que aseguren la incorporación sistemática de estándares de derechos humanos en el diseño, implementación y evaluación de este tipo de herramientas tecnológicas. Como se ha argumentado en las secciones anteriores, la eficiencia en la gestión pública no constituye por sí sola una garantía de cumplimiento de derechos, y puede incluso entrar en tensión con principios fundamentales como la no discriminación, la participación o la rendición de cuentas si no se encuentra debidamente regulada. A continuación, se analiza el caso del modelo predictivo de licencias médicas desde esta perspectiva crítica, con énfasis en los vacíos normativos, presupuestarios y de gobernanza que dificultan su alineación con un enfoque de derechos humanos.

En las siguientes secciones se analizará la coherencia de este modelo con un enfoque basado en derechos humanos, evaluando particularmente si el presupuesto que lo sustenta y su diseño institucional cumplen con los criterios establecidos en la metodología propuesta en el anexo de este capítulo.

3.1.1. Identificación y delimitación del objeto de análisis

El modelo predictivo de licencias médicas de la SUSESO es una iniciativa destinada a mejorar la gestión de las reclamaciones por rechazo de licencias

[65] SUSESO, *PMI*, op. cit., párr. 1.

médicas en Chile, a través de la ciencia de datos e inteligencia artificial. Este modelo busca anticipar y analizar el comportamiento de los reclamos de licencias médicas, con el fin de optimizar los procesos y recursos asociados a la salud laboral.

El desarrollo del modelo se basa en el análisis de grandes volúmenes de datos históricos relacionados con las licencias médicas. Utiliza técnicas de *machine learning* y algoritmos estadísticos para identificar variables relevantes que influyen en la duración y frecuencia de las licencias. Esto incluye factores como la edad, el sexo, el tipo de enfermedad y el historial médico del trabajador.

Este modelo contempla entre sus principales objetivos la prevención y detección temprana de patrones que den cuenta de un uso recurrente o prolongado de licencias médicas, mejorar los procesos de toma de decisiones en base a datos concretos, optimizar recursos gracias a la gestión eficiente de los mismos, y reducir los tiempos de espera de los reclamantes y las consecuencias que la tardanza puede significarles.[66]

Según manifiestan las propias bases de la licitación de este proyecto, se espera que su implementación sea eficiente tanto para la Superintendencia (que destinará menos recursos para tramitar el mismo volumen de reclamos) como para las y los reclamantes (quienes tendrán una respuesta anticipada). No obstante, como se ha señalado en las secciones anteriores sobre estándares internacionales, la eficiencia no siempre guarda una correspondencia directa con un enfoque de derechos humanos. La búsqueda de optimización de recursos, si no va acompañada de salvaguardias normativas y mecanismos de participación y control, puede derivar en impactos adversos que comprometan principios como la equidad, la transparencia y la no discriminación. En este sentido, si bien la licitación no define criterios operativos concretos para garantizar un enfoque de derechos humanos en la ejecución del modelo predictivo, el Pacto de Integridad contenido en las bases establece que el oferente debe respetar los derechos fundamentales de sus trabajadores y los derechos humanos en general, conforme a la Constitución, el Código del Trabajo y los Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos de Naciones Unidas.

Este proyecto se inserta, además, en un contexto en el que la fiscalización de licencias médicas ha cobrado alta visibilidad pública. Como ya se

[66] Licitación Pública ID 1607-28-LE23, *Análisis y Desarrollo del Modelo Licencias Médicas*, 13 de octubre de 2023. https://www.mercadopublico.cl/Procurement/Modules/RFB/DetailsAcquisition.aspx?qs=+CmsHS5Rn9jNsjNenY+rxA==

indicó anteriormente, a comienzos de 2025 la Contraloría General de la República reveló que entre 2023 y 2024 más de 25.000 funcionarios públicos viajaron al extranjero durante periodos de licencia médica, en un total de 35.585 permisos emitidos, lo que derivó en 6.600 sumarios y alrededor de 1.100 renuncias en entidades estatales. Estas irregularidades, detectadas mediante cruces de datos administrativos sin el uso del modelo predictivo de la SUSESO, reforzaron el debate sobre la necesidad de contar con herramientas más eficientes y coordinadas para prevenir y detectar irregularidades en la gestión de licencias, así como para garantizar un uso correcto y transparente de los recursos públicos.

En términos de finalidad, el programa pretende garantizar el ejercicio del derecho a la seguridad social, consagrado en el artículo 19 N°18 de la Constitución chilena, en la Ley16.395 (que crea la SUSESO) y en la Ley 21.063 (sobre el seguro para el cuidado de menores con enfermedades graves). Asimismo, se vincula con compromisos internacionales como el Convenio 102 y el Convenio 121 de la OIT, así como con el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (art. 9), que reconoce expresamente este derecho.

Aunque el diseño del modelo no establece una focalización explícita en poblaciones históricamente excluidas, el impacto de los rechazos de licencias suele recaer en personas de menores ingresos y con menos acceso a redes de apoyo, lo que podría justificar una atención diferenciada desde una perspectiva de derechos. Esta tendencia se ve reflejada en los datos del Observatorio IMIPUSS (Cajas de Chile y USS), que muestran que casi todas las licencias médicas provienen de personas con rentas menores al tope imponible, donde el promedio anual es de 2,97 licencias por persona, frente a 1,15 en tramos de ingreso superiores.[67] Asimismo, una parte significativa de la fuerza laboral está fuera del sistema formal: la tasa de ocupación informal en Chile alcanzó el 25,8 % en el trimestre enero-marzo de 2025, lo que equivale a más de 2,4 millones de personas trabajadoras no registradas formalmente, lo cual introduce un sesgo estructural que limita la representatividad de los datos disponibles.[68] A su vez, el modelo responde a una necesidad pública relevante y documentada: la acumulación de reclamos no resueltos, la lentitud en la respuesta institucional, y las dificultades técnicas para procesar volúmenes crecientes de solicitudes.

---

[67] Pablo Villalobos Dintrans, *Licencias médicas en Chile: diagnóstico, experiencias internacionales y propuestas de reforma*, Cajas de Chile-Instituto de Políticas Públicas en Salud, Universidad San Sebastián, 2024, p. 21.

[68] Ine.gob.cl: "Tasa de ocupación informal a nivel nacional llegó a 25,8 % en el trimestre enero–marzo de 2025", 5 mayo de 2025.

Finalmente, aunque se enmarca en un programa estatal de mejora de procesos, el gasto que sustenta el modelo predictivo –y la orientación general del mismo– no apunta a transformar estructuras de desigualdad, sino más bien a mejorar el desempeño institucional en un ámbito sensible. Esto sitúa la intervención más cerca de un enfoque de tipo correctivo o asistencial, que deberá ser examinado críticamente en los siguientes puntos del análisis.

3.1.2. Contextualización normativa y determinación de obligaciones del Estado

El gasto público destinado al funcionamiento de la SUSESO, y específicamente al desarrollo del modelo predictivo de licencias médicas, se encuentra jurídicamente respaldado tanto a nivel constitucional como internacional. El derecho a la seguridad social está reconocido en el artículo 19 N°18 de la Constitución chilena, y ha sido reforzado por instrumentos internacionales ratificados por el país, como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (art. 9), la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Protocolo de San Salvador, art. 9), y convenios de la OIT como los N°102 y 121. A nivel programático, el modelo se vincula al Proyecto de Mejora Integral de los Procesos de Atención Ciudadana (PMI) y al Programa de Modernización del Estado impulsado por el Ministerio de Hacienda, lo que demuestra su inserción en instrumentos de planificación nacional.

Desde la perspectiva de derechos humanos, el Estado tiene la obligación de respetar, proteger y garantizar el derecho a la seguridad social. En este caso, ello implica asegurar un sistema de licencias médicas justo, accesible y eficaz, particularmente para personas en situación de vulnerabilidad. La creación de un modelo predictivo para resolver reclamaciones debe, por tanto, orientarse a garantizar ese derecho, sin discriminación, asegurando la calidad del procedimiento y evitando impactos regresivos.

El gasto asociado a la SUSESO –incluido el presupuesto para el modelo– fue aprobado por el Congreso Nacional dentro de la Ley de Presupuestos, cumpliendo con el procedimiento institucional establecido. Sin embargo, la discusión legislativa disponible no entrega evidencia de un debate público o técnico específico respecto del modelo predictivo, sus impactos o eventuales riesgos, lo que evidencia una falta de deliberación sustantiva sobre su contenido y alineación con los derechos humanos. Esto se complejiza al considerar que el monto destinado al modelo (USD 8

millones) equivale a más de un tercio del presupuesto anual institucional en 2025.

El diseño del modelo se justifica en términos de eficiencia administrativa, pero no se identifican mecanismos normativos que limiten su aplicación discrecional ni procedimientos judiciales o administrativos accesibles para impugnar decisiones automatizadas o cuestionar sesgos algorítmicos. Esto tensiona el cumplimiento del principio de progresividad, ya que una política orientada a mejorar la gestión de recursos podría, en ausencia de garantías, producir efectos regresivos sobre el acceso efectivo a prestaciones sociales. La falta de salvaguardas para evitar discriminaciones o errores automatizados, y la ausencia de participación ciudadana en su diseño, son factores críticos a considerar.

3.1.3. Diagnóstico de equidad y no discriminación

El gasto destinado a la SUSESO y, en particular, a la implementación del modelo predictivo de licencias médicas, se inserta en un contexto de desigualdades estructurales en el acceso a la seguridad social, especialmente en lo relativo al derecho a la salud y al ingreso por incapacidad laboral. Las personas más afectadas por el rechazo de licencias médicas –según evidencia presentada por la propia SUSESO y en informes al Congreso– suelen provenir de sectores con menor acceso a recursos legales y médicos, incluyendo trabajadores y trabajadoras informales, afiliados a FONASA, mujeres con licencias por salud mental y personas con enfermedades de difícil diagnóstico.[69] Estas brechas se ven acentuadas por factores como el género, la situación socioeconómica y el territorio, en particular en zonas extremas y rurales.

El diseño y aplicación del modelo predictivo no ha sido acompañado de mecanismos de consulta o participación ciudadana, ni ha incorporado medidas afirmativas orientadas a corregir estas desigualdades.[70] Tampoco existen antecedentes públicos que den cuenta de una evaluación de impactos diferenciados ex ante ni de medidas de corrección *ex post* en caso de sesgos algorítmicos. El modelo opera sobre grandes volúmenes de datos históricos que podrían perpetuar patrones de discriminación

[69] SUSESO, *Informe anual de emisores de licencias médicas electrónicas 2024*, abril de 2025, pp. 4-9. https://www.suseso.cl/607/articles-753476_archivo_01.pdf

[70] El modelo predictivo implementado por la SUSESO forma parte del Procedimiento Administrativo Electrónico (PAE). Su objetivo es reducir los tiempos de revisión de reclamos de licencias médicas, pasando de un promedio de 120 días corridos a cerca de 30. Para ello, se desarrolló un modelo de *Machine Learning* basado en Random Forest, tras exhaustivas pruebas con técnicas como regresiones lineales y redes neuronales, y que permite perfilar a los usuarios con mayor probabilidad de reclamar, de modo de anticipar y agilizar los trámites.

preexistentes si no son tratados con criterios de equidad y transparencia. Además, no se ha desarrollado una estrategia específica para evitar impactos desproporcionados en poblaciones que ya enfrentan barreras estructurales, lo que podría derivar en efectos regresivos, especialmente en licencias relacionadas con salud mental o enfermedades no visibles.

En ausencia de ajustes razonables o canales accesibles de impugnación, el modelo puede consolidar un enfoque tecnocrático que refuerce las inequidades en vez de corregirlas. La ausencia de participación de grupos históricamente excluidos en su diseño y evaluación es en particular preocupante desde la perspectiva de derechos humanos. En este contexto, el gasto público en esta herramienta no solo debe evaluarse por su eficiencia, sino también por su potencial de reducir –o reproducir– desigualdades estructurales, en contravención del principio de no discriminación sustantiva.

El principio de participación activa, libre e informada es uno de los pilares fundamentales del enfoque de derechos humanos en la gestión pública. En el caso del modelo predictivo de licencias médicas, no se observa una estrategia institucional que garantice instancias reales de participación ciudadana o consulta pública en ninguna de las fases clave del ciclo del programa: ni en su diseño, ni en su implementación, ni en su evaluación preliminar.

Tampoco se identifican mecanismos de consulta con organizaciones de personas usuarias, asociaciones de pacientes, colegios profesionales del ámbito médico, ni con representantes de grupos potencialmente afectados por el funcionamiento del modelo predictivo. La única referencia indirecta a un proceso consultivo se encuentra en el marco general del Proyecto de Mejora Integral (PMI), donde se mencionan "procesos de modernización orientados al ciudadano", sin que ello se traduzca en instancias efectivas de participación.

En materia de transparencia y rendición de cuentas, si bien la SUSESO cumple con sus obligaciones legales de entregar información periódica al Congreso Nacional (como se detalló en la sección anterior), esta rendición no incluye reportes específicos sobre el desempeño ni los riesgos del modelo predictivo, lo que impide un control democrático sustantivo sobre una herramienta que –por su carácter técnico y potencial impacto en los derechos de las personas– requiere altos estándares de gobernanza algorítmica.

A esto se suma que no existe un documento público que contenga la lógica de funcionamiento del algoritmo utilizado en el modelo predictivo

de licencias médicas, lo que incluye, por ejemplo, ponderación de variables, procesos de validación, o mecanismos de revisión humana que permitan y garanticen un desarrollo integral del modelo. Tampoco se evidencia la existencia de una auditoría independiente o procesos de revisión por pares. Esta opacidad resulta especialmente preocupante, considerando que la herramienta incide sobre decisiones que afectan el acceso a prestaciones del sistema de seguridad social y, por tanto, puede tener efectos directos en el ejercicio de derechos económicos y sociales. Asimismo, limita de manera considerable la capacidad de realizar un análisis del impacto real de esta iniciativa, y, por cierto, de analizar si se cumplen estándares de derechos humanos en este proceso.

Si no se cuenta con antecedentes suficientes sobre cómo se toman estas decisiones se corre el riesgo de perpetuar sesgos ya existentes, profundizando la discriminación de los sectores más vulnerables y acrecentando las desigualdades para acceder a derechos sociales y económicos.

En términos generales, esta opacidad contribuye a reforzar los cuestionamientos al proceso de emisión, evaluación y aprobación/rechazo de licencias médicas, en un contexto en que los escándalos por su mal uso en el sector público han comenzado a acrecentar la desconfianza de la población en el sistema. Esta suspicacia incide de manera negativa en aquellos que por razones médicas efectivamente necesitan contar con una licencia médica, pues podrían enfrentar barreras adicionales en su proceso de recuperación.

Por último, como autores de este capítulo solicitamos, mediante solicitudes de acceso a la información pública, antecedentes detallados sobre el modelo predictivo. Sin embargo, en reiteradas oportunidades se nos derivó únicamente a las bases de licitación del proyecto, sin entregar información sustantiva adicional. Además, se nos respondió que los antecedentes sobre las herramientas de medición de transparencia algorítmica y de sesgos y equidad solo estarían disponibles "una vez que el proyecto se encuentre implementado y operativo". [71] Esta afirmación es en especial preocupante, ya que lo ideal es que las evaluaciones de sesgos se realicen en la fase de diseño del algoritmo, mediante auditorías algorítmicas previas, precisamente para prevenir riesgos y no exponer a la población a potenciales discriminaciones una vez el sistema ya esté en uso. Lo anterior dificulta el ejercicio del derecho a saber de la ciudadanía y obstaculiza la vigilancia cívica sobre el uso de tecnologías en la administración pública.

[71] Ver respuesta de SUSESO a la solicitud de acceso a la información pública ORD. 352, de fecha 5 de mayo de 2025.

Por otra parte, información disponible de manera pública, indica que –al menos desde el 8 de mayo de 2020– el algoritmo se encuentra en ejecución, punto sobre el cual volveremos más adelante.[72]

En suma, el modelo predictivo carece de mecanismos institucionalizados de participación, consulta y control social, lo que debilita la legitimidad de su implementación. No obstante, esta carencia también puede representar una oportunidad crítica: la de avanzar hacia una gobernanza algorítmica basada en derechos, lo cual exige institucionalizar canales de participación sustantiva, abrir el funcionamiento del modelo al escrutinio público y establecer estándares claros de rendición de cuentas ante la ciudadanía.

3.1.4. Evaluación del uso máximo de los recursos disponibles, progresividad y prohibición de regresividad

El presupuesto de la SUSESO ha experimentado un aumento sostenido en los últimos años, creciendo de $14 mil millones en 2019 a más de $21 mil millones en 2025. Sin embargo, este crecimiento no se ha visto reflejado en un aumento proporcional de la dotación institucional, lo que sugiere una tensión estructural entre las crecientes exigencias operativas y las capacidades técnicas existentes en la Superintendencia. En este contexto, la implementación del modelo predictivo para reclamos por licencias médicas, como parte del Proyecto de Mejora Integral (PMI), se ha presentado como una estrategia de eficiencia institucional orientada a optimizar el uso de recursos públicos, reduciendo tiempos de tramitación y mejorando la respuesta a los usuarios. No obstante, en el contexto de las irregularidades masivas en el uso de licencias médicas, detectadas en el último tiempo, este aumento de presupuesto podría también constituir, en sí mismo, una vulneración al principio de priorización con enfoque de derechos humanos. Esto, porque se están destinando recursos crecientes a un sistema que no ha corregido sus fallas estructurales y cuyos beneficios no necesariamente alcanzan primero a quienes más lo necesitan.

En este sentido, persisten interrogantes respecto a la transparencia y consistencia del gasto asociado a esta herramienta. Diversos reportes estiman su costo en alrededor de 8 millones de dólares (cerca de unos $7.725.120.000 pesos chilenos), cofinanciados por el Ministerio de

[72] Ver *Algoritmos Públicos*, "Proyecto modelo predictivo de reclamos de licencias médicas SUSESO". https://algoritmospublicos.cl/proyecto-modelo-predictivo-reclamos-licencias-suseso Para más detalles sobre la selección del tipo de algoritmo y el presupuesto asignado, véase la presentación de SUSESO en el Coloquio de Transformación Digital (8 de mayo de 2020): https://transformacionpublica.cl/wp-content/uploads/2020/05/200508_Coloquio_TD_Respuestas_SUSESO.pdf y el video https://www.youtube.com/watch?v=rZJIHGFZKyk

Hacienda y la SUSESO. Sin embargo –según información oficial proporcionada por la propia Superintendencia vía Ley de Transparencia–, el único proceso licitado directamente relacionado con el modelo –identificado como ID 1607-28-LE23– correspondió a la adquisición de un proyecto de ciencia de datos e inteligencia artificial denominado "Análisis y Desarrollo del Modelo Predictivo de Licencias Médicas". Dicho proyecto fue adjudicado por un total de casi $56 millones de pesos chilenos, lo que evidencia una diferencia significativa entre las cifras difundidas y las licitaciones efectivamente ejecutadas. Esta falta de claridad en la desagregación presupuestaria dificulta evaluar si el proyecto utiliza en forma efectiva el máximo de los recursos disponibles y si cumple con los principios de eficiencia, rendición de cuentas y control democrático.

Además, el diseño del modelo no parece haber sido acompañado por mecanismos institucionalizados de evaluación de impacto ni planes de expansión progresiva que incorporen salvaguardas para evitar efectos regresivos. En particular, no se dispone públicamente de información detallada sobre su sostenibilidad financiera en el mediano plazo ni sobre mecanismos de corrección de posibles sesgos que afecten a grupos en situación de vulnerabilidad. Lo anterior sugiere que, aunque la herramienta puede mejorar la eficiencia operativa, su contribución al cumplimiento progresivo de derechos y al uso óptimo de los recursos públicos sigue siendo limitada y sujeta a revisión crítica.

A esto se suma que existen informaciones contradictorias respecto al estado de implementación del modelo predictivo, dificultando la supervisión ciudadana. Así, mientras la Superintendencia señala en sus respuestas a las solicitudes de acceso a la información que "en la actualidad los modelos están en etapa de entrenamiento y futura integración", su socio estratégico, la Universidad Adolfo Ibáñez, publica en la ficha técnica que este modelo se encuentra "en uso" al 8 de mayo de 2020.[73] Además, en un video de libre circulación disponible desde 2020,[74] funcionarios de la propia SUSESO explican en detalle el proceso de desarrollo, testeo e implementación del modelo. Señalan que se analizaron y calibraron distintos enfoques (árboles clasificadores, modelos de regresión, redes neuronales, *bagging y random forest*), optando, al final, por un modelo de árboles de clasificación potenciado con *bagging y random forest*.

[73] Gob Lab UAI, *Modelo Predictivo para reclamos de licencias médicas en la Superintendencia de Seguridad Social (SUSESO),* (s.f.), https://www.algoritmospublicos.cl/proyecto-modelo-predictivo-reclamos-licencias-suseso

[74] Ver https://www.youtube.com/watch?v=rZJIHGFZKyk

En términos simples, esto significa que el sistema fue entrenado probando varias técnicas de inteligencia artificial hasta encontrar la que mejor predijera los resultados deseados. El modelo elegido utiliza "árboles de decisión", una estructura que va tomando decisiones en distintos pasos según características de cada caso, y se refuerza con técnicas como bagging y random forest para mejorar la precisión. Estas son metodologías avanzadas de aprendizaje automático que requieren amplios datos históricos para entrenar el algoritmo.

Según la misma presentación, los modelos de predicción de reclamaciones y detección de similitudes de dictámenes fueron implementados en la plataforma del Procedimiento Administrativo Electrónico (PAE). Además, se informó que el proyecto de modernización se valoró en US$ 8 millones (US$ 4 millones aportados por el Programa de Modernización de Hacienda y el BID, US$ 2 millones del presupuesto regular de SUSESO y US$ 2 millones en trabajo de funcionarios), más de $7.741.200.000 de pesos chilenos, con un presupuesto adicional anual de US$ 1 millón destinado a continuidad operacional, soporte, licenciamientos y mejoras.[75]

3.1.5. Evaluación de la participación, la transparencia fiscal y la rendición de cuentas

La implementación del modelo predictivo dentro del PMI de la SUSESO carece de evidencia pública sobre instancias de participación sustantiva en su diseño o evaluación, tanto por parte de personas afectadas como de organizaciones de la sociedad civil, cuya experiencia en salud y no discriminación, por ejemplo, sería clave para prevenir sesgos algorítmicos y fortalecer la supervisión y el seguimiento del sistema. No se identifican mecanismos formales de consulta ciudadana asociados a este gasto, ni procesos deliberativos abiertos durante su aprobación o ejecución. Esta ausencia de participación debilita la legitimidad social del proyecto y limita la incorporación de criterios de equidad durante su diseño.

En materia de transparencia, aunque algunos antecedentes han sido publicados por la SUSESO en su sitio institucional y en respuesta a solicitudes vía Ley de Transparencia, la información presupuestaria asociada al modelo predictivo no es fácilmente trazable ni se encuentra desagregada por componentes técnicos, consultorías, mantenciones u operación. Respecto de la adjudicación identificada, además de las dudas planteadas sobre el presupuesto asignado, no se han difundido evaluaciones

[75] Ver https://www.youtube.com/watch?v=rZJIHGFZKyk

independientes, auditorías técnicas ni balances de resultados del modelo, lo que restringe los mecanismos de rendición de cuentas institucional.

A pesar de que existen canales formales para acceder a información –como solicitudes amparadas en la Ley 20.285– y medios de fiscalización ciudadana a través de Contraloría, estos no suplen la falta de transparencia activa ni la limitada apertura institucional. Por ello, la política evaluada presenta debilidades relevantes en lo referido al control social, participación sustantiva y garantía de exigibilidad democrática sobre el gasto ejecutado.

3.1.6. Evaluación de la coherencia institucional y la coordinación intersectorial

El desarrollo del PMI por parte de SUSESO se encuentra normativamente alineado con marcos legales nacionales e internacionales que reconocen el derecho a la seguridad social y la salud, tales como la Constitución y el PIDESC. Asimismo, se articula con el Programa de Mejora de la Gestión Pública y de los Servicios al Ciudadano del BID, lo que refuerza su coherencia con políticas nacionales de modernización del Estado.

Sin embargo, el análisis revela escasa evidencia de coordinación interinstitucional o intersectorial con otros organismos clave como FONASA, COMPIN o el Ministerio de Salud, cuya colaboración sería relevante dada la naturaleza del procedimiento que se busca agilizar. No se identifican protocolos formales, mesas de trabajo u otras instancias de articulación que prevengan duplicidades, fragmentaciones o vacíos de responsabilidad.

Tampoco se observa una articulación multinivel que involucre a gobiernos regionales o municipios en la implementación o evaluación del modelo predictivo, lo cual limita su alcance territorial y reduce la posibilidad de garantizar un estándar equitativo en todo el país. Si bien las licencias médicas son de competencia nacional y, en sentido estricto, no exigirían un nivel subnacional de gestión, una coordinación territorial podría resultar pertinente en etapas específicas –por ejemplo, en acciones de difusión, apoyo o acompañamiento a personas reclamantes–. La ausencia de enfoque intersectorial y de determinantes sociales o territoriales en el diseño del gasto compromete su capacidad para responder de manera integral a los derechos involucrados.

3.1.7. Evaluación de impacto y mecanismos de exigibilidad y corrección

A pesar de su magnitud presupuestaria y de su relevancia institucional, el PMI y el modelo predictivo desarrollado por SUSESO no cuentan

con evaluaciones públicas sustantivas sobre su impacto en la garantía de derechos, más allá de los reportes sobre reducción de tiempos de tramitación. No se han identificado indicadores con enfoque de derechos que permitan evaluar accesibilidad, equidad o no discriminación, ni mecanismos formales que integren la voz de las personas afectadas por los rechazos de licencias médicas.

Existen canales institucionales generales para presentar reclamos, como la OIRS, el portal de transparencia o recursos administrativos ante la misma SUSESO. Sin embargo, no se observan mecanismos específicos de exigibilidad asociados al modelo predictivo ni procedimientos claros para corregir impactos adversos eventualmente generados por decisiones automatizadas o asistidas por algoritmos.

Tampoco se identifican acciones correctivas orientadas a evaluar posibles sesgos o errores sistemáticos en el modelo, ni protocolos de revisión humana obligatoria en caso de decisiones automatizadas. Esto limita la capacidad institucional para prevenir o reparar afectaciones de derechos derivadas del uso intensivo de datos y aprendizaje automático sin garantías suficientes.

En definitiva, la asignación de recursos a tecnologías predictivas, sin un correlato evidente de fortalecimiento de capacidades institucionales o mecanismos de evaluación normativa, puede comprometer tanto la calidad del gasto como la garantía efectiva de derechos. En este sentido, el análisis del presupuesto de la SUSESO muestra que existe una voluntad de modernización, no obstante, la calidad del gasto público sigue estando marcada por decisiones de alto costo y bajo escrutinio, con limitada evidencia sobre su alineación con las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos.

Tras analizar las bases de licitación que dan origen a este proyecto, así como la respuesta dada por la SUSESO a una solicitud de acceso a la información, es posible afirmar que el modelo predictivo de licencias médicas no considera un enfoque robusto de derechos humanos en todo su ciclo de vida (lo que va desde la definición del problema, análisis y recolección de datos, diseño, implementación y validación de modelos, hasta el despliegue, documentación, capacitación y mantenimiento).[76]

[76] Cabe señalar que la Resolución Exenta UASG N°277, de 10 de octubre de 2023 –que Llama a Licitación Pública para la adquisición del Proyecto de Ciencia de Datos e Inteligencia Artificial denominado "Análisis y Desarrollo del Modelo Predictivo de Licencias Médicas"– explicita que entre las obligaciones, que caben al oferente y posterior adjudicatario de la licitación, se encuentra la de "respetar los derechos humanos, lo que significa que debe evitar dar lugar o contribuir a efectos adversos en los derechos humanos mediante sus actividades, productos o servicios, y

Tampoco es posible identificar dicho enfoque en la formulación del presupuesto de esta entidad.[77]

CONCLUSIONES

El análisis desarrollado en este capítulo ha demostrado que el presupuesto público no puede ser comprendido como un instrumento meramente técnico o neutral, sino como un espacio fundamental en la realización efectiva de los derechos humanos. Tanto el derecho internacional –a través del sistema universal y el sistema interamericano– como las propuestas de la sociedad civil organizada coinciden en exigir a los Estados el uso máximo de los recursos disponibles, la progresividad fiscal, la no discriminación y la participación sustantiva en todas las fases del ciclo presupuestario. Estos principios no constituyen aspiraciones abstractas, sino obligaciones jurídicas concretas que deben orientar la política fiscal en contextos democráticos y desiguales como el chileno.

El examen del marco institucional del presupuesto en Chile evidencia avances importantes en materia de transparencia, disciplina fiscal y control financiero, en particular en el nivel central. Sin embargo, persisten brechas significativas respecto del cumplimiento de los estándares internacionales en materia de derechos. Estas brechas se manifiestan en la escasa participación ciudadana en el diseño presupuestario, la limitada incorporación de criterios de equidad sustantiva, la ausencia de mecanismos normativos que justifiquen adecuadamente decisiones regresivas, y la inexistencia de herramientas de exigibilidad judicial específicas para proteger derechos afectados por decisiones presupuestarias.

El estudio de caso sobre el modelo predictivo de la Superintendencia de Seguridad Social (SUSESO) ha permitido observar de manera concreta cómo ciertas intervenciones presupuestarias –especialmente aquellas vinculadas a procesos de digitalización y automatización– pueden profundizar estas brechas si no se encuentran debidamente reguladas.

---

subsanar esos efectos cuando se produzcan, de acuerdo con los Principios Rectores de Derechos Humanos y Empresas de Naciones Unidas". Sin embargo, esta es la única referencia a la materia que se encuentra en las bases, la cual forma parte de un "Pacto de Integridad" que deben suscribir los adjudicatarios. Este pacto resulta ser un acto meramente declarativo que no se traduce en el desarrollo de un proyecto con un enfoque en derechos humanos. Para más detalles, se puede consultar la Licitación Pública ID 1607-28-LE23, Análisis y Desarrollo del Modelo Licencias Médicas, p. 35. https://www.mercadopublico.cl/Procurement/Modules/RFB/DetailsAcquisition.aspx?qs=+CmsHS5Rn9jNsjNenY+rxA==

77 SUSESO (2025), Presupuesto vigente año 2024 - Moneda Nacional Miles de pesos - enero 2025. https://www.superdesalud.gob.cl/app/uploads/2024/11/presupuesto-pagina-enero-2025.pdf

Aunque esta iniciativa se enmarca en una lógica de eficiencia institucional, su diseño carece de participación, transparencia y salvaguardias suficientes, lo que puede derivar en afectaciones desproporcionadas a grupos en situación de vulnerabilidad. El gasto en tecnologías sin marcos de gobernanza adecuados ilustra los riesgos de relegar los principios de derechos humanos frente a los imperativos de modernización y control.

Más allá del caso SUSESO, el capítulo advierte sobre una tendencia más amplia en el aparato público chileno: el uso creciente de herramientas algorítmicas y modelos predictivos para mejorar la gestión fiscal y operativa del Estado. Si bien estas tecnologías pueden contribuir a la eficiencia, también plantean dilemas éticos y jurídicos si se implementan sin criterios de justicia distributiva, sin mecanismos de control democrático y sin garantías de revisión humana. Este fenómeno requiere una respuesta institucional seria, que asegure la coherencia entre innovación pública y obligaciones estatales en materia de derechos humanos.

Finalmente, el capítulo sostiene que avanzar hacia una política fiscal con enfoque de derechos humanos exige transformar no solo los procedimientos presupuestarios, sino también los marcos normativos, institucionales y culturales que los sustentan. Esto implica asumir que la justicia fiscal no es un tema técnico reservado a expertos, sino una dimensión clave del contrato social y del modelo democrático. Para apoyar este proceso, se incluye como anexo una herramienta metodológica que permite evaluar programas y partidas presupuestarias desde una perspectiva de derechos, orientada a fortalecer el monitoreo ciudadano, la exigibilidad jurídica y la calidad del gasto público.

RECOMENDACIONES

1. Impulsar una reforma al Decreto Ley N°1.263 y a la Ley de Responsabilidad Fiscal para incorporar expresamente los principios de derechos humanos —no discriminación, progresividad, uso máximo de recursos disponibles, participación y rendición de cuentas— en todas las fases del ciclo presupuestario: formulación, aprobación, ejecución y evaluación.
2. Exigir evaluaciones ex ante y *ex post* del impacto presupuestario sobre el ejercicio de derechos, especialmente en poblaciones vulnerables. Estas evaluaciones deberán aplicar criterios de equidad, accesibilidad y calidad, e incorporar la participación directa de las personas afectadas.

3. Identificar partidas con subejecución crónica o efectos regresivos —como exenciones tributarias o subsidios no focalizados— para reorientarlas hacia programas que contribuyan efectivamente a la garantía de derechos.
4. Fortalecer los mecanismos de participación en la planificación y evaluación del gasto público, mediante canales institucionalizados, inclusivos y culturalmente adecuados. En el caso de la SUSESO, garantizar espacios para usuarios/as del sistema de salud y trabajadores/as afectados por el modelo predictivo, permitiendo su participación en procesos de rediseño y mejora institucional.
5. Optimizar los estándares de transparencia presupuestaria mediante información comprensible, desagregada y en formatos abiertos. La SUSESO debe transparentar integralmente los criterios, variables y ponderaciones de su modelo predictivo, y crear un repositorio público con contratos, algoritmos y evaluaciones que aseguren su auditabilidad.
6. Establecer recursos administrativos y judiciales específicos para impugnar decisiones presupuestarias que vulneren derechos, asegurando un estándar de control efectivo del gasto desde la perspectiva de derechos humanos.
7. Realizar una evaluación externa del modelo predictivo de la SUSESO que identifique sesgos, impactos diferenciados y efectos sobre el acceso a la salud. Incorporar normas que garanticen revisión humana significativa de decisiones automatizadas y mecanismos de impugnación en caso de rechazos o errores derivados de IA.
8. Aplicar metodologías de análisis presupuestario con enfoque de derechos, conforme al anexo metodológico del capítulo, para medir la contribución real de programas y partidas a la garantía efectiva de derechos humanos.

ANEXO: METODOLOGÍA PARA EL ANÁLISIS DE PARTIDAS PRESUPUESTARIAS O PROGRAMAS ESPECÍFICOS EN CHILE

Más allá del análisis general del ciclo presupuestario y los principales actores que influyen en dicho ciclo, que fue presentado anteriormente, este apartado propone una serie de lineamientos para examinar, desde una perspectiva de derechos humanos, distintas partidas presupuestarias, programas o iniciativas públicas. La propuesta metodológica busca evaluar de forma sistemática si un presupuesto público –en cualquiera de sus fases o niveles (central, regional o local)– cumple con las obligaciones internacionales del Estado en materia de derechos humanos. El análisis integra criterios jurídicos, financieros e institucionales, y se organiza en ocho pasos, tal como se detalla a continuación.

PASO 1: identificación y delimitación del objeto de análisis

Objetivo del paso: delimitar el gasto público o el programa social a analizar, definiendo con claridad su propósito, su población objetivo y su marco de implementación.

Fundamento desde una perspectiva de derechos humanos: todo programa o partida presupuestaria debe estar orientado a la realización de derechos humanos. Esto implica que su finalidad debe estar vinculada al cumplimiento de derechos reconocidos (como salud, educación, vivienda, alimentación, participación, entre otros), especialmente en lo relativo a su acceso, disponibilidad, calidad y aceptabilidad.

Criterios y estándares aplicables

Este paso exige verificar si el objeto de análisis tiene una finalidad legítima de derechos, considerando los siguientes criterios:

Finalidad explícita relacionada con derechos humanos

- ¿La política o partida presupuestaria tiene como propósito garantizar el acceso o ejercicio de un derecho específico?
- ¿Existe un reconocimiento normativo (constitucional, legal o internacional) de ese derecho en el contexto nacional?

Población objetivo prioritaria en clave de derechos

- ¿El gasto está dirigido a personas, grupos o territorios históricamente excluidos o discriminados?
- ¿Existe una justificación clara y razonada para su focalización?

Necesidad pública y relevancia del problema abordado

- ¿La intervención responde a una necesidad básica insatisfecha o a una obligación pendiente del Estado?

- ¿El problema está documentado con evidencia (estadísticas, diagnósticos, indicadores sociales)?

Marco normativo y programático

- ¿El programa o partida presupuestaria está incorporado en instrumentos de planificación estatal (planes, políticas públicas, leyes)?
- ¿Se alinea con obligaciones internacionales asumidas por el Estado?

Enfoque transformador o asistencialista

- ¿El gasto contribuye a transformar condiciones estructurales de desigualdad o reproduce un enfoque paliativo sin sostenibilidad?

PASO 2: contextualización normativa y determinación de obligaciones del Estado

Objetivo del paso: Establecer el marco normativo, institucional y jurídico que sustenta el gasto público a revisar (ya sea un programa o una partida presupuestaria) e identificar las obligaciones estatales derivadas del derecho nacional e internacional que deben orientar su diseño, aprobación, asignación y ejecución.

Fundamento desde una perspectiva de derechos humanos: Desde el enfoque de derechos humanos, el gasto público no es una política discrecional sino una herramienta para cumplir obligaciones jurídicas del Estado. Por tanto, debe analizarse si dicho gasto:

Respeta derechos previamente reconocidos;

Protege frente a interferencias de terceros;

Cumple con la obligación de generar condiciones para el acceso efectivo a los derechos.

Criterios y estándares aplicables

Revisión del marco normativo y de planificación

- ¿Está respaldado por normas constitucionales, leyes o tratados ratificados por Chile y que se encuentran vigentes? (por ejemplo, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales).
- ¿Está alineado con instrumentos de planificación nacional como la Estrategia Nacional de Desarrollo, planes sectoriales o compromisos del Estado ante organismos internacionales?

Determinación de las obligaciones estatales

- ¿Cuál es la obligación concreta del Estado frente al derecho que este gasto busca garantizar?
- ¿Está el Estado obligado a garantizar un nivel mínimo, eliminar desigualdades o remediar situaciones estructurales?

Evaluación del cumplimiento del proceso institucional de aprobación

- Verificar si el gasto fue debatido y aprobado conforme a los procedimientos establecidos para su nivel de gobierno:
  - ◊ A nivel nacional: **Congreso Nacional,** en el marco de la Ley de Presupuestos o leyes especiales.
  - ◊ A nivel regional: **Consejos Regionales (COREs)**, según competencias definidas en la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional.
  - ◊ A nivel local: **Concejos Municipales**, en el marco del presupuesto municipal y sus modificaciones.
- Analizar si el debate presupuestario fue sustantivo, transparente y si consideró criterios de necesidad, equidad y derechos.

Límites a la discrecionalidad presupuestaria

- ¿Se han justificado técnica y normativamente las decisiones de gasto o de reasignación?
- ¿Existen mecanismos de control (judicial, administrativo, ciudadano) para impugnar o revisar decisiones que pudieran vulnerar derechos?

Compatibilidad con el deber de progresividad

- ¿Este gasto contribuye al cumplimiento progresivo de un derecho o implica retrocesos?
- En caso de recortes o reasignaciones, ¿se han justificado en base a criterios objetivos y temporales, conforme al derecho internacional?

PASO 3: Diagnóstico de equidad y no discriminación

Objetivo del paso: evaluar si el gasto público a revisar (programa o partida presupuestaria) contribuye a reducir desigualdades estructurales y si ha sido diseñado, asignado y ejecutado de manera no discriminatoria, con enfoque de equidad sustantiva.

Fundamento desde una perspectiva de derechos humanos: el principio de igualdad y no discriminación exige que el Estado asegure condiciones reales para el ejercicio de los derechos, en especial para grupos históricamente excluidos. Esto implica no sólo evitar discriminación directa, sino también identificar efectos indirectos, brechas persistentes y barreras estructurales que puedan ser reforzadas –o no corregidas– por el gasto en cuestión.

Criterios y estándares aplicables

Identificación de brechas estructurales

- Determinar si el gasto aborda desigualdades de hecho asociadas a categorías protegidas, entre otras: condición socioeconómica, género, edad, discapacidad, origen étnico o racial (pueblos indígenas, población afrodescendiente), territorio (ruralidad, periferia urbana, zonas rezagadas, comunas excluidas) migración y situación de encierro.

Evaluación de impactos diferenciados

- ¿Quién se beneficia y quién queda fuera?
- ¿Existen datos desagregados que permitan observar impactos diferenciados por grupo o territorio?
- ¿Hay mecanismos de corrección o ajustes razonables para responder a las necesidades específicas de los grupos más afectados?

Uso de criterios objetivos para focalización o priorización

- Cuando el gasto está dirigido a una población específica, se debe verificar que la focalización:
  - ◊ Responda a un diagnóstico técnico y social;
  - ◊ No genere exclusiones arbitrarias;
  - ◊ Esté fundada en razones de interés público justificadas;
  - ◊ Esté sujeta a control democrático y/o judicial.

Participación de grupos históricamente excluidos

- Verificar si las personas o comunidades afectadas fueron consultadas durante el diseño, ejecución o evaluación del gasto.
- En el caso de pueblos indígenas, revisar si se respetó su derecho a consulta previa, libre e informada (según Convenio 169 de la OIT).

Garantía de no regresividad en el acceso a servicios y derechos

- Evaluar si existen recortes o modificaciones que afecten negativamente a poblaciones que ya enfrentan condiciones de exclusión.

Medidas afirmativas o correctivas

- Analizar si el gasto incluye mecanismos para reducir desigualdades persistentes (como subsidios específicos, fondos de reparación, asignaciones territoriales preferentes, exenciones tributarias orientadas a la equidad).

PASO 4: evaluación del uso máximo de los recursos disponibles, progresividad y prohibición de regresividad

Objetivo del paso: analizar si el gasto público a revisar está orientado a utilizar de manera eficiente y sostenible los recursos públicos, maximizando su impacto en la realización de derechos, aumentando progresivamente las coberturas o estándares, y evitando retrocesos injustificados en los niveles alcanzados.

Fundamento desde una perspectiva de derechos humanos: el derecho internacional de los derechos humanos impone al Estado el deber de movilizar y utilizar el máximo de los recursos disponibles para garantizar el cumplimiento progresivo de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. A su vez, prohíbe la adopción de medidas regresivas (como recortes, reducciones de cobertura o calidad) a menos que estén plenamente justificadas, sean temporales y se implementen con salvaguardias adecuadas.

Criterios y estándares aplicables

Uso máximo de recursos disponibles

- Evaluar si los montos asignados al gasto son adecuados respecto de las necesidades identificadas.
- Analizar si existen subejecuciones crónicas o asignaciones persistentemente bajas sin justificación técnica.
- Verificar si se han considerado fuentes adicionales de financiamiento (nacional o internacional) y si se ha explorado activamente su movilización.

Eficiencia y calidad del gasto

- Revisar si los recursos asignados generan bienes o servicios públicos accesibles, adecuados, aceptables y de calidad.
- Evaluar la proporción del gasto destinado a componentes administrativos vs. ejecución directa.
- Verificar si existen mecanismos de evaluación y mejora continua basados en evidencia (como evaluaciones de la DIPRES, la Contraloría o los ministerios sectoriales).

Progresividad

- Determinar si el gasto ha aumentado, mantenido o disminuido su cobertura, intensidad o calidad en el tiempo.
- Evaluar si existen planes de expansión o fortalecimiento, especialmente hacia grupos en situación de exclusión o territorios rezagados.
- En caso de programas nuevos, analizar si complementan o reemplazan otras políticas más amplias o inclusivas.

Prohibición de regresividad

- Identificar posibles recortes presupuestarios o cambios de diseño que hayan reducido el acceso efectivo a derechos.
- Si existen medidas regresivas, se debe exigir que:
  - ◊ Estén basadas en un análisis riguroso de impacto.
  - ◊ Respondan a una situación fiscal crítica y sean temporales.
  - ◊ Contengan medidas de mitigación para evitar daño desproporcionado a grupos vulnerables.

◊ Sean adoptadas mediante procedimientos participativos y sujetos a control institucional.

Sostenibilidad e intertemporalidad

- Evaluar si el diseño del gasto permite continuidad en el tiempo o si depende de fuentes inestables (fondos extrapresupuestarios, aportes privados sin garantía).
- Determinar si las políticas financiadas prevén escenarios de expansión, mantención o cierre, y cómo se justifican.

PASO 5: evaluación de la participación, la transparencia fiscal y la rendición de cuentas

Objetivo del paso: Analizar si el gasto público a revisar –ya sea un programa o una partida presupuestaria– ha sido diseñado, aprobado, ejecutado y evaluado con procesos abiertos a la participación significativa, con información fiscal accesible y con mecanismos claros de control y exigibilidad.

Fundamento desde una perspectiva de derechos humanos: La transparencia, la participación y la rendición de cuentas son condiciones procedimentales esenciales para asegurar que el gasto público esté al servicio de la realización de derechos. Son también garantías para prevenir arbitrariedades, capturas institucionales o regresiones no justificadas, y permiten que la ciudadanía, en especial los grupos históricamente excluidos y vulnerables, pueda exigir sus derechos.

Criterios y estándares aplicables

Transparencia fiscal activa y desagregada

- Evaluar si la información presupuestaria y programática es pública, comprensible y actualizada.
- Verificar si los datos están disponibles por tipo de gasto, institución ejecutora, grupo beneficiario y territorio.
- Analizar si se publican los criterios de elegibilidad, asignación y evaluación del gasto.

Participación ciudadana sustantiva

- Determinar si el gasto fue objeto de procesos de consulta o participación ciudadana en alguna fase del ciclo presupuestario (formulación, discusión legislativa, ejecución o evaluación).
- Verificar si se incorporaron mecanismos para incluir a personas y comunidades directamente afectadas por el gasto, particularmente pueblos indígenas, organizaciones territoriales o de base.

- En el caso municipal, revisar si el Concejo y los Consejos de la Sociedad Civil (COSOC) participaron activamente.

Rendición de cuentas institucional

- Evaluar si las instituciones responsables del gasto están obligadas a rendir cuentas de manera periódica (ante el Congreso, la Contraloría, la ciudadanía u otros órganos).
- Revisar si existen informes de evaluación o auditorías disponibles, y si estos han tenido consecuencias reales (reorientación del gasto, sanciones, mejoras).
- Considerar si existen canales accesibles de denuncia y fiscalización ciudadana (por ejemplo, plataformas municipales, canales del INDH o de la Contraloría, *bots* de consulta en línea).

Acceso a la información y excepciones justificadas

- Verificar si las solicitudes de acceso a la información en torno al gasto han sido respondidas de forma oportuna y completa, conforme a la Ley 20.285 sobre Acceso a la Información Pública.
- Si existen reservas o denegaciones de acceso totales o parciales, deben estar fundadas en criterios legales estrictos y sujetas al control del Consejo para la Transparencia o del Poder Judicial, en su caso.

Control social y mecanismos de exigibilidad

- Analizar si existen mecanismos administrativos o judiciales disponibles para impugnar decisiones presupuestarias que vulneren derechos.
- En el caso de poblaciones indígenas o grupos discriminados, verificar si existen canales diferenciados de reclamación que respeten su autonomía y marcos normativos internacionales (como el Convenio 169 de la OIT).

PASO 6: evaluación de la coherencia institucional y la coordinación intersectorial

Objetivo del paso: determinar si el gasto público a revisar (programa o partida presupuestaria) se articula de forma coherente con otras políticas, niveles de gobierno y sectores involucrados, y si contribuye a una respuesta estatal integrada y eficaz frente a los derechos en juego.

Fundamento desde una perspectiva de derechos humanos: desde este enfoque, el Estado no puede fragmentar su responsabilidad. Las políticas públicas deben ser coherentes entre sí y operativamente coordinadas, de modo que el cumplimiento de un derecho (como la educación, la salud, el cuidado o la vivienda) no dependa de una sola institución ni se vea limitado por la falta de articulación entre niveles o sectores.

Criterios y estándares aplicables

Coherencia normativa y programática

- Verificar si el gasto analizado está alineado con políticas nacionales o sectoriales vigentes, y si su diseño es consistente con los objetivos y metas de esas políticas.
- Determinar si contribuye de forma explícita al cumplimiento de derechos reconocidos por la Constitución, tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes, y planes nacionales (por ejemplo, el Plan Nacional de Igualdad de Género o las políticas de infancia, salud o discapacidad).

Coordinación interinstitucional

- Evaluar si existe colaboración entre instituciones del mismo nivel de gobierno con competencias en áreas complementarias.
- Verificar si hay protocolos, convenios, mesas de trabajo u otros mecanismos formales para evitar superposición de funciones, duplicidad de gasto o zonas grises de responsabilidad.

Articulación multinivel (nacional, regional y local)

- Determinar si existe coordinación entre el nivel central, los gobiernos regionales y los municipios en la ejecución del gasto.
- Analizar si los niveles subnacionales tienen los recursos y capacidades necesarios para implementar el gasto con efectividad y equidad territorial.
- En Chile, considerar la capacidad de decisión de los Gobiernos Regionales a través de los CORE, y de los municipios mediante los Concejos Municipales, en la planificación e implementación del gasto.

Intersectorialidad y enfoque integral

- Evaluar si el diseño y la ejecución del gasto considera dimensiones intersectoriales que permitan una respuesta adecuada a la complejidad del derecho involucrado (por ejemplo, coordinación entre salud, educación y desarrollo social en políticas de infancia).
- Verificar si se han considerado determinantes sociales, ambientales, culturales o territoriales relevantes para garantizar los derechos involucrados.

Prevención de fragmentación institucional

- Identificar si existen vacíos, solapamientos o contradicciones entre distintas instituciones que puedan obstaculizar la realización efectiva de derechos.
- Evaluar si se han implementado mecanismos de solución de controversias o de coordinación presupuestaria en caso de competencia concurrente.

PASO 7: Evaluación de impacto y mecanismos de exigibilidad y corrección

Objetivo del paso: determinar si existen mecanismos adecuados para medir los impactos, del gasto público a revisar, sobre los derechos humanos y si se han establecido canales efectivos para corregir, reclamar o modificar sus efectos cuando estos resulten insuficientes, discriminatorios o regresivos.

Fundamento desde una perspectiva de derechos humanos: el principio de rendición de cuentas implica que los Estados no sólo deben adoptar políticas orientadas a garantizar derechos, sino también evaluar sus efectos reales, someterlas a control público y permitir que las personas afectadas puedan exigir modificaciones o reparaciones cuando corresponda. Esta dimensión incluye tanto mecanismos administrativos como judiciales.

Criterios y estándares aplicables

Existencia de sistemas de monitoreo y evaluación con enfoque de derechos

- Verificar si el gasto cuenta con indicadores específicos que midan el cumplimiento de derechos (ej.: acceso, cobertura, calidad, equidad, participación).
- Evaluar si los indicadores utilizados son desagregados por sexo, edad, territorio, condición étnica u otras categorías relevantes.
- Analizar si se recogen sistemáticamente datos sobre barreras de acceso, discriminación o brechas persistentes.

Evaluación de resultados e impactos

- Determinar si se han realizado evaluaciones sustantivas sobre los resultados del gasto en términos de garantía de derechos (no solo informes financieros o de ejecución).
- Verificar si estas evaluaciones son públicas, si integran la voz de las personas beneficiarias y si incluyen recomendaciones correctivas.
- En Chile, considerar si existen evaluaciones del Ministerio de Desarrollo Social y Familia (ex ante o *ex post*), auditorías de la Contraloría o evaluaciones del Sistema de Evaluación y Control de Gestión (SECGE).

Mecanismos de reclamo y exigibilidad

- Verificar si existen canales claros para que personas, comunidades u organizaciones puedan presentar quejas o reclamos sobre fallas en el gasto (exclusión injustificada, falta de acceso, impactos negativos).
- Identificar si estos mecanismos son accesibles, utilizan un lenguaje claro, son culturalmente adecuados, gratuitos y con plazos razonables.

- En el contexto chileno, esto puede incluir: oficinas de información y reclamos (OIRS), defensorías municipales o sectoriales, INDH, Contraloría General de la República y tribunales de justicia.

Capacidad de corrección institucional

- Evaluar si el Estado ha adoptado acciones correctivas cuando se identifican impactos adversos, ineficiencias o brechas en el cumplimiento del gasto.
- Determinar si existe un procedimiento formal para ajustar presupuestos, rediseñar programas o reasignar recursos en respuesta a evidencia o reclamos.

Mecanismos judiciales o cuasijudiciales

- Verificar si las personas afectadas tienen acceso a vías judiciales o constitucionales para hacer exigible su derecho en caso de omisión, exclusión o afectación directa por el gasto.
- En Chile, esto puede incluir: acciones de protección, recursos ante el Tribunal Constitucional o litigios estratégicos ante organismos internacionales (como el Comité DESC o la Corte IDH).

PASO 8: formulación de recomendaciones y definición de ruta de mejora

Objetivo del paso: elaborar recomendaciones técnicas, normativas, institucionales o presupuestarias que permitan corregir deficiencias, cerrar brechas o fortalecer el cumplimiento de los derechos humanos vinculados al gasto público revisado. Las recomendaciones deben estar priorizadas, justificadas y orientadas a la transformación progresiva de las condiciones estructurales que afectan el ejercicio de derechos.

Fundamento desde una perspectiva de derechos humanos: Los hallazgos derivados del análisis deben traducirse en propuestas concretas que fortalezcan la capacidad del Estado para respetar, proteger y cumplir derechos. Esto incluye, cuando corresponda, garantías de no repetición, ajustes estructurales, ampliación de cobertura, revisión de criterios de elegibilidad o redistribución del gasto.

Criterios y estándares aplicables

Enfoque de priorización y progresividad

- Las recomendaciones deben priorizar la garantía de derechos mínimos, la atención a poblaciones más afectadas y la corrección de situaciones de regresividad o exclusión.

- Deben estar orientadas a **mejorar progresivamente** el nivel de cumplimiento del derecho (por ejemplo, ampliación de cobertura, mejora de calidad, mayor equidad territorial).

Viabilidad institucional y fiscal

- Las propuestas deben considerar las capacidades del Estado, la disponibilidad y movilización de recursos, y la coordinación interinstitucional necesaria para su implementación.
- En caso de limitaciones, se pueden proponer fases, medidas compensatorias, o rediseños que permitan avanzar de forma escalonada.

Garantías de no discriminación y de participación

- Las mejoras propuestas deben contemplar mecanismos para reducir desigualdades estructurales, asegurar la participación efectiva de los grupos afectados y prevenir impactos adversos.

Articulación normativa y de política pública

- Incluir propuestas de reforma legal, ajustes reglamentarios o nuevas orientaciones de política pública cuando el análisis detecte vacíos, contradicciones o incompatibilidades normativas.

Recomendaciones institucionales

- Formular propuestas que fortalezcan la transparencia, la rendición de cuentas, la interoperabilidad de datos, los sistemas de monitoreo, o los canales de reclamo.

Seguimiento y evaluación de mejoras

- Establecer indicadores para hacer seguimiento a la implementación de las recomendaciones.
- Proponer plazos razonables, responsables institucionales y espacios de revisión periódica participativa.

Esta metodología puede adaptarse a ejercicios de monitoreo ciudadano, estudios académicos, evaluaciones institucionales o auditorías con enfoque de derechos. Además, permite establecer una línea base para avanzar en la justiciabilidad del presupuesto público como parte de la garantía efectiva de los derechos humanos en Chile.

PROCESO LEGISLATIVO CON ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS: PANORAMA ACTUAL Y DESAFÍOS[1]

Catalina Vargas M.[2]
Matías Órdenes S.[3]

SÍNTESIS

El capítulo examina el papel del Congreso Nacional en la verificación de la compatibilidad normativa entre los proyectos de ley que se discuten en ambas Cámaras y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados y vigentes. Se analiza cómo este deber se expresa en el proceso legislativo y cuáles son los actores que inciden en su cumplimiento. La revisión se orienta a comprender hasta qué punto el Congreso asume un rol activo en la integración de estándares internacionales en su labor legislativa, analizando tanto las fortalezas como las limitaciones que presenta el sistema parlamentario chileno en esta materia.

Palabras claves: *Congreso Nacional, comisiones parlamentarias, Biblioteca del Congreso Nacional, Instituto Nacional de Derechos Humanos, obligación de adecuación normativa.*

[1] Agradecemos a los ayudantes del Centro de Derechos Humanos de la Universidad Diego Portales, Juan Chacoff y Rafael Reszczynski, por sus valiosos aportes durante el proceso de elaboración de este capítulo.

[2] Abogada, licenciada en Ciencias Jurídicas y Sociales, magíster en Derecho Público y Litigación Constitucional, Universidad Diego Portales; LLM en Derecho Internacional, University College of London.

[3] Abogado; licenciado en Ciencias Jurídicas, Universidad Finis Terrae.

INTRODUCCIÓN

El Estado de Chile es parte de múltiples tratados internacionales en materia de derechos humanos, tanto de carácter general –en el caso del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH)– y otros centrados en materias o grupos específicos, entre ellos la Convención de Belém do Pará, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW), la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), y la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra las Personas con Discapacidad (CIEDPD). Estos instrumentos convergen en imponer a los Estados la obligación de adecuar su normativa interna para dar cumplimiento a lo que en ellos se establece, lo que implica, por una parte, suprimir normas y prácticas contrarias a los derechos reconocidos y, por otra, la creación de normas y el desarrollo de prácticas que aseguren su libre ejercicio.[4]

El presente capítulo busca dar respuesta a la pregunta de cómo el Congreso Nacional incorpora los tratados y estándares internacionales de derechos humanos en su labor legislativa. Con este fin, el objetivo es examinar el desarrollo del procedimiento legislativo, poniendo especial énfasis tanto en las etapas que lo componen como en los actores que intervienen en ella. Para ello, se llevó a cabo una revisión normativa y doctrinal, se solicitaron antecedentes vía Ley de Transparencia a la Cámara de Diputados, el Senado y la Subsecretaría General de la Presidencia, y se realizaron cuatro entrevistas semiestructuradas a personas pertenecientes a instituciones vinculadas estrechamente con la introducción del enfoque de derechos humanos en la tramitación legislativa.

Este capítulo se organiza en cuatro apartados. El primero introduce la obligación de los Estados de adecuar su normativa interna a los estándares internacionales de derechos humanos; el segundo indaga en la presencia de este estándar en la legislación nacional, el tercero analiza el rol de las comisiones parlamentarias en el proceso de formación de la ley; y el cuarto estudia la incidencia de diversos actores en la incorporación del enfoque de derechos humanos en el proceso legislativo.

[4] CIDH, *Compendio sobre la obligación de los Estados de adecuar su normativa interna a los Estándares Interamericanos de Derechos Humanos*, 2 de mayo de 2021, párr. 19.

1. LA OBLIGACIÓN INTERNACIONAL DE ADECUAR LA NORMATIVA INTERNA A LOS ESTÁNDARES INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS

El respeto y garantía de los derechos humanos en el ámbito interno exige que un Estado incorpore, en su labor legislativa, los compromisos internacionales asumidos en esta materia. En particular, el artículo 2º de la CADH establece la obligación de adoptar, conforme a los procedimientos constitucionales, "las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos".

Este apartado tiene como propósito analizar su sentido y alcance de esa obligación a partir de la interpretación que la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha realizado de la norma convencional y su conexión con la figura del control de convencionalidad.

La Corte IDH ha dispuesto que el artículo 2 de la CADH "implica la adopción de medidas en dos vertientes. Por una parte, la supresión de las normas y prácticas de cualquier naturaleza que entrañen violación a las garantías previstas en la Convención. Por la otra, la expedición de normas".[5] Según Ferrer Mac-Gregor y Pelayo Möller esta disposición no solo obliga a adoptar medidas legislativas que garanticen el ejercicio de los derechos consagrados en dicha Convención, sino también implica abstenerse de promulgar aquellas que impidan su libre ejercicio, así como evitar la derogación o modificación de las normas que los resguarden.[6]

Esta interpretación de corte general ha servido para identificar situaciones en las que los Estados han incumplido sus obligaciones y, además, para ordenar medidas de reparación de orden legislativo o de otra naturaleza, que permitan dar efectividad a los derechos y libertades que hayan sido vulnerados en un caso particular.[7]

En este sentido, la Corte IDH ha sentenciado que los Estados parte "no pueden dictar medidas que violen los derechos y libertades contenidas en ella"[8] ni dejar de adoptar las medidas necesarias –sean legislativas o de otro tipo– para hacer efectivos y garantizar su libre y pleno ejercicio.[9] Asimismo, la obligación comprende la abstención de dictar normas que indirectamente conduzcan a su vulneración.[10]

---

5 Corte IDH, *caso Castillo Petruzzi y otros contra Perú*, 30 de mayo de 1999, párr. 207.

6 Eduardo Ferrer Mac-Gregor y Carlos María Pelayo Möller, *Las obligaciones generales de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Deber de respeto, garantía y adecuación de derecho interno)*, Ciudad de México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2017, p. 81.

7 Ibid.

8 Corte IDH, *caso Suárez Rosero contra Ecuador*, 12 de noviembre de 1997, párr. 97.

9 Corte IDH, *caso Cesti Hurtado contra Perú*, 29 de septiembre de 1999, párr. 166.

10 Corte IDH, *caso Cantoral Benavides contra Perú*, 18 de agosto de 2000, párr. 177. Opinión Consultiva OC-14/94 de 9 de diciembre de 1994, párr. 36.

De igual modo, la Corte IDH ha establecido que las medidas que adopte el Estado deben ser efectivas, es decir, que se deben tomar todas las medidas que resulten necesarias para que lo mandatado por la CADH sea realmente cumplido en el orden interno.[11] Con este propósito ha definido que la obligación de adaptar la legislación interna es una obligación de resultado,[12] por lo que una norma –por mejor elaborada que sea– no estará cumpliendo con los estándares si no garantiza los derechos y libertades, que las medidas legislativas deben hacer efectivos, de acuerdo al artículo 2 de la CADH.[13]

La jurisprudencia interamericana ha señalado, también, que esta obligación alcanza a la supresión de normas y prácticas de cualquier naturaleza que impliquen la violación de las garantías previstas en la CADH, así como a la expedición de normas y el desarrollo de prácticas tendientes a la observancia efectiva de estas,[14] de tal manera que el cumplimiento del mandato convencional pueda aplicarse en otros poderes u órganos del Estado.[15]

Asimismo, en el *caso La Cantuta vs. Perú*, la Corte IDH subrayó que –dado que el artículo 2 de la Convención no define cuáles son las medidas que se deben tomar para la adecuación normativa interna con miras al resguardo de los derechos y libertades– se deben adoptar medidas en dos vertientes: a) la supresión de normas y prácticas de cualquier tipo que impliquen la violación de las garantías previstas en la CADH, que desconozcan los derechos allí reconocidos o que obstaculicen su pleno ejercicio, y b) la expedición de normas y desarrollo de prácticas conducentes al efectivo resguardo de sus garantías.[16]

A través de su desarrollo jurisprudencial, la Corte IDH, precisa que para el cumplimiento de esta obligación no basta con que los Estados adopten medidas–legislativas o de otro orden– que garanticen el ejercicio de esos derechos, sino que, además, deben abstenerse de promulgar leyes que impidan su ejercicio y, a su vez evitar la derogación o modificación de las normativas que los resguarden.

En este punto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha señalado que el sentido y alcance de la obligación de los Estados de adecuar la normativa interna, políticas y prácticas a los estándares

---

11 Corte IDH, *caso Garrido y Baigorria contra Argentina*, 27 de agosto de 1998, párrs. 68 y 69.
12 Corte IDH, *caso Caesar contra Trinidad y Tobago*, 11 de marzo de 2005, párr. 93.
13 Ferrer Mac-Gregor y Pelayo Möller, op. cit., p. 85.
14 Corte IDH, *caso Durand y Ugarte contra Perú*, 16 de agosto del 2000, párr. 137.
15 Ferrer Mac-Gregor y Pelayo Möller, op. cit., p. 86.
16 Corte IDH, *caso La Cantuta contra Perú*, 30 de noviembre de 2007, párr. 172.

interamericanos se ha desarrollado a través de la doctrina del control de convencionalidad. Esta consiste en verificar la compatibilidad de las normas y demás prácticas internas con las obligaciones interamericanas en materia de derechos humanos que emanan de la CADH, de la jurisprudencia de la propia Corte IDH y de los demás tratados interamericanos de los que el Estado sea parte.[17]

La evolución jurisprudencial del sentido y alcance del concepto de control de convencionalidad ha sido decisiva para precisar los organismos que tienen como obligación realizarlo. Inicialmente, la Corte IDH lo circunscribió exclusivamente al Poder Judicial.[18] Posteriormente incluyó a "sus órganos",[19] "los jueces y órganos vinculados con la administración de justicia",[20] y "jueces y órganos vinculados con la administración de justicia en todos los niveles", [21] para finalmente establecer que toda autoridad pública debe ejercer dicho control"[22] marcando un punto de quiebre en la determinación de su sentido y alcance.

Para efectos de este capítulo, la sentencia del *caso Gelman vs. Uruguay* es de capital importancia, pues extendió la obligación del ejercicio de control de convencionalidad a toda autoridad pública –que incluye a las y los parlamentarios– en el ámbito de sus competencias.[23]

Con ello, la Corte IDH reafirma la importancia del respeto de los derechos humanos como límite al legislador en la elaboración y emisión de normas:

> La sola existencia de un régimen democrático no garantiza, *per se*, el permanente respeto del Derecho Internacional, incluyendo el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (…). [L]a existencia de un verdadero régimen democrático está determinada por sus características tanto formales como sustanciales, por lo que, particularmente en casos de graves violaciones a las normas del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, la protección de los derechos humanos constituye un límite infranqueable a la

[17] Corte IDH, *Cuadernillo de jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos Nº 7: Control de convencionalidad*, 2019, p. 7.

[18] Corte IDH, *caso Almonacid Arellano y otros contra Chile*, 26 de septiembre de 2006, párr. 124.

[19] Corte IDH, *caso Trabajadores cesados del Congreso contra Perú*, 24 de noviembre de 2006, párr. 128.

[20] Corte IDH, *caso Cabrera García y Montiel Flores contra México*, 26 de noviembre de 2010, párr. 225.

[21] Corte IDH, *caso Comunidad Garífuna de Punta Piedra y sus miembros contra Honduras*, 8 de octubre de 2015, párr. 346.

[22] Corte IDH, *caso Gelman contra Uruguay*, 24 de febrero de 2011, párr. 193.

[23] Constanza Núñez, *Control de convencionalidad: Teoría y aplicación en Chile*, Santiago, Cuadernos del Tribunal Constitucional, Nº 50, 2015, pp. 42-43.

> regla de mayorías, es decir, a la esfera de lo "susceptible de ser decidido" por parte de las mayorías en instancias democráticas.[24]

En consecuencia, el límite de la decisión democrática reside, esencialmente, en dos pilares: la tutela de los derechos humanos y la sujeción de los poderes públicos a la ley.[25]

En el mismo sentido, la Corte IDH en el *caso Trabajadores cesados del Congreso vs. Perú* señaló que el examen de compatibilidad interno debe realizarse *ex oficio*, es decir, sin necesidad de que exista petición expresa. Ello implica que las autoridades –en este caso los miembros del Poder Legislativo– deben conocer el contenido y alcance de las normas de derechos humanos y aplicarlas cuando sea necesario, sin desconocer presupuestos formales y materiales de admisibilidad y procedencia de las acciones.[26] La Corte señala, además, que su realización es obligatoria "tanto en la emisión y aplicación de normas, en cuanto a su validez y compatibilidad con la Convención",[27] con el fin de evitar "promulgar aquellas leyes que impidan el libre ejercicio de estos derechos"[28] y, a la vez, determina "que se supriman o modifiquen las leyes que los protegen"[29] y la "expedición de normas y el desarrollo de prácticas conducentes a la efectiva observancia de dichas garantías". [30]

En síntesis, el desarrollo de la jurisprudencia de la Corte IDH en torno a la obligación de adecuar la normativa interna a estándares internacionales de derechos humanos y al control de convencionalidad, demuestra que el Estado de Chile, a través del Congreso Nacional, tiene la obligación de incorporar el enfoque de derechos humanos en su labor legislativa. La recepción de la normativa y jurisprudencia internacional en esta materia aporta principios que guian la actuación del Estado y de sus poderes, los cuales, a su vez, se traducen en derechos subjetivos exigibles frente a las autoridades.[31] En consecuencia, corresponde al Congreso verificar, en el curso de proceso legislativo, que los proyectos de ley se ajustan o no a

---

24 Corte IDH, *caso Gelman contra Uruguay*, op. cit., párr. 239.

25 Núñez, op. cit., pp. 48-49.

26 CIDH, op. cit., párr. 47.

27 Corte IDH, *caso Gelman contra Uruguay*, Supervisión de cumplimiento de sentencia, 20 de marzo de 2013, párr. 69.

28 Corte IDH, *caso Atala Riffo y Niñas contra Chile*, 24 de febrero de 2012, párr. 279.

29 Corte IDH, *caso Castillo Petruzzi y otros contra Perú*, 30 de mayo de 1999, párr. 207.

30 Corte IDH, *caso Cantoral Benavides contra Perú*, 18 de agosto del 2000, párr. 178. En el mismo sentido, Corte IDH, *caso La Cantuta contra Perú*, 30 de noviembre de 2007, párr. 172.

31 Claudio Nash "Control de convencionalidad. Precisiones conceptuales y desafíos a la luz de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos", *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, año XIX, Bogotá, 2013, p. 503.

estándares y tratados internacionales de derechos humanos ratificados y vigentes, con el fin de dar cumplimiento a sus obligaciones internacionales y evitar incurrir en responsabilidad internacional.

2. REVISIÓN NORMATIVA Y PRÁCTICA INSTITUCIONAL EN EL INICIO DEL PROCESO LEGISLATIVO

Luego de examinar los estándares internacionales y el desarrollo jurisprudencial del control de convencionalidad, corresponde analizar cómo estas obligaciones se reflejan en el trabajo del poder Legislativo. Esta sección se concentra en la fase inicial del proceso de formación de la ley con el propósito de indagar si existen normas o prácticas que permitan verificar la compatibilidad de las iniciativas legislativas con tratados y estándares internacionales de derechos humanos. Para ello, se consideran tanto la legislación parlamentaria vigente como la práctica institucional observada en el Congreso Nacional.

2.1. Revisión normativa

Los proyectos de ley se ingresan en la Oficina de Partes de la Corporación (Senado o Cámara de Diputados) y se registran para efectos de tramitación. Una vez presentada una moción o mensaje, la Secretaría Técnica de la Cámara correspondiente efectúa un examen o control de admisibilidad[32] cuyo objetivo es verificar que la iniciativa cumpla los requisitos constitucionales y legales para ser admitida a tramitación. En esta instancia se revisa que la iniciativa sea presentada por escrito y firmada; que indique su objeto y fundamentos; que se adjunte un informe técnico que justifique la necesidad de legislar; que se identifiquen las normas vigentes que se verán afectadas por la iniciativa y su relación con la normativa nacional; y que incorpore antecedentes que faciliten su comprensión. En el caso de los mensajes del Ejecutivo, debe acompañarse además un informe financiero si la ley genera gasto fiscal.[33] De este diseño, de carácter eminentemente formal, se observa que el examen de admisibilidad no contempla una evaluación desde una perspectiva de derechos humanos.

2.2. Análisis de la práctica institucional

De acuerdo con la información obtenida por Ley de Transparencia, la Cámara de Diputadas y Diputados no cuenta con un órgano especializado

[32] Alan Bronfman, Eduardo Cordero y Eduardo Aldunate, *Derecho parlamentario chileno. Funciones y atribuciones del Congreso Nacional*, Santiago, Legal Publishing, Thomson Reuters, 2013, p. 198.

[33] Cámara de Diputados, *Reglamento*, artículos 10 a 13.

que se encargue de analizar, interpretar o evaluar la compatibilidad de los proyectos de ley con tratados internacionales de derechos humanos en el proceso de formación de la ley".[34] Dichas funciones se llevan a cabo al interior de las comisiones legislativas, a instancia de los integrantes de la Comisión, de los representantes del Gobierno participantes en el proceso legislativo, de expertos invitados o de las organizaciones de la sociedad civil.[35]

El Senado entrega una respuesta similar, señalando que tampoco existen instancias formales para interpretar o evaluar la compatibilidad de los proyectos de ley con tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Chile, en el marco del proceso de formación de la ley."[36]

Precisa, sin embargo, que en el trabajo desarrollado en sus comisiones, los proyectos de ley y de reforma constitucional pueden ser examinados en relación con el ordenamiento jurídico vigente, incluyendo –cuando corresponda– la revisión de su coherencia con tratados internacionales de derechos humanos ratificados y vigentes. Este análisis –aclara la respuesta del Senado– puede ser complementado con informes técnicos elaborados por la Biblioteca del Congreso Nacional o por la Oficina de Estudios y Análisis Legislativo del Senado.[37]

Se constata, en consecuencia, que el Congreso Nacional carece de mecanismos institucionalizados que verifiquen dicha compatibilidad. Tal evaluación se realiza, en la práctica, en el contexto del trabajo de las comisiones parlamentarias.

3. LAS COMISIONES PARLAMENTARIAS COMO ESPACIOS DE INTERPRETACIÓN

En base a lo señalado, resulta indispensable analizar el rol de las comisiones parlamentarias, dado que, en la práctica, constituyen el espacio donde se examina la compatibilidad de los proyectos de ley a la luz de tratados internacionales de derechos humanos.

Las comisiones parlamentarias permanentes son "la piedra angular del trabajo legislativo",[38] las instancias donde comienza el debate sustancial de un proyecto de ley, se examinan sus contenidos, se escuchan las distintas

---

[34] Cámara de Diputados, *Respuesta a solicitud de transparencia, N° folio CD001W13391*, de 30 de junio de 2025.

[35] Ibid.

[36] Senado de la República de Chile, R*espuesta a solicitud de transparencia*, N° folio ID 56263, de 2 de julio de 2025.

[37] Ibid.

[38] Sebastián Soto, *Congreso Nacional y proceso legislativo. Teoría y práctica*, Santiago, Legal Publishing, Thomson Reuters, 2015, p. 53.

opiniones y se introducen modificaciones. No solo desempeñan un rol técnico, sino que, además, son un espacio de deliberación política, donde se generan los acuerdos que posteriormente son ratificados por la sala.

Según se desprende de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional y de los reglamentos de ambas Cámaras, el examen de un proyecto de ley puede encomendarse a una o más comisiones en caso de que resulte necesario.[39]

Las comisiones se diferencian –atendiendo a un criterio de temporalidad en su funcionamiento– entre permanentes y especiales, y se organizan según temáticas, utilizando una lógica similar a la de los ministerios.[40] La Cámara de Diputados cuenta con 28 comisiones permanentes[41] y el Senado con 27,[42] integradas por un número variable y acotado de parlamentarios,[43] en razón de su experiencia y conocimientos en materias específicas, asumiendo un rol central en el análisis de proyectos de ley y otros asuntos encomendados.[44]

El método para la determinación de sus integrantes varía según la corporación de que se trate. En el caso de la Cámara de Diputados, su Reglamento establece que los partidos políticos tendrán en cada comisión una representación proporcional a la cantidad de escaños que posean.[45] En cuanto al Senado, sus miembros son elegidos a propuesta de la presidencia de la Corporación y durarán en sus cargos por todo el periodo legislativo.[46]

El que cada comisión sea integrada por pocos parlamentarios y parlamentarias posibilita un trabajo reflexivo e informado, donde pueden analizar con esmero las implicancias de las iniciativas sometidas a su conocimiento, propiciando un debate y deliberación de mayor calidad argumentativa.

---

39 Véanse los artículos 18 de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional; 233 del Reglamento de la Cámara de Diputados; y 28 del Reglamento del Senado.

40 Sebastián Soto, op. cit., pp. 53-55. Asimismo, el Reglamento de la Cámara de Diputados las define en el artículo 1 Nº 1 como "un organismo colegiado compuesto de un número determinado de diputados y, excepcionalmente, por diputados y senadores, cuya función primordial es el estudio pormenorizado y especializado de cada uno de los proyectos de ley y de las materias que, por disposición de este reglamento, son sometidas a su conocimiento."

41 Cámara de Diputados, *Reglamento*, art. 216.

42 Senado de la República de Chile, *Reglamento*, art. 27.

43 Están compuestas por 13 diputados y 5 senadores, respectivamente. Véase Cámara de Diputados, *Reglamento*, art. 216 y Senado de la República de Chile, *Reglamento*, art. 29.

44 Soto, op. cit., p. 55.

45 La cantidad se determina según un coeficiente fijo obtenido de la división del total de los cargos de todas las comisiones por la cantidad de diputados de cada partido. Véase Cámara de Diputados, *Reglamento*, art. 216.

46 Senado de la República de Chile, *Reglamento*, artículo 30.

Las amplias facultades que les confieren los Reglamentos de ambas Cámaras y la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional refuerzan su carácter técnico, incluyendo la capacidad de recopilar antecedentes relevantes que sirvan de base para informar a la comisión correspondiente. Además, contemplan la solicitud de comparecencias de funcionarios públicos y la asesoría de expertos y otros actores relevantes, con el fin de esclarecer el debate respecto de una determinada materia.

En suma, el trabajo de las comisiones parlamentarias constituye el principal espacio donde se realiza, en la práctica, el análisis de compatibilidad normativa de un proyecto de ley con los tratados internacionales de derechos humanos. Este ejercicio permite advertir a los parlamentarios, durante el estudio de una iniciativa, aquellas disposiciones que podrían no ajustarse o vulnerar dichos estándares.[47] Ello reviste particular importancia, pues al no existir la obligación expresa de efectuar este control a nivel interno-, es en el debate de las comisiones la instancia propicia para corroborar que las obligaciones internacionales asumidas por el Estado chileno, que vinculan a todos sus órganos, incluido el Congreso Nacional, se lleven a cabo.

4. ACTORES QUE INCIDEN EN LA INCORPORACIÓN DE ESTÁNDARES INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS EN EL PROCESO LEGISLATIVO

Este apartado examina a los actores que colaboran en el trabajo de las comisiones parlamentarias durante el análisis de compatibilidad de un proyecto de ley con los estándares de derechos humanos. El propósito es identificar sus métodos de incidencia, el grado de influencia en el debate y deliberación legislativa, y la manera en que contribuyen a la incorporación de los estándares internacionales en el proceso de discusión de los proyectos.

Para efectos metodológicos, se distinguirán dos grandes categorías de actores. Por una parte, los organismos gubernamentales: Ministerio Secretaría General de la Presidencia (MIN SEGPRES), Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUS DDHH), la Subsecretaría de Derechos Humanos (SUB DDHH) y la División de Derechos Humanos del Ministerio de Relaciones Exteriores (MINREL DDHH). Por otra, las entidades técnicas: el Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH) y la Biblioteca del Congreso Nacional (BCN).

4.1. Organismos gubernamentales

[47] Jaime Rojas, *El Control de Convencionalidad de la función Legislativa a la luz de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, Trabajo Fin de Máster en Estudios Avanzados en Derechos Humanos, Universidad Carlos III de Madrid, p. 121.

El Poder Ejecutivo, en su calidad de colegislador, cumple un papel central en la adecuación de la normativa interna a los compromisos internacionales de derechos humanos. En lo que sigue, se analizarán las funciones, competencias y limitaciones principales que inciden en el proceso legislativo desde esta perspectiva.

4.1.1 Ministerio Secretaría General de la Presidencia

Este Ministerio cumple un rol de coordinación y asesoría respecto al presidente de la República y sus ministros, proporcionando análisis e información político-técnica clave para el desarrollo y seguimiento de la agenda legislativa.[48]

La División Jurídico-Legislativa está encargada de asesorar jurídicamente al presidente en la elaboración de la agenda legislativa del Gobierno y en la redacción, revisión y estudio de los anteproyectos, para lo cual dispone de un Instructivo que regula de manera sucinta los contenidos de un proyecto de ley y la revisión de aspectos formales.[49] Eso sí, se menciona expresamente que, en los casos en que los proyectos de ley deban ser objeto de Consulta Indígena, el Ministerio "podrá pronunciarse acerca de la necesidad de someterlo a tal Consulta" en los términos definidos en el artículo 6 del Convenio 169 de la OIT. Esta mención específica constituye un ejemplo concreto de cómo se introducen estándares internacionales de derechos humanos en el proceso legislativo. Asimismo, deja en evidencia la necesidad de considerar los tratados sobre derechos humanos ratificados y vigentes al momento de elaborar un proyecto de ley, cuando las medidas legislativas puedan afectar los derechos y libertades reconocidos por dichos tratados, no tan solo en relación con los pueblos indígenas, sino también respecto de diversos grupos específicos como las mujeres, niñas, niños y adolescentes, los adultos mayores, las personas privadas de libertad, los migrantes, las disidencias sexuales, entre otros.[50]

---

48 Ley 18.993.

49 Instructivo Presidencial que entrega directrices sobre elaboración y tramitación de proyectos de ley e indicaciones, 14 de marzo de 2016.

50 Rojas, op. cit., pp. 118-119. Es del caso mencionar que la legislación chilena no cuenta con un procedimiento para la realización de la consulta previa cuando se trata de iniciativas legislativas emanadas del Congreso Nacional. Sin embargo, el Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya, se ha referido al deber de consulta indígena del Congreso como algo distinto y separado del Ejecutivo en esta materia. De hecho, en un informe dirigido al Estado de Chile, señaló en forma expresa que, aparte del proceso de consulta iniciado por el Ejecutivo en relación al reconocimiento constitucional "corresponde al mismo Congreso el deber de consultar con los pueblos indígenas del país el proyecto de reforma constitucional en materia indígena" (N.N.U.U./Consejo DD. HH 2009b, párr. 17). De hecho, el relator especial hizo extensivas las recomendaciones contenidas en el informe citado "a los procesos de consulta

4.1.2. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

Por mandato legal, este Ministerio colabora con el presidente de la República en la promoción y protección de derechos humanos. En particular, está facultado para "realizar el estudio crítico de la normativa interna a la luz del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y proponer al Presidente de la República las reformas que en tal sentido estime pertinentes".[51] Con este propósito, el Ministerio es asistido por la Subsecretaría de Derechos Humanos que colabora en la revisión crítica de la normativa y formula propuestas de reformas para adecuarla a los tratados internacionales de derechos humanos ratificados y vigentes.[52]

Sin embargo, se observa una limitación importante respecto a la efectividad de este mandato. Se ha señalado que la información que el Ministerio y la Subsecretaría pueden proveer para la elaboración de un mensaje presidencial, orientada al respeto de las obligaciones internacionales de derechos humanos, puede no tener impacto alguno, pues será una decisión exclusiva del presidente de la República presentar –o no– un mensaje al Congreso sobre la materia propuesta por esos organismos.[53] Esto restringe significativamente la capacidad de incidencia conjunta de esas entidades en la incorporación del enfoque de derechos humanos en materia legislativa.

4.1.3 Subsecretaría de Derechos Humanos

Además de asistir al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos en la tarea de adecuar la legislación a los compromisos internacionales de derechos humanos, la Subsecretaría asesora a otros ministerios que lo requieran, y también monitorea, apoya y coordina proyectos de interés desde esta perspectiva.[54] Entre ellos destacan los Planes Nacionales de Derechos

---

sobre la elaboración de toda medida legislativa, administrativa, reglamentaria o política que afecte directamente los derechos y los intereses de los pueblos indígenas" y no solo a la cuestión de la reforma constitucional (N.N.U.U./Consejo DD. HH 2009b, párr. 13). Véase: José Aylwin (coord.), Matías Meza-Lopehandía y Nancy Yáñez, Los pueblos indígenas y el derecho, Santiago, Lom, 2013, p. 400. Para análisis comparado, véase Jaime Rojas, La consulta previa indígena en el ámbito del Poder Legislativo. Estándar internacional, Chile y experiencia extranjera, Biblioteca del Congreso Nacional, Asesoría Técnica Parlamentaria, octubre de 2024. https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/36654/2/La_consulta_previa_indigena_en_el_ambito_del_Poder_Legislativo.pdf

[51] Decreto con Fuerza de Ley 3, Ley Orgánica Constitucional del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, artículo 2, letra a).

[52] Ley 20.885, artículo 8, letra d).

[53] Rojas, op. cit., p. 118.

[54] Cfr. *Informe 2019*, p. 567.

Humanos, el Plan Nacional de Derechos Humanos y Empresas, y el Plan Nacional de Búsqueda de Verdad y Justicia.[55]

No obstante, se advierte la ausencia de parámetros claros que definan en qué circunstancias corresponde activar dicha labor o prestar apoyo a proyectos específicos. Al no existir criterios previamente establecidos, "todo parece descansar en la competencia técnica o en la voluntad de la propia dirección política del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos o la Subsecretaría".[56] Esta situación refleja un alto grado de discrecionalidad que podría afectar el ejercicio de esta atribución y la continuidad o coherencia de su intervención en el proceso legislativo.

La elaboración[57] del Plan Nacional de Derechos Humanos[58] es un mandato de suma importancia para este capítulo. Este instrumento de política pública se orienta a promover acciones para el ejercicio de los derechos de los habitantes del país, así como la incorporación transversal, en los distintos servicios públicos, del enfoque basado en los derechos humanos en los respectivos planes, acciones y programas.[59]

En el terreno legislativo, el segundo Plan (2022-2025)[60] se planteó como objetivo "promover la incorporación del enfoque basado en derechos humanos en la función pública, políticas, planes y programas"[61] y, por tanto, en la elaboración de proyectos de ley diseñados por el Ejecutivo y remitidos al Congreso Nacional.[62]

Para estos efectos, el Ministerio Secretaría General de la Presidencia y su Subsecretaría son los encargados de fijar los lineamientos –cuando corresponda– y remitirlos a todos los ministerios, para lo cual deben:[63]

> 1. Enviar anualmente un oficio con sugerencia de incorporación del enfoque de derechos humanos en proyectos de ley que envíe el Ejecutivo al Congreso.
> 2. Analizar los proyectos de ley ingresados por el Ejecutivo al Congreso para evaluar la incorporación del enfoque y elaborar recomendaciones técnicas.

---

55 Véase el sitio web de la Subsecretaría, https://www.derechoshumanos.gob.cl/.
56 *Informe 2019*, p. 567.
57 Ley 20.885, art. 8, letra c).
58 Ley 20.885, art.14 bis.
59 Subsecretaría de Derechos Humanos, *Segundo Plan Nacional de Derechos Humanos*, p. 9.
60 Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, *Decreto Supremo 31: aprueba el Plan Nacional de Derechos Humanos 2022-2025*, 18 de enero de 2023.
61 Subsecretaría de Derechos Humanos, *Segundo Plan Nacional de Derechos Humanos*, p. 196.
62 Ibid.
63 Ibid.

3. Realizar seguimiento a recomendaciones y elaborar un estudio comparativo con el año anterior para medir el impacto del envío del oficio y las recomendaciones.

Según información solicitada vía transparencia, a julio de 2025, los indicadores de cumplimiento se encontraban en elaboración por parte del Ministerio Secretaría General de la Presidencia y en un proceso de revisión y ajuste en conjunto con las Secretarías de Estado.[64] En su respuesta la Subsecretaría invocó la causal de secreto o reserva por tratarse de "antecedentes o deliberaciones previas a la adopción de una resolución, medida o política, sin perjuicio que los fundamentos de aquellas sean públicos una vez que sean adoptadas",[65] lo que impide evaluar su grado de inclusión en la agenda legislativa del Ejecutivo.

Al cierre de la elaboración de este capítulo (julio de 2025) se constató que los Planes Nacionales de Derechos Humanos se encontraban en proceso de Consulta Ciudadana Virtual.[66] Esto implica que se inició la actualización del Plan y su sometimiento a consulta sin que estuvieran definidos los criterios del plan anterior y, por ende, su implementación. Esta situación genera una alerta respecto del cumplimiento del mandato de incorporar el enfoque de derechos humanos en la actividad legislativa del Ejecutivo y evidencia un retraso en su cumplimiento.

4.1.4 División de Derechos Humanos del Ministerio de Relaciones Exteriores

Dentro de la regulación de sus atribuciones, esta División no cuenta con un rol formal e institucionalizado en el proceso de elaboración de leyes que involucren materias de derechos humanos.

Su participación se limita, principalmente a tres ámbitos:

1. Emisión de opiniones jurídicas previa solicitud, ya sea de otros ministerios o de unidades internas de la propia Cancillería, como su División Jurídica. En estos casos, la función de la División consiste en contrastar los proyectos de ley con las obligaciones internacionales asumidas por Chile, considerando tanto los tratados ratificados como otros estándares

[64] Subsecretaría General de la Presidencia, *Respuesta a solicitud de transparencia, N° folio AF001T0003517*, de 2 de julio de 2025.

[65] Ley 20.285, artículo 21 Nº 1, letra b).

[66] Gobierno de Chile: "Consulta Ciudadana Derechos Humanos Plan Nacional Chile", 11 de julio de 2025. https://www.gob.cl/noticias/consulta-ciudadana-derechos-humanos-plan-nacional-chile/

desarrollados en el derecho internacional de los derechos humanos, incluidos el derecho consuetudinario.

Las solicitudes suelen realizarse por correo electrónico, ocasionalmente por oficio, y pueden provenir de MIN SEGPRES o del ministerio que lidere la iniciativa legislativa.

Con todo, no existe un mecanismo de seguimiento posterior que permita evaluar si estas recomendaciones fueron acogidas, salvo en los casos que el proyecto lleve la firma del propio ministro o ministra de Relaciones Exteriores.[67]

2. Remisión de información al Congreso Nacional. Pese a no contar con un mecanismo formal de coordinación, la División ha implementado la práctica de enviar periódicamente reportes dirigidos a las comisiones de derechos humanos de ambas Cámaras. Estos documentos incluyen los principales resultados y resoluciones del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas; las recomendaciones formuladas por procedimientos especiales durante sus visitas a Chile; los exámenes realizados al país ante órganos de tratados de la ONU; e informes evacuados por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), en particular aquellos relativos al informe de 2020 (publicado en 2022).

Esta información se entrega con carácter meramente informativo, sin incorporar observaciones ni valoraciones adicionales: "estamos fallando en esto", reconoce un entrevistado.

Asimismo, se solicita a la División asistir e informar a las comisiones parlamentarias sobre estas materias y respecto a las implicancias legislativas derivadas de medidas de reparación de la CIDH, cuyo cumplimiento está todavía pendiente por parte del Estado.[68]

3. Comunicación con otros organismos del Ejecutivo. La División informa oficialmente a MIN SEGPRES y al MINJUS DDHH sobre reformas legales pendientes contenidas en recomendaciones internacionales, con el fin de que sean priorizadas en la agenda legislativa. No obstante, un entrevistado vinculado al trabajo de a la División declara que, a pesar de estos esfuerzos, la coordinación institucional en el flujo de información continúa siendo deficiente.[69]

En un intento por subsanar este déficit, en junio de 2023 se presentó una moción suscrita por las diputadas Lorena Fríes, Emilia Schneider,

[67] Entrevista realizada el 10 de julio de 2025.
[68] Entrevista realizada el 10 de julio de 2025.
[69] Ibid.

Ericka Ñanco y Ximena Ossandón y por el diputado Jorge Guzmán, que propone modificar la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional para regular la remisión, recepción de informes y antecedentes relativos al cumplimiento de tratados internacionales, resoluciones y recomendaciones de los sistemas Interamericano y Universal de derechos humanos.

La iniciativa busca mejorar la cooperación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo en el diseño y ejecución de legislación que permita dar cumplimiento a las obligaciones contraídas por el Estado en materia de Derechos Humanos.[70] En ese sentido, contempla, por ejemplo, la remisión de informes presentados por Chile ante Órganos internacionales supervisores de tratados, el Examen Periódico Universal (ONU) y otras recomendaciones de sistemas universales y regionales, generando espacios que permitan al Congreso participar en el monitoreo e implementación de obligaciones internacionales.

Si bien son valorables estos esfuerzos, un entrevistado señala que la efectividad de la incorporación de estándares de derechos humanos depende, en última instancia, de la voluntad de los congresistas.[71]

4.2. Organismos técnicos

En el marco de la discusión de proyectos de ley, existen organismos técnicos que desempeñan un papel fundamental en lo referido a facilitar la incorporación de estándares internacionales de derechos humanos al trabajo legislativo. Entre estos destacan el Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH) y la Biblioteca del Congreso Nacional (BCN), que con sus actuaciones pretenden incidir en el debate. A través de la utilización de distintos métodos, estos organismos apuestan por aportar antecedentes, evidencia e interpretaciones que permitan al Congreso evaluar la compatibilidad de las diversas iniciativas a la luz de estándares internacionales de derechos humanos.

4.2.1 Instituto Nacional de Derechos Humanos

El INDH desempeña un rol clave en el proceso legislativo chileno, en especial al promover la armonización del ordenamiento jurídico con los estándares internacionales de derechos humanos. A pesar de que su

---

[70] Cámara de Diputados, Proyecto de Ley que modifica la Ley N°18.918, orgánica constitucional del Congreso Nacional, para regular la remisión y recepción de informes y antecedentes relativos al cumplimiento de tratados internacionales, así como de resoluciones y recomendaciones originadas en el Sistema Interamericano y en el Sistema Universal de Derechos Humanos, Boletín 16017-17, 14 de junio de 2023, pp. 2-3.

[71] Ibid.

mandato en esta materia no se encuentra plenamente consolidado en la ley, el INDH ha desarrollado diversas estrategias de incidencia ante el Congreso Nacional. Este apartado analiza los mecanismos utilizados, las dificultades enfrentadas y las propuestas recientes orientadas a fortalecer su función legislativa.

Rol legislativo del INDH

La ley que crea el Instituto establece que este debe "[p]romover que la legislación, los reglamentos y las prácticas nacionales se armonicen con los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Chile y que se encuentren vigentes, a fin que su aplicación sea efectiva".[72] En este marco resulta fundamental el desarrollo de una relación colaborativa con el Congreso Nacional –a través de distintos métodos de incidencia– orientada, principalmente, a la integración de estándares de derechos humanos en la elaboración y discusión de proyectos de ley y así dar cumplimiento a la obligación de adecuación normativa.

La Unidad de Protección de Derechos, Legislación y Justicia (UPDLJ) –a través del equipo de seguimiento legislativo– se encarga de gestionar la relación del Instituto con los poderes Legislativo y Ejecutivo. Entre sus funciones destacan la elaboración de propuestas para promover que la legislación, los reglamentos y las prácticas nacionales se armonicen con los tratados internacionales de derechos humanos; el diseño y ejecución de un sistema de evaluación y seguimiento legislativo de proyectos de ley y de leyes vigentes, con incidencia en materia de derechos humanos, así como medidas para su adecuación a estándares internacionales.[73]

Sobre esta base, a continuación, se examinan los métodos y estrategias que utiliza el INDH para incidir en el debate legislativo.

Estrategias de incidencia legislativa
Asistencia a comisiones parlamentarias

Una de las principales estrategias de incidencia del Instituto consiste en su participación en comisiones parlamentarias en calidad de órgano experto. Desde su creación, el INDH ha comparecido tanto ante comisiones de la Cámara de Diputados como del Senado, entregando su opinión jurídica sobre proyectos de ley relevantes en materia de derechos humanos. Con este propósito elabora informes con recomendaciones basadas en estándares

[72] Ley 20.405, artículo 3 Nº4.

[73] Instituto Nacional de Derechos Humanos, Resolución Exenta Nº 121-2020 que aprueba nuevo texto del Reglamento orgánico de estructura y funcionamiento interno del Instituto Nacional de Derechos Humanos, artículo 15.

internacionales que después expone, ante la comisión correspondiente, como posición institucional respecto de la iniciativa en discusión.[74]

No existe un procedimiento formal que regule la asistencia y participación de los funcionarios del Instituto. En la práctica esta ocurre previa invitación formal por parte de los integrantes de las respectivas comisiones, aunque el propio INDH también gestiona su participación.[75] Cuando los proyectos revisten mayor dificultad, el INDH gestiona reuniones con los parlamentarios con el propósito de dialogar directamente la iniciativa en cuestión.[76]

A modo ilustrativo, el Instituto ha participado en la discusión de la Ley Antiterrorista,[77] la creación de la Subsecretaría de Derechos Humanos,[78] la Ley de Identidad de Género,[79] la Defensoría de la Niñez,[80] entre otras.

Envío de informes y minutas

Además de la participación en comisiones, el INDH utiliza como mecanismo de incidencia el envío de informes y minutas al Congreso. Pese a que no existe un procedimiento formal que lo regule, en la práctica institucional constituye una vía para expresar la posición del Instituto frente a proyectos de ley en particular.[81]

Estos documentos contienen un análisis sobre si la iniciativa se adecua o no a estándares internacionales de derechos humanos, acompañado de recomendaciones concretas. Entre los proyectos de ley respecto de los cuales se ha pronunciado el Instituto, se pueden mencionar los siguientes: el que hace aplicable el Control Preventivo de Identidad desde los 16 años de edad;[82] el proyecto para fortalecer la protección de las Fuerzas de Orden y Seguridad y de Gendarmería de Chile;[83] el que prohíbe agresiones sexuales

---

74 Entrevista realizada el 14 de julio de 2025.

75 Ibid.

76 Ibid.

77 Instituto Nacional de Derechos Humanos, *Informe anual sobre la situación de los derechos humanos en Chile 2014*, Santiago, 2014, p. 304.

78 Instituto Nacional de Derechos Humanos, *Informe anual sobre la situación de los derechos humanos en Chile 2017*, Santiago, 2017, pp. 228-229.

79 Instituto Nacional de Derechos Humanos, *Informe anual 2014*, op. cit., p. 304.

80 Instituto Nacional de Derechos Humanos, *Informe 2017*, op. cit., pp. 228-229.

81 Entrevista realizada el 14 de julio de 2025.

82 Instituto Nacional de Derechos Humanos, *Informe sobre el Proyecto de Ley que Modifica la Ley 20.931 Haciendo Aplicable el Control Preventivo de Identidad desde los 16 años de edad (Boletín N° 11.314-25)*, 20 de agosto de 2018.

83 Instituto Nacional de Derechos Humanos, *Informe sobre el proyecto de ley que modifica el Código Penal y otros cuerpos legales para fortalecer la protección de las Fuerzas de Orden y Seguridad y de Gendarmería de Chile (Boletín Nº 13124-07)*, 11 de enero de 2020.

en los procesos de detención policial;[84] el que prohíbe el uso de armas no letales o menos letales que causen grave daño a la integridad física de las personas en manifestaciones sociales;[85] el que fija Ley Marco de Cambio Climático,[86] entre otros.

Incluso cuando el Instituto no ha tenido la posibilidad de intervenir frente a una comisión parlamentaria, puede remitir observaciones por medio de oficios para garantizar que el documento enviado llegue a manos de los integrantes de la comisión respectiva.[87] Según uno de los entrevistados, cuando los informes se limitan sólo a señalar estándares o normas internacionales, se suele generar resistencia entre los parlamentarios. Por ello han incorporado consideraciones sobre política criminal y datos estadísticos que permitan contextualizar los estándares en casos concretos, lo que ha favorecido su recepción[88] y puede considerarse una medida destacable en términos de educación en derechos humanos.

Finalmente, la obligación de presentar un Informe Anual ante el Congreso[89] también constituye una forma adicional de incidencia escrita, en la medida en que cada capítulo concluye con recomendaciones a los tres poderes del Estado, orientadas a alinear la legislación nacional con los instrumentos internacionales de derechos humanos.[90]

Seguimiento legislativo

La tarea de dar seguimiento a proyectos de ley y discusiones relevantes se realiza en forma continua y estratégica. Esto incluye, por un lado, el monitoreo del avance de la tramitación y, por otro, la actualización de las opiniones del Instituto frente al surgimiento de nuevas indicaciones o

---

84 Instituto Nacional de Derechos Humanos, *Informe sobre el proyecto de ley que prohíbe desnudamientos forzosos, tocaciones indebidas y otras agresiones sexuales similares en los procesos de detención policial (Boletín N° 14.234-07)*, 24 de mayo de 2021.

85 Instituto Nacional de Derechos Humanos, *Informe sobre el proyecto de ley que prohíbe el uso de armas no letales o menos letales que causen grave daño a la integridad física de las personas en manifestaciones sociales (Boletín N° 13.833-07)*, 26 de julio de 2021.

86 Instituto Nacional de Derechos Humanos, *Informe sobre el Proyecto de Ley que "Fija Ley Marco de Cambio Climático" (Boletín N° 13191-12)*, 31 de enero de 2022.

87 Entrevista realizada el 14 de julio de 2025.

88 Ibid.

89 Ley 20.405, art. 3 Nº1.

90 "Se reitera recomendación del año 2020, emitida al Poder Legislativo, para agilizar la discusión del proyecto de Ley que modifica el Código Penal, tipificando la desaparición forzada como un delito autónomo en el ordenamiento interno, otorgando una participación plena a las organizaciones de la sociedad civil y de familiares de personas desaparecidas en dicha discusión. Particularmente, acelerar, de acuerdo a los estándares internacionales de derechos humanos, la discusión del Boletín 9818-179". Véase Instituto Nacional de Derechos Humanos, *Informe anual sobre la situación de los derechos humanos en Chile 2022*, Santiago, 2022, p. 494.

enmiendas. Esta labor resulta sumamente relevante y compleja, pues, entre los actores analizados, el INDH es el único organismo que cuenta con un procedimiento de seguimiento que le permite examinar cuánto de lo aconsejado fue finalmente incorporado en los proyectos de ley debatidos en cada Comisión.[91]

Llevar a cabo este trabajo no está exento de complicaciones. Un entrevistado identifica como primer nudo problemático la tensa relación entre política y derecho,[92] lo que explica que no exista necesariamente una correlación entre las recomendaciones del INDH, en tanto órgano público especializado, y la probabilidad de que sean consideradas por los parlamentarios.[93] Además, la reticencia de algunos sectores a aceptar la participación del INDH en el debate legislativo la complejiza aun más. A ello se suman los intentos de reducir sus recursos presupuestarios y limitar sus atribuciones, lo que amenaza no sólo su funcionamiento, sino también su capacidad de asesorar al Congreso en materia de derechos humanos.[94]

En suma, el seguimiento de la efectividad de sus intervenciones reviste gran importancia, aunque su influencia sea limitada. No se trata de un sistema formalizado y estructurado, sino más bien, una práctica llevada a cabo por sus funcionarios, apoyada en indicadores cuantitativos de permanencia, incidencia y exposición que están dentro de su planificación anual.[95]

Obstáculos Institucionales

La incidencia del INDH en el debate parlamentario enfrenta limitaciones relevantes, principalmente de orden operativo y político-institucional, que condicionan su participación.

En el plano operativo, un primer obstáculo señalado en las entrevistas es la reticencia de ciertos sectores parlamentarios a la presencia del INDH en el debate parlamentario, actitud que hace más compleja aún

---

91 Entrevista realizada el 14 de julio de 2025.

92 Norberto Bobbio, "El poder y el derecho", en Norberto Bobbio y Michelangelo Bovero, *Origen y fundamentos del poder político*, México D.F, Grijalbo, 1985, pp. 19-36. Para Bobbio esta relación se basa en el concepto de poder: "Por una parte el derecho es producto del poder político y sin este no puede aplicarse. Por el otro, la legitimación del poder es, en última instancia, una justificación jurídica". Pedro Salazar, "El constitucionalismo de Norberto Bobbio: Un puente entre el poder y el derecho", *Cuestiones constitucionales Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 14, 2006, p. 179.

93 Entrevista realizada el 14 de julio de 2025.

94 Biobiochile.cl: "Gobierno critica presupuesto de $1000 millones para el INDH que aprobó la Cámara: ´No tiene mucho sentido'", 18 de noviembre de 2024.

95 Entrevista realizada el 14 de julio de 2025.

su intervención en la discusión legislativa.[96] A esto se suma la ausencia de un mecanismo formal y estable que regule su participación. Tal como advirtió Rodrigo Bustos –otrora jefe de la Unidad de Protección de Derechos, Legislación y Justicia del INDH, entre 2012 y 2021–, no existe un procedimiento al interior del Congreso Nacional que establezca cuándo y en qué condiciones el Instituto podrá remitir su opinión sobre un proyecto de ley en particular,[97] lo cual hace que su participación sea sumamente variable y dependa tanto del interés institucional como de la buena voluntad de las comisiones parlamentarias.[98]

Otro obstáculo se relaciona con las dificultades de acceso físico al Congreso. Según un entrevistado, el ingreso en calidad de oyentes requiere invitaciones y permisos especiales, lo que impide un monitoreo continuo de los proyectos en discusión. Incluso, cuando es invitado a exponer, sólo puede hacerlo en la etapa de discusión general de un proyecto de ley, sin posibilidad de intervenir en las discusiones particulares, instancias que suelen ser decisivas en el debate parlamentario.

A estas barreras se suma la reducida dotación de personal: el equipo responsable del seguimiento legislativo –y demás labores asociadas– se compone de dos funcionarios permanentes y uno de apoyo auxiliar, lo que dificulta abarcar la diversidad de iniciativas relevantes en materia de derechos humanos y cubrir las áreas de intervención más necesarias.[99]

Por último, estas limitaciones se ven agravadas por la ausencia de un mecanismo que garantice estabilidad y autonomía presupuestaria[100] –sumado a los intentos de reducir el presupuesto y las atribuciones del INDH,[101] situación que amenaza su funcionamiento y, por cierto, su labor asesora ante el Legislativo en materia de derechos humanos.

Relación con el Poder Ejecutivo

El INDH mantiene vínculos con el Poder Ejecutivo principalmente a través de audiencias solicitadas a ministras y ministros en su calidad de colegisladores. El objetivo de estas reuniones es presentar observaciones

---

96 Biobiochile.cl: "Gobierno critica presupuesto de $1000 millones para el INDH que aprobó la Cámara: ´No tiene mucho sentido'", 18 de noviembre de 2024.

97 Comisión Asesora Presidencial para el Fortalecimiento del Instituto Nacional de Derechos Humanos, *Acta de sesión ordinaria Nª 14*, 12 de mayo de 2025, p. 14.

98 Ibid., p. 10.

99 Entrevista realizada el 14 de julio de 2025.

100 Comisión Asesora Presidencial para el Fortalecimiento del Instituto Nacional de Derechos Humanos, *Informe,* p. 16.

101 Biobiochile.cl: "Gobierno critica presupuesto de $1000 millones para el INDH que aprobó la Cámara: ´No tiene mucho sentido'", 18 de noviembre de 2024.

y procurar que sean consideradas durante el proceso de tramitación legislativa. Esta práctica resulta en particular relevante tratándose de iniciativas impulsadas desde el propio Ejecutivo, pues permite al Instituto dar a conocer sus expectativas y plantear límites en materia de derechos humanos. En este sentido, hay que recordar las amplias facultades que la Constitución otorga al Ejecutivo en el ámbito legislativo,[102] tales como la fijación de urgencias, la determinación de plazos, el ejercicio del veto presidencial, entre otras. Por eso, este plano de incidencia es de suma importancia.

Propuestas de fortalecimiento. Recomendaciones de la Comisión Asesora Presidencial para el Fortalecimiento del INDH

En enero de 2025 se constituyó la Comisión Asesora para el Fortalecimiento del Instituto Nacional de Derechos Humanos[103] con el mandato de evaluar sus fortalezas y debilidades y de formular recomendaciones en materias relativas a competencias, composición, independencia, mecanismos de control, entre otros aspectos vinculados al cumplimiento de los compromisos internacionales del país en materia de derechos humanos.[104] Su creación respondió a los acuerdos alcanzados en el Congreso en el marco de la discusión de la reciente Ley de Presupuesto, en un contexto en que se debatía la reducción de los recursos asignados al Instituto.[105]

El trabajo de la Comisión se desarrolló en medio de tensiones. Por un lado, se expresaron posiciones a favor de fortalecer sus atribuciones, y por otro, intentos de reducir su presupuesto e incluso de limitar sus facultades legales –como la de interponer querellas–, lo que derivó en un proceso de negociación que condicionó el alcance de ciertas recomendaciones de la Comisión. El monitoreo y apoyo técnico del proceso estuvo a cargo del equipo de seguimiento legislativo de la Unidad de Protección de Derechos, Legislación y Justicia del propio Instituto.

En relación al proceso legislativo, la Comisión observó que, a nivel normativo, entre las facultades del Instituto está ausente la posibilidad de examinar proyectos de ley con implicancias en la protección y promoción de los derechos humanos. Esta atribución –que ejercen otras instituciones de derechos humanos en el mundo– es ejecutada en la práctica por el

---

[102] Ibid.

[103] Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Decreto Supremo 17, del 24 de enero de 2025.

[104] Comisión Asesora Presidencial para el Fortalecimiento del Instituto Nacional de Derechos Humanos en Chile, *Informe,* p. 6.

[105] Radiouchile.cl: "Reforma al INDH: ministro Gajardo encabeza constitución de comisión que busca ´fortalecer su institucionalidad'", 4 de marzo de 2025.

INDH, pero solo se funda en disposiciones reglamentarias.[106] Dicha carencia envuelve al INDH en un manto de fragilidad normativa, que debilita su legitimidad y la hace vulnerable a posibles modificaciones por vía administrativa.[107]

Entre las propuestas planteadas se discutió la creación de una instancia de consulta obligatoria al INDH por parte de las comisiones de derechos humanos del Congreso, a fin de garantizar que sus informes fueran considerados en la discusión de proyectos de ley.[108] Según se indicó, ello, "permitirá incluir al INDH en los procesos de control de convencionalidad, exigiendo su pronunciamiento en casos donde proyectos de ley puedan contravenir obligaciones internacionales de DDHH".[109]

Si bien esta propuesta no fue recogida en su informe final, un funcionario del Instituto destaca que, aun sin la obligatoriedad, la participación del INDH en las distintas comisiones ha tenido un impacto directo en la manera en que sus miembros enfrentan el debate. Su sola presencia contribuye a introducir el enfoque de derechos humanos en la discusión, fomenta que parlamentarios y parlamentarias profundicen en estas materias y extiende la reflexión a discusiones sectoriales –como agricultura, crecimiento económico y acceso al agua–. En este sentido, la intervención del Instituto cumple una función de formación en derechos humanos para los parlamentarios. Su carácter de organismo especializado y la calidad técnica de sus insumos, lo erigen como un interlocutor válido frente a otros actores con poder de incidencia en el Congreso, en el sentido de que "si el Instituto no lo dice, nadie más lo dice o nadie más puede decirlo."[110]

Finalmente, la Comisión recomendó modificar la ley del INDH, incorporando un inciso al numeral 4 del artículo 3[111] con el fin de reconocer explícitamente su rol de emitir informes técnicos y recomendaciones

---

[106] Comisión Asesora Presidencial para el Fortalecimiento del Instituto Nacional de Derechos Humanos en Chile, op. cit., *Acta de sesión ordinaria Nº 14*, p. 12.

[107] Comisión Asesora Presidencial para el Fortalecimiento del Instituto Nacional de Derechos Humanos en Chile, *Informe*, p. 54.

[108] Comisión Asesora Presidencial para el Fortalecimiento del Instituto Nacional de Derechos Humanos en Chile, *Acta de sesión ordinaria Nº 19*, 28 de mayo de 2025, pp. 15-16.

[109] Ibid.

[110] Entrevista realizada el 14 de julio de 2025.

[111] "En el ejercicio de esta atribución [proponer que la legislación, los reglamentos y las prácticas nacionales se armonicen con los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Chile y que se encuentren vigentes, a fin que su aplicación sea efectiva, el INDH] podrá emitir informes técnicos y recomendaciones sobre proyectos de ley y proyectos de reforma a la Constitución, durante su tramitación legislativa en el Congreso Nacional, de oficio o a petición de cualquier parlamentario o parlamentaria.

sobre proyectos de ley, incluidas reformas constitucionales y tratados internacionales, durante su tramitación en el Congreso. Esta recomendación fue aprobada por la unanimidad de sus miembros. No obstante, no se establecieron criterios para determinar qué proyectos de ley serían "relevantes" en materia de derechos humanos para efectos de solicitar la opinión del Instituto, quedando esta decisión en manos de los parlamentarios y de la proactividad del Instituto.

En suma, el INDH, en su calidad de organismo técnico especializado, logra introducir el enfoque de derechos humanos en el proceso de tramitación legislativa, principalmente mediante prácticas informales, persistiendo la necesidad de fortalecer su rol institucional en esta materia.

4.2.2 Biblioteca del Congreso Nacional

La Biblioteca del Congreso Nacional (BCN) constituye el principal órgano técnico de apoyo en la labor parlamentaria. Su trabajo se canaliza principalmente a través de la Asesoría Técnica Parlamentaria (ATP), unidad encargada de proveer información especializada y rigurosa que respalde la deliberación legislativa.

Rol institucional y funciones generales

Creada en 1883, la Biblioteca del Congreso Nacional tiene como objetivo apoyar el trabajo parlamentario y de la comunidad jurídica en general,[112] poniendo a disposición insumos derivados de la actividad legislativa.[113] Así también, busca acercar el Congreso a la ciudadanía mediante actividades de extensión y divulgación de la historia política y legislativa del país.[114]

La Biblioteca del Congreso Nacional (BCN) es un servicio de la Cámara de Diputados y el Senado,[115] bajo la supervigilancia de la Comisión de

Asimismo, podrá emitir informes técnicos y recomendaciones sobre tratados internacionales de derechos humanos no ratificados por Chile, en cualquier etapa entre la ratificación y su aprobación por parte del Congreso Nacional, así como posteriormente, en su fase de implementación".

[112] Destacamos del sitio web de la BCN la sección *Historia de la Ley* (pone a disposición de los usuarios, la historia fidedigna de la ley –a nivel de norma y de artículos– para facilitar la interpretación normativa al poder remontarse a la discusión de los cuerpos legales).

[113] Asimismo, los servicios *Ley Chile* (sistema de información jurídico-legislativo cuyos objetivos son contribuir al conocimiento del derecho y servir como herramienta eficaz para el proceso legislativo y para los organismos responsables de la elaboración de normas jurídicas); *Ley Fácil* (resúmenes explicativos en lenguaje claro); Historia Política y Legislativa (sitio web cuyo objeto es destacar el rol histórico del Congreso Nacional de Chile, proporcionando un adecuado conocimiento de su naturaleza y funcionamiento así como de las transformaciones que ha experimentado con el paso del tiempo). Véase Biblioteca del Congreso Nacional, Memoria 2023, p. 17.

[114] En su sitio web se destacan *Ley Fácil y Formación Cívica* (para "fortalecer las habilidades que permitan participar más activamente en la vida cívica"), redes sociales, entre otros.

[115] Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, artículo 3.

Biblioteca del Congreso, integradada por los presidentes de ambas Cámaras y por su director en calidad de Secretario,[116] con el fin de fiscalizar que su actuar se apegue a las políticas generales en tanto servicio del Congreso.[117]

Su rol técnico-legislativo se materializa en Asesoría Técnica Parlamentaria (ATP), servicio permanente encargado de suministrar información técnica y especializada con el propósito de acompañar y facilitar el proceso de toma de decisiones, priorizando el trabajo de las comisiones legislativas.[118]

Los servicios e insumos que provee se caracterizan por su rigor, enfoque interdisciplinario y adaptación a las distintas necesidades, asegurando calidad técnica, pertinencia, imparcialidad y neutralidad política.[119] Los principales servicios ofrecidos por la ATP son los siguientes:

Tabla N°1: Servicios prestados por ATP[120]

Servicio	Definición
Asesoría Presencial en Comisiones.	Asesoría técnica a los presidentes, parlamentarios integrantes y secretarios de las comisiones, a través de asesoría verbal, documentos de análisis especializado de servicios de información y exposiciones de temas.
Análisis Especializado.	Juicio experto sobre temas estratégicos nacionales e internacionales de interés parlamentario: proyectos de ley, políticas públicas, programas de gobierno, iniciativas de ley, legislación nacional y extranjera, experiencias comparadas, estados del arte en temáticas específicas, nudos críticos del país.
Análisis Descriptivo.	Caracterización y examen técnico de un proyecto de ley u otras temáticas.
Arquitectura Legal.	Análisis técnico-jurídico, de carácter formal, respecto de las normas legales y proyectos de ley relacionados con uno o más proyectos, en lo referido a: estructura, lenguaje, referencias, contextos normativos internos y externos, modificaciones y relaciones.

[116] Ibid., artículo 2.
[117] Biblioteca del Congreso Nacional, *Memoria 2023*, p. 6
[118] Ibid., pp. 7-18.
[119] Cfr. Biblioteca del Congreso Nacional, *Manual de Asesoría Técnica Parlamentaria*, Santiago, 2009, p. 1.
[120] Tabla elaborada en base a Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, *Manual de Asesoría Técnica Parlamentaria,* Santiago, 2009, pp. 7-8.

Servicio	Definición
Texto Guiado.	Fundamentación para un juicio o posición de un parlamentario o bancada, respecto de un tema de carácter político, legislativo o como base para discursos, conferencias y ponencias relacionadas con las funciones parlamentarias. Producto no atribuible a la Biblioteca del Congreso Nacional, pues su desarrollo es guiado por el juicio u opinión personal del parlamentario y es este el autor y responsable del documento.
Referencia: Información que responde a una consulta particular sobre una determinada temática, de carácter general o especializado.	Prensa, legislación nacional y extranjera, documental y geográfica.

Fuente: Biblioteca del Congreso Nacional, Manual de Asesoría Técnica Parlamentaria (2009). [121]

ATP presta asesorías –presenciales o mediante informes– en las distintas etapas del proceso legislativo, en forma pertinente y oportuna, adaptándose a las necesidades de cada solicitante.

Tabla Nº 2: Oferta de servicios relacionados con comisiones parlamentarias. [122]

Oferta para el proceso legislativo (TG*): Texto Guiado	
Etapa	Servicios
Discusión general en Comisión.	Datos referenciales para tramitación de proyecto; análisis especializado: asesoría en comisión; análisis de posiciones sobre el proyecto de ley; arquitectura legal; análisis de indicaciones para la Comisión; análisis desde la perspectiva de un parlamentario (TG*).
Presentación de Indicaciones.	Legislación comparada; arquitectura legal; fundamentación de indicaciones (TG*).
Discusión Particular en Comisión.	Legislación comparada; análisis especializado del proyecto y/o indicaciones; arquitectura legal; análisis desde la perspectiva de un parlamentario (TG*).

Fuente: Biblioteca del Congreso Nacional, Manual de Asesoría Técnica Parlamentaria (2009). [123]

[121] Ibid.

[122] Ibid., pp. 3-4. Los servicios que ofrece ATP van desde la etapa prelegislativa a la aprobación de la ley.

[123] Ibid., pp. 7-8.

Según explica Guido Williams, Jefe de ATP, no existe un procedimiento formal de solicitud de insumos y asesorías. Estos pueden solicitarse por escrito (por ejemplo, mediante oficios), correo electrónico, telefónicamente o en forma presencial. Luego, las solicitudes se ingresan en un sistema informático para su seguimiento.[124]

La ATP no cuenta con un equipo con dedicación exclusiva en derechos humanos, pero sí dispone de especialistas con formación en la materia (dos abogados y una cientista política), además de investigadores que trabajan en áreas vinculadas como género, discapacidad y grupos vulnerables.[125]

El enfoque de derechos humanos en el trabajo de ATP se integra de diversas formas: cuando

la solicitud parlamentaria lo requiere expresamente; cuando la temática involucra asuntos de derechos humanos en forma indirecta; o cuando durante la investigación se estima pertinente reforzar la respuesta con dicho análisis.[126]

Para ello, el equipo de ATP revisa –cuando corresponde– los distintos proyectos de ley bajo estándares internacionales de derechos humanos, siguiendo el modelo de control de convencionalidad a través de la identificación de vínculos directos entre los proyectos de ley y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados y vigentes, así como la revisión de pronunciamientos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y de los órganos de tratados de Naciones Unidas.[127]

El equipo utiliza tanto instrumentos del Sistema Universal como del Interamericano, además de protocolos, principios y jurisprudencia relevante. Ello permite un análisis integral de compatibilidad normativa con los tratados y estándares internacionales de derechos humanos.

Tabla N° 3: Principales instrumentos internacionales utilizados por ATP.

Sistema Universal de DD.HH	Sistema Interamericano de DD.HH	Protocolos	Otros instrumentos
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.	Convención Americana sobre DD.HH.	Protocolo adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.	Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

[124] Entrevista realizada el 19 de junio de 2025.
[125] Ibid.
[126] Ibid.
[127] Ibid.

Sistema Universal de DD.HH	Sistema Interamericano de DD.HH	Protocolos	Otros instrumentos
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.	Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer.	Principios de Yogyakarta.	Jurisprudencia contenciosa y consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.
Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.	Convención Interamericana sobre la Desaparición Forzada de Personas.	Reglas de Bangkok.	
Convención sobre los Derechos del Niño.	Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores.		
Convenio 169 OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales.			
Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.			
Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas.			
Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.			
Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares.			

Fuente: Elaboración propia a partir de declaraciones del entrevistado. [128]

Ejemplos de informes relevantes con enfoque de derechos humanos

A partir de la búsqueda realizada en el sitio web de ATP,[129] destacamos los siguientes informes elaborados en materia de derechos humanos, entregados entre enero de 2024 y julio de 2025:

Tabla N° 4: Selección de informes relacionados con materias de derechos humanos (enero 2024 a julio 2025).

Fecha	Publicación	Tema	Propósito	Solicitante	Cámara
Enero 2024	Edad de responsabilidad penal adolescente. Estándar internacional y comentarios al Boletín N° 16.457-07.[130]	Derechos de los niños, niñas y adolescentes (NNA).	Analizar desde una perspectiva de derechos humanos y de derechos de la infancia, tanto a nivel del derecho nacional como internacional, algunos aspectos del proyecto de ley que modifica la Ley de Responsabilidad Penal Adolescente.	No identificado.	No identificada.
Abril 2024	Ciclos de periodicidad de informes en el cumplimiento de Tratados de DDHH, Sistema Universal e Interamericano de Derechos Humanos.[131]	Cumplimiento de tratados internacionales de derechos humanos.	Informar sobre presentación de Informes Periódicos, en el marco del Proyecto de Ley para regular la remisión y recepción de informes y antecedentes sobre el cumplimiento de tratados internacionales, resoluciones y recomendaciones originadas en el SIDH y en el SUDH.	Comisión de Derechos Humanos y Pueblos Originarios.	Diputados.

[128] Elaboración propia a partir de entrevista realizada el 19 de junio de 2025.

[129] Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, Asesorías parlamentarias.

[130] Paola Trufello y Jaime Rojas, *Edad de responsabilidad penal adolescente. Estándar internacional y comentarios al Boletín N° 16.457-07*, Asesoría Técnica Parlamentaria, Biblioteca del Congreso Nacional, enero de 2024.

[131] Jaime Rojas, *Ciclos de periodicidad de informes en el cumplimiento de Tratados de DDHH. Sistema Universal e Interamericano de Derechos Humanos,* Asesoría Técnica Parlamentaria, Biblioteca del Congreso Nacional, abril de 2024.

Fecha	Publicación	Tema	Propósito	Solicitante	Cámara
Abril 2024	Adopción y vínculo entre hermanos. Estándar internacional, legislación actual y proyecto de ley.[132]	Derechos de niños, niñas y adolescentes (NNA).	Aportar elementos al análisis parlamentario en el marco del proyecto de ley de Reforma integral al sistema de adopción en Chile.	Comisión de Familia, Infancia y Adolescencia.	Senado.
Mayo 2024	La libertad de expresión y de creación artística. Tratamiento convencional y constitucional.[133]	Derechos de libertad de expresión y de creación artística desde el derecho internacional de los derechos humanos, con especial énfasis en la Convención Americana de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.	Discusión del proyecto de ley que prohíbe el desarrollo de actividades o espectáculos que promuevan, fomenten o celebren manifestaciones culturales asociadas al narcotráfico, la explotación sexual, la pornografía infantil o el consumo de drogas ilícitas.	Comisión de Familia.	Diputados.
Junio 2024	Desalojos forzosos masivos ante el Derecho Internacional de los Derechos Humanos.[134]	Estándares internacionales en materia de desalojos forzosos masivos desde la óptica de la afectación de derechos humanos.	Informativo.	Comisión de Derechos Humanos y Pueblos Originarios.	Diputados.
Agosto 2024	Sanciones alternativas a la prisión de libertad: mujeres embarazadas o madre de niñas o niños. Derecho Internacional de los DD.HH. y Legislación Extranjera.[135]	Deber del Estado de adoptar medidas alternativas o suspensión de la prisión respecto de mujeres embarazadas y con hijos o hijas menores.	Debate del proyecto de ley sobre la procedencia de la prisión preventiva y de suspensión de ejecución de la sentencia, respecto de mujeres embarazadas o que tengan hijos/as menores de tres años.	Comisión de Derechos Humanos, Nacionalidad y Ciudadanía.	Senado.

[132] Paola Trufello, *Adopción y vínculo entre hermanos. Estándar internacional, legislación actual y proyecto de ley,* Asesoría Técnica Parlamentaria, Biblioteca del Congreso Nacional, abril de 2024.

[133] Pedro Guerra, Jaime Rojas y Paola Trufello, *La libertad de expresión y de creación artística. Tratamiento convencional y constitucional,* Asesoría Técnica Parlamentaria, Biblioteca del Congreso Nacional, mayo de 2024.

[134] Jaime Rojas, *Desalojos forzosos masivos ante el Derecho Internacional de los Derechos Humanos,* Asesoría Técnica Parlamentaria, Biblioteca del Congreso Nacional, junio de 2024.

[135] Jaime Rojas, *Sanciones alternativas a la prisión de libertad: mujeres embarazadas o madre de niñas o niños. Derecho Internacional de los DD.HH. y Legislación Extranjera,* Asesoría Técnica Parlamentaria, Biblioteca del Congreso Nacional, agosto de 2024.

Fecha	Publicación	Tema	Propósito	Solicitante	Cámara
Enero 2025	Consulta previa indígena: Acuerdos en materia de derechos lingüísticos. institucionalidad cultural, patrimonial y bases curriculares.[136]	Derechos lingüísticos y culturales de los pueblos indígenas.	Información para la discusión del proyecto que "Reconoce, protege, garantiza y promueve los derechos lingüísticos y culturales de los pueblos indígenas".	Comisión de Derechos Humanos y Pueblos Originarios.	Diputados.
Abril 2025	Remisión y recepción de informes y antecedentes relativos al cumplimiento de tratados internacionales. Boletín N° 16.017-17.[137]	Obligación de respetar, garantizar y adoptar medidas legislativas para hacer efectivos los derechos y las libertades reconocidas en los respectivos tratados.	Principales aspectos del proyecto y analiza los diversos informes que se generan en cada uno de estos sistemas.	Comisión de Derechos Humanos, Nacionalidad y Ciudadanía.	Senado.
Mayo 2025	Capacidad jurídica de las personas con discapacidad intelectual. Derecho internacional y legislación extranjera.[138]	Derechos de personas con discapacidad.	Analiza los principales aspectos de los estándares internacionales y legislación comparada sobre el ejercicio de la capacidad jurídica de personas con discapacidad intelectual.	Comisión de Derechos Humanos y Pueblos Originarios.	Diputados.
Junio 2025	Propuestas constitucionales y recomendaciones de la Comisión para la Paz y el Entendimiento. Análisis comparado.[139]	Derechos de los pueblos indígenas.	Aborda y compara "lo planteado por la Comisión de Paz y Entendimiento con las disposiciones contenidas en los dos proyectos constitucionales fallidos, a fin de contar con una base informativa sólida para el análisis legislativo, en materia de pueblos originarios".	Comisión de Derechos Humanos y Pueblos Originarios.	Diputados.

[136] Jaime Rojas, *Consulta previa indígena: Acuerdos en materia de derechos lingüísticos Institucionalidad cultural, patrimonial y bases curriculares,* Asesoría Técnica Parlamentaria, Biblioteca del Congreso Nacional, enero de 2025.

[137] Jaime Rojas, *Remisión y recepción de informes y antecedentes relativos al cumplimiento de tratados internacionales. Boletín N°. 16.017-17*, Asesoría Técnica Parlamentaria, Biblioteca del Congreso Nacional, abril de 2025.

[138] Jaime Rojas y Daniela Santana, *Capacidad jurídica de las personas con discapacidad intelectual. Derecho internacional y legislación extranjera*, Asesoría Técnica Parlamentaria, Biblioteca del Congreso Nacional, mayo de 2025.

[139] Jaime Rojas y Camila Pinto, *Propuestas constitucionales y recomendaciones de la Comisión para la Paz y el Entendimiento. Análisis comparado*, Asesoría Técnica Parlamentaria, Biblioteca del Congreso Nacional, junio de 2025,

Fecha	Publicación	Tema	Propósito	Solicitante	Cámara
Junio 2025	El Estado de Chile y sus obligaciones internacionales El principio de Igualdad y no discriminación.[140]	Igualdad y no discriminación.	Recopila las recomendaciones al Estado de Chile en materia de igualdad y no discriminación, contenidas en los informes de los órganos de tratados del Sistema Universal de Derechos Humanos, en el mecanismo de Examen Periódico Universal, así como en las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos pronunciadas contra el Estado de Chile.	Secretaría de Comisión Mixta que conoce el proyecto de ley que modifica y fortalece la ley 20. 609, que establece medidas contra la discriminación (Boletín N° 12748-17).	
Julio 2025	Sentencias contra Chile de la Corte IDH. Adopción de Medidas Legislativas.[141]	Obligación de adoptar medidas legislativas.	Situación del Estado de Chile ante las sentencias dictadas en su contra en relación con la obligación de adoptar medidas legislativas.	Presidencia de la Comisión de Derechos Humanos y Pueblos Originarios.	Diputados.

Fuente: Elaboración propia.

Alcance e impacto de su labor

Desde 2021 la BCN publica Balance Legislativo, documento que sistematiza los principales hitos y estadísticas de cada periodo legal. Este informe entrega datos sobre la producción normativa, incluyendo la cantidad de leyes y tratados internacionales aprobados. Además, identifica si se trata de mociones o mensajes, la materia, la cámara de origen, las comisiones en las que se tramitó, el número de expositores que concurrieron ante ellas en representación de un interés específico, el tiempo total de tramitación, y otros indicadores relevantes.[142]

Para los fines de este capítulo, resulta particularmente relevante que Balance Legislativo analice la vinculación de la norma aprobada con las obligaciones internacionales, y la participación de expertos en las comisiones que se debatió cada iniciativa. Este aspecto considera si la

[140] Jaime Rojas, *El Estado de Chile y sus obligaciones internacionales. El principio de Igualdad y no discriminación*, Asesoría Técnica Parlamentaria, Biblioteca del Congreso Nacional, junio de 2025.

[141] Jaime Rojas, *Sentencias contra Chile de la Corte IDH. Adopción de Medidas Legislativas*, Asesoría Técnica Parlamentaria, Biblioteca del Congreso Nacional, julio de 2025.

[142] Biblioteca del Congreso Nacional, *Balance Legislativo. Congreso Nacional de Chile 2020-2021. Legislatura 368ª,* Valparaíso, Ediciones Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2021, pp. 24-65.

norma aprobada incorpora fuentes de derecho internacional, ya sea por el cumplimiento de una obligación emanada de un tratado internacional, de una sentencia de una corte internacional, de una resolución de un organismo multilateral, o de la interpretación de un tratado de derechos humanos.[143] Asimismo, identifica si la ley aprobada incorpora principios o estándares internacionales, o si estos fueron introducidos durante la discusión parlamentaria.[144]

Un ejemplo de lo anterior, mencionado en la edición 2020-2021, es la tramitación de la Ley 21.271, para la adecuación de la normativa a estándares internacionales en materia de protección de niños, niñas y adolescentes en el mundo del trabajo. Según se indica, durante su tramitación "la propuesta recogió las recomendaciones de la Convención sobre los Derechos del Niño, de Naciones Unidas; del Convenio N°138 de la OIT, relativo a la edad mínima de admisión al empleo; y del Convenio N° 182 de la OIT, relativo a las peores formas de trabajo infantil".[145] De manera similar, en la edición 2023-2024 se consigna que, en relación a la Ley 21.565, para la protección y reparación integral de las víctimas de femicidio y suicidio femicida, junto a sus familias, la Comisión de Mujer y Equidad de Género de la Cámara incorporó estándares internacionales, la perspectiva de derechos humanos y el enfoque de género en la adopción de medidas afirmativas para las víctimas,[146] contando, además, con la asesoría de ATP.[147]

El trabajo de ATP es valorado por parlamentarios de todo el espectro político. La diputada Karol Cariola ha destacado que "[d]etrás de cada avance legislativo hubo largas jornadas de diálogo en comisiones, con el esfuerzo colaborativo de secretarías, asesorías y personal de la Biblioteca del Congreso Nacional".[148] A su vez, el senador Manuel José Ossandón

---

143 Ibid., p. 26.

144 Biblioteca del Congreso Nacional, *Balance Legislativo. Congreso Nacional de Chile 2022-2023. Legislatura 370ª*, Valparaíso, Ediciones Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2023, p. 29.

145 Biblioteca del Congreso Nacional, *Balance Legislativo. Congreso Nacional de Chile 2020-2021. Legislatura 368ª*, op. cit., p. 204.

146 Biblioteca del Congreso Nacional, *Balance Legislativo. Congreso Nacional de Chile 2023-2024. Legislatura 371ª,* Valparaíso, Ediciones Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2024, p. 100.

147 Ibid. El nivel de detalle de la información que proporciona Balance Legislativo se ha ido sofisticando con el paso del tiempo. En la edición 2023-2024 se indica si la tramitación de una iniciativa incorporó la asesoría de ATP; en la edición 2024-2025 se incorpora la cantidad de asesorías solicitadas.

148 Biblioteca del Congreso Nacional, *Balance Legislativo. Congreso Nacional de Chile 2024-2025. Legislatura 372ª,* Valparaíso, Ediciones Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2025, p. 27.

reconoció que la BCN entrega "más y mejores argumentos para efectuar análisis serios y documentados en torno al proceso legislativo".[149]

No obstante, la falta de un sistema formal de seguimiento y monitoreo limita la posibilidad de evaluar el impacto real de las asesorías, especialmente en materia de derechos humanos, en las decisiones legislativas.[150] Esta carencia impide retroalimentar el trabajo conforme a sus resultados efectivos, y deja su utilización al criterio político de diputados y senadores.

Un entrevistado advierte además que, en general, los parlamentarios suelen carecer de formación en derecho internacional de derechos humanos, incluso los abogados, cuya formación se centra, mayoritariamente, en el derecho nacional.[151]

Ante ello, resulta pertinente impulsar la aprobación del proyecto de ley que regula la remisión y recepción de informes y antecedentes relativos al cumplimento de tratados internacionales. Ello permitiría mejorar la coordinación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo y reforzar la incorporación del derecho internacional de los derechos humanos en la legislación nacional, conforme al artículo 5, inciso segundo de la Constitución.

Si bien el trabajo que realiza la BCN, y especialmente la ATP, constituye un insumo técnico de gran valor para fortalecer el debate e incorporar, a través de sus herramientas de análisis, un enfoque de derechos humanos, el no contar con mecanismos de seguimiento coarta la posibilidad de saber con certeza su efectiva influencia en la labor legislativa.

CONCLUSIONES

La incorporación de estándares internacionales de derechos humanos en el proceso legislativo chileno presenta limitaciones significativas, derivadas de la ausencia de un procedimiento reglado que permita su sostenibilidad. En la práctica, el análisis de la incorporación de los estándares se produce, principalmente, en el trabajo de las comisiones parlamentarias, aunque de manera fragmentada y dependiente de la voluntad política tanto de los parlamentarios como del poder Ejecutivo, y de la proactividad de actores externos.

Respecto del Poder Ejecutivo, si bien cuenta con mandatos expresos para verificar la consonancia de la normativa interna con los estándares

[149] Ibid., p. 21.
[150] Entrevista realizada el 19 de junio de 2025.
[151] Ibid.

internacionales de derechos humanos, su implementación es desigual y altamente discrecional. En ministerios clave como Justicia y Derechos Humanos y su Subsecretaría, la incorporación del enfoque depende de la importancia que le dé el presidente de la República, a falta de parámetros que delimiten cuándo cumplir con el mandato legal. Esto se traduce en un impacto limitado de dicho enfoque en la agenda legislativa.

En cuanto a los actores técnicos, tanto el INDH como la Biblioteca del Congreso Nacional desempeñan un papel central en la realización de esta tarea. El INDH a través de informes, asistencia a comisiones y seguimiento legislativo, aporta insumos relevantes, pese a enfrentar serias restricciones a nivel de personal, recursos y estabilidad institucional. La BCN, mediante el servicio de Asesoría Técnica Parlamentaria, entrega productos de alta calidad técnica y rigurosidad, valorados de manera transversal por los parlamentarios. No obstante, la capacidad de ambas instancias de influir en el debate se ve limitada por la ausencia de protocolos que formalicen su participación y por la imposibilidad de evaluar, sistemáticamente, el impacto real de sus intervenciones en las decisiones legislativas.

Por último, se constata que la incidencia del INDH y de otros organismos especializados, como la Defensoría de la Niñez y el Comité para la Prevención de la Tortura, se ejerce de manera independiente y desformalizada, sin mecanismos de coordinación interinstitucional que permitan consolidar sus aportes. Esta fragmentación genera efectos adversos, como la pérdida de oportunidades de incidencia, la duplicación de esfuerzos y la excesiva dependencia de la voluntad política de las y los parlamentarios.

En consecuencia, el escenario actual demuestra que legislar con perspectiva de derechos humanos es una práctica parcial, frágil y poco sistémica. Se hace necesario avanzar hacia la creación de mecanismos normativos y procedimentales que otorguen estabilidad al desarrollo de este enfoque. Sólo así será posible asegurar que la legislación nacional se armonice de manera sostenida y coherente con las obligaciones internacionales asumidas en materia de derechos humanos.

RECOMENDACIONES

1. Aprobar el proyecto de ley que modifica la Ley 18.918, orgánica constitucional del Congreso Nacional, para regular la remisión y recepción de informes y antecedentes relativos al cumplimiento de tratados internacionales, así como de resoluciones y recomen-

daciones originadas en el Sistema Interamericano y en el Sistema Universal de Derechos Humanos.

2. Agilizar el procedimiento de fijación de criterios –por parte del Ministerio Secretaría General de la Presidencia y su Subsecretaría– para la incorporación del enfoque de derechos humanos en proyectos de ley del Ejecutivo.
3. Acoger e implementar las recomendaciones planteadas por la Comisión Asesora Presidencial para el Fortalecimiento del INDH, especialmente la modificación del Artículo 3 N°4 de la Ley del INDH que permita explicitar su rol como emisor de informes técnicos y recomendaciones en el proceso legislativo.
4. Avanzar hacia la creación de una unidad especializada en derechos humanos al interior de la BCN con el fin de estandarizar criterios y dotar de mayor transparencia el flujo de información.
5. Establecer en los reglamentos de ambas Cámaras y en los cuerpos respectivos de la BCN e INDH la regulación de funciones, atribuciones, servicios, procedimientos de solicitud de insumos y de comparecencia de personal en las diversas instancias que involucra el proceso legislativo al interior del Congreso Nacional.
6. Incorporar mecanismos de monitoreo y evaluación que permitan medir el impacto real de los informes, minutas y comparecencias de actores técnicos en el debate legislativo, a fin de retroalimentar y evaluar su efectividad.
7. Construir acuerdos permanentes de coordinación interinstitucional entre el Congreso, el INDH y otros organismos especializados –como la Defensoría de la Niñez y el Comité para la Prevención de la Tortura–, con el propósito de optimizar recursos, compartir información y garantizar una estrategia común para la incorporación del enfoque de derechos humanos en el proceso legislativo chileno.

TRES DESAFÍOS ACTUALES DE LA MOVILIDAD HUMANA EN CHILE: CARTAGENA+40, LA RECONDUCCIÓN INMEDIATA Y EL PROTOCOLO PARA LA PROTECCIÓN DE NIÑEZ NO ACOMPAÑADA Y SEPARADA EN CONTEXTOS DE MOVILIDAD[1]

Ignacio Miranda Fuentes[2] y Valentina Rioseco Vallejos[3]

SÍNTESIS

Este capítulo tiene como objetivo evaluar, bajo estándares de derechos humanos, el Protocolo para la protección de niños, niñas y adolescentes no acompañados y/o separados en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional; la Declaración y Plan de Acción 2024-2034 (Cartagena +40) que lidera Chile, y la reconducción inmediata a tres años de su implementación.

Palabras claves: *Protocolo para la protección de niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados y separados; niñez migrante, Declaración y Plan de Acción 2024-2034, Cartagena +40, reconducción inmediata.*

INTRODUCCIÓN

Para Chile fue importante el 2024 en materia de migración y refugio. Según el Censo de ese año, se contabilizaron 1.608.650 personas migrantes

[1] Agradecemos la retroalimentación y guía de Felipe González, Judith Schönsteiner y Marcela Zúñiga en el desarrollo de este capítulo y los aportes, dedicación y constancia de los ayudantes Martín González y Sebastián Rocha.

[2] Abogado por la Universidad Diego Portales, candidato a magíster en Derecho Internacional de los Derechos Humanos de la misma casa de estudios.

[3] PhD Law, University of Edinburgh, LLM Human Rights, University of Edinburgh, abogada por la Universidad de Concepción. Académica en Derecho Público, Universidad del Bío Bío.

en el país, lo que equivale al 8,7% de la población nacional.[4] De este total, la mayoría corresponde a personas venezolanas (669.408), seguidas por peruanas y colombianas. Por su parte, el Instituto Nacional de Estadísticas (en adelante, INE) identificó 336.984 personas extranjeras en situación migratoria irregular en 2023.[5] Estas cifras demuestran la necesidad de dar respuestas estatales coherentes y coordinadas, con un diseño que cumpla las obligaciones internacionales de Chile en materia de derechos humanos.

En este contexto, el presente capítulo abordará tres dimensiones que desafían al país en materia migratoria. En primer lugar, 2024 fue relevante por la conmemoración del 40º aniversario de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984, reconocida por el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (en adelante, ACNUR), como "uno de los instrumentos jurídicos más importantes de las últimas décadas en materia de protección y soluciones en América Latina y el Caribe".[6] Las celebraciones culminaron el 12 de diciembre de 2024 con la adopción de la Declaración y Plan de Acción de Chile, en el marco del Proceso de Cartagena +40, liderado por nuestro país.[7] En ese documento los Estados reafirmaron su compromiso con los principios de la Declaración de Cartagena e incorporaron recomendaciones concretas, entre ellas la apertura de vías de regularización migratoria.[8] Esta recomendación se alinea con el enfoque actual de derechos humanos en migración y refugio,[9] y con una importante corriente de la literatura especializada.[10] En esta dirección, la primera sección de este capítulo analiza el contexto nacional en el que se enmarca Cartagena +40, con especial énfasis en la situación de

---

4 Instituto Nacional de Estadísticas, INE, *Censo 2024*. https://censo2024.ine.gob.cl/resultados/

5 INE, Estimación de personas extranjeras, 2023, p. 13. https://www.ine.gob.cl/docs/default-source/demografia-y-migracion/publicaciones-y-anuarios/migración-internacional/estimación-población-extranjera-en-chile-2018/sintesis-epe2023.pdf?sfvrsn=cc51129c_10

6 ACNUR, Cartagena+40, *Declaración y Plan de Acción de Chile 2024-2034*, 11 y 12 de diciembre de 2024. https://www.acnur.org/cartagena40

7 Cartagena+40, *Declaración y Plan de Acción de Chile 2024-2034*, 2024. https://www.acnur.org/sites/default/files/2024-12/Declaracion-y-Plan-de-Accion-de-Chile-2024-2034.pdf

8 Cartagena+40, *Declaración y Plan de Acción de Chile 2024-2034*, 2024, capítulos 1 y 3. https://www.acnur.org/sites/default/files/2024-12/Declaracion-y-Plan-de-Accion-de-Chile-2024-2034.pdf

9 Naciones Unidas, Asamblea General (UNGA), *Conseguir que la migración funcione para todos*, Informe del Secretario General. UN Doc A/72/643, 12 de diciembre de 2017, párr. 37. UNGA, *Derechos Humanos de los Migrantes, Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes*, UN Doc A/71/285, 4 de agosto de 2016, párr. 21. CMW, Comentario General Nº2; UNGA, *Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular*, UN Doc A/SER/73/195, 11 de enero de 2019.

10 Entre ellos, François Crepeau, "Towards a Mobile and Diverse World: 'Facilitating Mobility' as a Central Objective of the Global Compact on Migration", *International Journal of Refugee Law*, vol. 30, 2018, pp. 650-656.

las personas venezolanas en Chile y los desafíos actuales para avanzar hacia un proceso de regularización.

En segundo lugar, los derechos de las personas en situación de movilidad humana se ven tensionados por políticas que priorizan el control fronterizo. Tal es el caso de la reconducción inmediata implementada en la Macrozona Norte de Chile desde la entrada en vigencia de la Ley 21.325. A tres años de su puesta en marcha, corresponde preguntarse si esta medida ha sido efectiva para gestionar los flujos migratorios irregulares mediante el control de ingresos por pasos no habilitados. En particular, la segunda sección de este capítulo examina datos obtenidos a través de solicitudes por Ley de Transparencia sobre reconducciones inmediatas, los recursos administrativos interpuestos en su contra y los tiempos de respuesta del Estado chileno frente a dichas reclamaciones.

Por último, el Protocolo para la protección de niños, niñas y adolescentes no acompañados y separados en el contexto de la migración y/o en necesidades de protección internacional (en adelante, el Protocolo),[11] aprobado por la Corte Suprema en 2021,[12] constituye un mecanismo clave para responder a las necesidades específicas de protección de niñez migrante. La tercera sección de este capítulo analiza el contenido de dicho Protocolo y aspectos críticos de su implementación, incorporando respuestas obtenidas mediante solicitudes de información pública y dos entrevistas a actores claves.

En conjunto, las secciones de este capítulo abordan tres de los numerosos aspectos actuales del tema migratorio, lo que permitirá evaluar, al respecto, en qué medida las respuestas estatales recientes se ajustan a los estándares de derecho internacional de derechos humanos asumidos por Chile en esta materia.

1. CARTAGENA +40: LA DECLARACIÓN Y EL PLAN DE ACCIÓN DE CHILE COMO UNA EVENTUAL RESPUESTA A LA POBLACIÓN VENEZOLANA EN SITUACIÓN IRREGULAR

El siguiente apartado analizará de qué manera el Estado de Chile, a partir de las recomendaciones formuladas en Cartagena +40 a los Estados participantes, podría implementar un mecanismo de regularización para las personas venezolanas que residen en el país en situación irregular y que cuentan con arraigo familiar y/o laboral. Con ello, se busca ofrecer una

[11] Corte Suprema, *Protocolo para la protección de niños, niñas y adolescentes no acompañados y separados en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional*, 13 de diciembre de 2021. https://www.unicef.org/chile/media/6636/file/protocolo%20migrante.pdf

[12] Ibid.

respuesta al escenario que actualmente enfrentan las personas de origen venezolano en Chile.

1.1. Declaración y Plan de Acción de Chile 2024-2034

Durante el evento ministerial celebrado en Chile a fines de 2024, se adoptó la Declaración y Plan de Acción de Chile 2024-2034, también conocida como Cartagena +40 (C+40).[13]

A modo de contexto histórico, es preciso recordar que, entre los años 70 y 80, América Latina (y en especial Centroamérica) atravesó por un periodo de guerras, conflictos civiles y agitación política, donde se produjeron importantes desplazamientos forzados de personas.[14] Como consecuencia, en 1984, en Colombia, durante el "Coloquio sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios", se adoptó la Declaración de Cartagena, considerada uno de los principales aportes de la región en el ámbito de la protección internacional de refugiados. Este instrumento ha llevado a que numerosos países latinoamericanos incorporen sus principios y definiciones en sus respectivas legislaciones internas.[15]

Con el paso del tiempo, la Declaración de Cartagena fue renovándose en razón de las nuevas necesidades que afrontaba la región en materia de movilidad humana, dando paso a la elaboración de estándares y nuevas recomendaciones para los Estados a través de la Declaración y Plan de Acción de México para "Fortalecer la Protección Internacional de los

---

[13] Con ocasión del evento ministerial celebrado en nuestro país a finales de 2024, se adoptó la Declaración y Plan de Acción de Chile 2024-2034, que representa "Un Marco de Cooperación y Solidaridad Regional para Fortalecer la Protección y las Soluciones inclusivas para las Personas Refugiadas, Desplazadas y Apátridas, y la implementación del Pacto Mundial sobre los Refugiados en América Latina y el Caribe", también conocido como Cartagena +40, en razón del 40° aniversario de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984. ACNUR.org: "Cartagena+40: La Declaración y Plan de Acción de Chile consolidan el liderazgo de América Latina y el Caribe en la protección de personas refugiadas, desplazadas y apátridas, 12 de diciembre de 2024. https://www.acnur.org/noticias/comunicados-de-prensa/cartagena-40-la-declaracion-y-plan-de-accion-de-chile-consolidan-el

[14] Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (2005a), *Modelo autoinformativo No. 2. La Determinación del Estatuto de Refugiado, ¿Cómo identificar quién es un refugiado?*, septiembre de 2025, p. 11.

[15] Tal es el caso de Chile que reguló en el artículo 2 N°2 de la Ley 20.430 –que establece disposiciones sobre protección de refugiados– la definición ampliada de lo que se entiende por persona refugiada, contenida en la Declaración de Cartagena, extendiendo el ámbito de protección de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967, a aquellas situaciones no contenidas en esos instrumentos. Se define, entonces, a las personas refugiadas como aquellas "que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público".

Refugiados en América Latina" en conmemoración del 20° aniversario de la Declaración de 1984, y después con la celebración de sus 30 años con la adopción de la Declaración y Plan de Acción de Brasil, en el que "participaron por primera vez Estados y territorios del Caribe".[16]

El escenario actual que enfrenta el continente americano es totalmente distinto al de la década de los 80, cuando se elaboró la Declaración de Cartagena. Hoy en día, las rutas migratorias en la región presentan altos niveles de riesgo, incluyendo violencia, trata de personas y barreras para el acceso a documentación, lo que incrementa los casos de apatridia, afectando especialmente a mujeres, niños y adolescentes.[17]

En este contexto inédito, Chile asume, el 12 de diciembre de 2023, el liderazgo de este nuevo proceso de la Declaración de Cartagena, en acompañamiento del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, para lo cual, se contempló "la coordinación de cuatro actividades fundamentales: Consultas Regionales, una Declaración política, el Plan de Acción Chile para el decenio 2024-2034 y un evento ministerial".[18]

La Declaración y Plan de Acción de Chile 2024-2034 reconoce la "imperiosa necesidad de adoptar un enfoque regional integral y solidario, con perspectiva de derechos humanos, en todas las fases del desplazamiento",[19] es decir, desde los países de origen, pasando por los países de tránsito, y terminando en los países de acogida y (eventualmente) de retorno.

Según datos de ACNUR,[20] en el continente americano el flujo migratorio y de quienes necesitan de protección internacional, ha ido al alza en los últimos años, destacando el aumento de las personas de nacionalidad venezolana.

Así, en América, en 2024 hubo cerca de 21 millones de personas desplazadas por la fuerza, representando un aumento del 25,1% en comparación con el año anterior, liderando Colombia con 7.619.603 y después Venezuela con 7.358.778 de desplazados y desplazadas.[21] En lo que respecta a las y los solicitantes de asilo la tendencia es similar: en 2024 cerca de 4,7 millones de personas solicitaron refugio, aumentando en un 18,9% en relación al 2023; las y los venezolanos son quienes más han

---

16 Minrel.gob.cl: "Proceso de Cartagena +40", 19 de julio de 2025.
17 *Declaración y Plan de Acción de Chile*, op. cit., p. 13.
18 Ministerio de Relaciones Exteriores, *Proceso de Cartagena +40*, 19 de julio de 2025.
19 *Declaración y Plan de Acción de Chile,* op. cit., p. 13.
20 UNHCR, Refugee Data Finder, 2024. https://www.unhcr.org/refugee-statistics/data-summaries
21 Ibid.

requerido protección internacional con un total de 1.262.470 millones de solicitudes, quedando Nicaragua en el segundo lugar con 349.863.[22] En relación a quienes fueron reconocidos y reconocidas como refugiadas, hubo un aumento de 1.086.566, en 2023, a 1.218.536 en 2024, lo que implica un incremento de un 12,1%, muy menor a la demanda por refugio.[23]

En el escenario descrito, C+40 se perfila como un espacio renovado que ofrece respuestas innovadoras a los retos actuales, priorizando la colaboración entre los países de la región y articulándose con el Pacto Mundial sobre los Refugiados de 2018. Se complementa, además, con "otros mecanismos de cooperación vinculados a la protección internacional y los principios de la Declaración y Proceso de Cartagena (…) bajo los principios de solidaridad, cooperación y responsabilidad compartida, con pleno respeto a los derechos humanos y contribuyendo a la búsqueda de paz".[24]

La Declaración y Plan de Acción 2024-2034 se estructura en cinco capítulos que abordan temáticas clave para las personas con necesidades de protección internacional: 1) necesidades de protección durante todo el ciclo del desplazamiento; 2) soluciones integrales, solidarias y sostenibles; 3) protección en contextos de desplazamiento por desastres; 4) mecanismos de seguimiento y coordinación para la implementación del Plan de Acción; y 5) cooperación de otras partes interesadas en el Plan de Acción de Chile.

En particular, el capítulo 1 de la Declaración destaca el hecho de que varios países de la región han "desarrollado o fortalecido mecanismos de protección complementaria o temporal, permitan el acceso a una estadía legal o regularización, para atender las llegadas a gran escala de personas desplazadas con necesidades de protección internacional".[25]

En base a estas prácticas, Cartagena +40 recomienda a los Estados que adopten "mecanismos alternativos y complementarios de protección", tales como:

a. Adoptar medidas de protección temporal que garanticen la no devolución y el acceso a servicios.
b. Incorporar mecanismos de protección complementaria para quienes no califican como refugiados.
c. Establecer vías de regularización con enfoque de protección.

[22] Ibid.
[23] Ibid.
[24] *Declaración y Plan de Acción de Chile*, op. cit., p. 14.
[25] *Declaración y Plan de Acción de Chile*, op. cit., p. 19.

d. Favorecer la reunificación familiar, especialmente de NNA no acompañados.
e. Capacitar técnicamente a agentes estatales en estas medidas.

Lo anterior evidencia que el Plan de Acción liderado por Chile no se limita al resguardo de personas con necesidades de protección internacional –como solicitantes de asilo, refugiados, apátridas y personas en riesgo de apatridia–, sino que amplía sus recomendaciones a ámbitos como las residencias temporales por motivos humanitarios, los mecanismos de protección complementaria y las vías de regularización. El Estado chileno ha aplicado este tipo de medidas con anterioridad, mediante diversas regularizaciones extraordinarias para personas migrantes en situación irregular, siendo la más reciente la del año 2021.[26]

En el escenario regional actual, caracterizado por la búsqueda de soluciones conjuntas y coordinadas entre los países de la región, la Declaración de Cartagena –en su 40° aniversario– y, especialmente, el liderazgo de Chile en la elaboración y ejecución del Plan de Acción para el decenio 2024-2034, se enfrentan al complejo desafío que plantea la situación de las y los venezolanos. Este aspecto será analizado a continuación, tanto a nivel regional como nacional.

1.2. Contexto actual venezolano

Desde la década pasada, Venezuela ha enfrentado la ausencia de un verdadero Estado de derecho –expresada en la represión y en el cierre de espacios democráticos–, graves y sistemáticas violaciones de derechos humanos, sanciones sectoriales y medidas coercitivas unilaterales, así como una crisis humanitaria que ha afectado de manera severa el acceso de los venezolanos a derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, particularmente en materia de pobreza, alimentación, salud y educación. Todo ello ha generado "un flujo masivo y forzoso de personas" sin precedentes en la región.[27]

De acuerdo con datos de la Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela (en adelante, "R4V"), entre abril de 2018 y mayo de 2024 la población venezolana refugiada, migrante y solicitante de asilo –reportada en América Latina y el Caribe por los gobiernos de acogida– pasó de 1.263.631 a 6.702.332 personas. Colombia,

[26] Resolución Exenta N°1769, del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, que aprueba proceso de regularización contemplado en el artículo octavo transitorio de la Ley N°21.325, de Migración y Extranjería, 20 de abril de 2021.

[27] CIDH, *Personas refugiadas y migrantes provenientes de Venezuela*, 20 de julio de 2023, pp. 1.

Perú, Brasil y Chile se posicionan como los principales países receptores, con 2.808.968, 1.662.889, 626.885 y 532.714 personas, respectivamente. Asimismo, hasta el 31 de diciembre de 2024, las autoridades chilenas habían recibido 1.360.041 solicitudes de asilo aún pendientes de resolución y reconocido la condición de refugiadas a 370.169 personas.[28]

Estos datos permiten concluir que la decisión de migrar desde Venezuela no responde a una elección libre, sino a una necesidad urgente de proteger derechos fundamentales. En palabras de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, CIDH), "la decisión de desplazarse no es libre, sino que obedece a una estrategia de supervivencia para salvaguardar derechos como la vida, la integridad personal, la libertad personal, la libertad de expresión, la salud, la alimentación y el trabajo, entre otros". [29]

La CIDH ha recomendado, entre varias medidas, "implementar procedimientos o facilitar el acceso, según sea el caso, para conceder formas complementarias de protección a personas que no solicitaron o no fueron reconocidas como refugiadas, pero que tienen necesidades de protección internacional y deben ser protegidas contra la devolución".[30] Esta orientación se vincula en forma directa con las recomendaciones contenidas en el Plan de Acción 2024-2034, como se ha señalado previamente.

En este marco, la Declaración y el Plan de Acción liderados por Chile se erigen como una oportunidad estratégica para que los Estados de la región ofrezcan respuestas y soluciones frente al momento migratorio actual, en particular en relación con el flujo masivo de personas venezolanas. Sobre esta base, a continuación, se examinará la situación de las y los venezolanos en Chile, con especial atención a quienes se encuentran en situación migratoria irregular.

1.3. Situación de las y los venezolanos en Chile: alta población, quiebre de relaciones diplomáticas Chile-Venezuela, e imposibilidad de materializar expulsiones

A raíz del Censo de Población y Vivienda 2024 realizado en Chile, el 30 de abril de 2025 se publicó la base de datos correspondiente a "inmigrantes internacionales", por sexo (según región), por grupos de edad (según región), por país de nacimiento (según región y comuna), y por periodo de llegada a Chile (según región).

---

[28] Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes, RMRP. https://www.r4v.info/.

[29] CIDH, 2023, op. cit., p. 9.

[30] CIDH, 2023, op. cit., p. 78.

En Chile residen 1.608.650 personas migrantes, lo que equivale al 8,7% de la población total del país. Su presencia se concentra principalmente en las regiones Metropolitana (964.835), de Antofagasta (124.006) y de Valparaíso (100.655). En términos de edad, los grupos más numerosos corresponden a personas entre 30 y 44 años (618.829) y entre 15 y 29 años (415.219). Respecto de la nacionalidad, las personas venezolanas constituyen la comunidad más amplia (669.408), seguidas por las de origen peruano (233.432) y colombiano (197.813). En cuanto a los flujos de ingreso, el periodo de mayor llegada de personas extranjeras fue entre 2017 y 2019 (533.689), seguido por 2020-2022 (366.878) y 2014-2016 (190.158).[31]

En 2023, el Servicio Nacional de Migraciones (en adelante, SERMIG) y el Instituto Nacional de Estadísticas lanzaron el "Informe de resultados de la estimación de personas extranjeras" que, a diferencia del Censo 2024, contiene un aproximado de las personas migrantes en situación irregular en el país. Para 2023, se estimaba que en Chile residían alrededor de 336.984 personas extranjeras en situación irregular. Esta cifra ha mostrado un crecimiento sostenido desde 2018, cuando se registraban solo 10.375 personas en esta condición.[32] Del total estimado en 2023, la región Metropolitana concentra el 43,1% (145.163), seguida a distancia por Valparaíso (21.162) y Antofagasta (13.644).[33]

En cuanto a las nacionalidades, se repite el patrón observado en el Censo 2024: las personas de origen venezolano representan el grupo más numeroso en situación irregular (252.591), seguidas por bolivianas (26.042) y colombianas (16.917). Lo interesante de este apartado es la evolución del componente irregular. En 2018, los tres colectivos con mayor peso relativo eran Bolivia (15,4%), Perú (13,6%) y Colombia (13,5%), sin embargo, a partir de 2019 la población venezolana pasó a concentrar la mayor proporción, con un 26,3%,[34] hasta llegar en la actualidad a representar aproximadamente el 75% del total.[35]

De estos datos se desprenden, al menos, dos conclusiones. En primer lugar, la población venezolana constituye, con amplia diferencia, el grupo extranjero más numeroso en Chile, representando aproximadamente el 41,6 % del total de personas extranjeras en el país. En segundo lugar, Chile

---

31 Censo 2024, op. cit.

32 Informe INE SERMIG, "Informe de resultados de la estimación de personas extranjeras", 2024, p. 19.

33 Ibid., p. 22.

34 Ibid., p. 21.

35 Ibid., p. 21.

enfrenta el mayor flujo migratorio de su historia, lo que exige que el Estado adopte medidas para abordar esta realidad desde un enfoque humanitario y de derechos humanos.

Otro aspecto a considerar es el aumento de la tensión diplomática entre Chile y Venezuela. La decisión del presidente Gabriel Boric de no reconocer los resultados de las elecciones presidenciales venezolanas del 28 de julio de 2024, llamando a "respetar íntegramente los derechos humanos de los manifestantes en Venezuela y poner fin a las detenciones arbitrarias y a la violencia",[36] generó que Nicolás Maduro ordenara la expulsión de todo el cuerpo diplomático chileno de la embajada en Caracas, acusando "intervención en los asuntos internos de Venezuela".[37] Asimismo, anunció el retiro inmediato "de sus misiones en el territorio chileno y en otros seis países de la región que cuestionaron la proclamación de Maduro como presidente reelecto".[38] Posteriormente, en enero de 2025, la Cancillería de la República Bolivariana de Venezuela solicitó a los consulados de Chile en Caracas y Puerto Ordaz el cese de sus servicios consulares, como consecuencia de la suspensión de las relaciones diplomáticas entre ambos países.[39] A la fecha, ambas sedes permanecen cerradas y sin atención al público.

Esta compleja situación diplomática tiene graves repercusiones, con consecuencias directas para las cerca de 700 mil personas venezolanas residentes en Chile,[40] así como aquellas que quisieran ingresar al país. Una de ellas, consiste en que el cierre de los consulados venezolanos implica la suspensión indefinida de todos los trámites, incluyendo solicitudes de citas, gestiones ante la AFP, solicitudes de visas y emisión de documentos de viaje.[41] Procesos esenciales para la tramitación de permisos de residencia –como la presentación de un documento de identidad vigente (pasaporte o cédula de identidad) con el fin de acreditar la identidad, o la legalización de documentos, certificados de antecedentes penales, entre otros– se vuelven imposibles de realizar en el corto, mediano e incluso largo plazo.

---

36 Biobiochile.cl: "Boric 'no reconoce' a Maduro como ganador de las elecciones en Venezuela, pero tampoco a González", 3 de agosto de 2024.

37 France24.com: "Tensión entre Chile y Venezuela: expulsión de diplomáticos, cierre de embajadas y el futuro de los migrantes", 11 de agosto de 2024. MINREL.gob.cl: "Chile pone término a la misión de su embajada ante Venezuela", 7 de enero de 2025.

38 DW.com: "Chile confirma que sus diplomáticos dejarán Venezuela", 31 de julio de 2024.

39 MINREL.gob.cl: "Comunicado de prensa", 31 de julio de 2024.

40 DW.com: "Chile cierra sus dos consulados en Venezuela", 31 de enero de 2025.

41 Diario Financiero.com: "Por cierre de embajada de Venezuela, Servicio Jesuita a Migrantes advierte que conseguir documentación para realizar trámites 'se vuelve imposible'", 30 de julio de 2024.

Sobre este punto, las y los niños venezolanos resultan especialmente perjudicados por el cierre de la atención consular, ya que en Venezuela las cédulas de identidad se emiten a partir de los nueve años. Aquellos que hayan llegado a Chile sin DNI ni pasaporte no podrán regularizar su situación migratoria, al no tener la posibilidad de obtener este último documento.[42] Ante esta afectación a los derechos de niñas y niños venezolanos, cabe hacer un paréntesis para recalcar un tema ya abordado en el *Informe 2023*: en nuestro todas y todos los menores de 18 años –independiente de su nacionalidad y situación migratoria–, tienen la posibilidad de acceder a derechos básicos, como son la educación y la salud.

Otra consecuencia directa de esta tensión diplomática consiste en la imposibilidad de ejecutar las órdenes de expulsión de nacionales venezolanos. Al respecto, el entonces subsecretario del Interior, Manuel Monsalve, señaló que el quiebre de las relaciones diplomáticas tiene un impacto significativo en los procesos de expulsión, dificultando seriamente su materialización. Esto se explica, porque para deportar a una persona se requieren dos documentos que solo puede emitir el consulado del país de origen, instancia que en el caso de Venezuela ya no existe en Chile.[43] A su vez, la Policía de Investigaciones (en adelante, PDI) ha planteado la imposibilidad de ejecutar estas medidas debido a la ausencia de representación consular venezolana, puesto que "para concretar las expulsiones judiciales y administrativas de ciudadanos venezolanos se requiere que la representación consular de ese país verifique identidad, documente y autorice a sus connacionales dentro del territorio nacional, así como a los oficiales escoltas que, necesariamente, deben acompañar a los expulsados hasta Venezuela". [44]

Según cifras del Gobierno, ya a mediados de 2024 existían alrededor de 8.000 resoluciones exentas que decretaban la expulsión de personas de nacionalidad venezolana y que no se habían ejecutado, lo que se irá volviendo cada vez más complejo dado el actual escenario diplomático entre ambos países.[45] En consecuencia, una persona venezolana con orden

---

[42] El País.com: "Un mes sin representantes consulares en Chile: el desamparo de los venezolanos", 30 de agosto de 2024.

[43] La Tercera.com: "Coletazos del cierre del consulado: más de 8 mil venezolanos no pueden ser expulsados y PDI advierte que es 'imposible materializar estas deportaciones'", 8 de agosto de 2024.

[44] Radio UChile.cl: "PDI advierte que es 'imposible' materializar expulsiones de venezolanos", 19 de julio de 2025.

[45] La Tercera.com: "Coletazos del cierre del consulado: más de 8 mil venezolanos no pueden ser expulsados y PDI advierte que es 'imposible materializar estas deportaciones'", 8 de agosto de 2024.

de expulsión –al haber ingresado a Chile por un paso no habilitado– se encuentra en un limbo jurídico: no puede ser expulsada, pero tampoco regularizar su situación migratoria, incluso si lleva años residiendo en el país y cuenta con arraigo familiar y/o laboral.

Resulta fundamental que el Estado chileno aborde el flujo masivo de personas venezolanas desde una perspectiva de derechos humanos, considerando tanto la magnitud de esta población en Chile como el contexto político, económico y social por el que atraviesa Venezuela, así como el complejo escenario diplomático que se ha intensificado entre ambos Estados.

En este sentido, C+40 se presenta como un instrumento pertinente a los desafíos actuales que enfrenta Chile, ofreciendo la posibilidad de dar una respuesta a gran escala a la llegada de población venezolana con necesidades de protección internacional. Ello incluye la implementación de mecanismos alternativos y complementarios de protección, especialmente para quienes se encuentran en situación migratoria irregular y poseen arraigo en el país, priorizando medidas como la reunificación familiar.

1.4. Regularización extraordinaria como una respuesta por parte del Estado de Chile

Tal como se mencionó, en Chile se han llevado a cabo cuatro procesos de regularización migratoria de carácter extraordinario. El más reciente, realizado en 2021, estuvo dirigido a personas que habían ingresado al país por pasos habilitados antes del 18 de marzo de 2020 y que se encontraban en situación migratoria irregular. A estas personas se les otorgó un plazo de 180 días, contado desde la publicación de la Ley 21.325, para solicitar una visa de residencia temporal sin ser sancionadas administrativamente.[46] Por tanto, dicho proceso no contempló a quienes habían ingresado de manera irregular al país, siendo el proceso de 2018 el último que permitió regularizar la situación de personas con ingreso por paso no habilitado.

En comparación con 2018, el escenario actual para quienes ingresan por pasos no habilitados es radicalmente distinto. Según la Política Nacional de Migración y Extranjería (en adelante, PNME), publicada en diciembre de 2023, a partir de 2018 se registró un aumento sostenido y significativo en el número de denuncias por ingreso irregular ante la PDI: 6.310 denuncias en 2018, 8.048 en 2019 y 16.848 en 2020. Los años 2021 y 2022 alcanzaron cifras récord, con 56.586 y 53.875 denuncias,

[46] Ley 21.325, Ley de Migración y Extranjería, art. octavo transitorio.

respectivamente.[47] Estos datos reflejan un incremento sustancial de ingresos irregulares, sin que hasta entonces se hubiera implementado un proceso de regularización específico para este grupo.

En 2024, con la promulgación de la PNME, el Estado chileno dio señales de una posible regularización extraordinaria, señalando que esta tiene por objetivo "promover la regularidad migratoria" mediante la facultad del subsecretario del Interior para establecer mecanismos de regularización dirigidos a personas extranjeras en situación irregular. Dichos mecanismos podrían considerar factores como el tiempo de permanencia en el país, el arraigo familiar y/o laboral, la contribución de la residencia al país –incluyendo labores de cuidado en el caso de mujeres–, la inexistencia de antecedentes penales o policiales, así como el registro biométrico, más conocido como empadronamiento biométrico.[48]

En esa línea, la entonces ministra del Interior precisó que el empadronamiento biométrico –consistente en el registro de personas extranjeras mayores de 18 años, que hubieran ingresado al país por un paso no habilitado hasta el 30 de mayo de 2023– constituía un requisito base para acceder a una eventual regularización, la cual se limitaría exclusivamente a las personas empadronadas.[49] Finalizado el proceso, se alcanzó un total de 180.000 registros.[50] Asimismo, el Servicio Nacional de Migraciones, a través de un comunicado sobre su gestión migratoria, informó que el Gobierno "se encuentra estudiando un proceso al que podrían acceder, como máximo, las 180.000 personas que participaron del proceso de empadronamiento de 2023, sin perjuicio de que se establecerán condiciones que harán que esa última cifra sea menor".[51]

En el contexto del evento ministerial de C+40, el entonces subsecretario del Interior, Luis Cordero, manifestó que Chile se encontraba evaluando un proceso de regularización acotado, en línea con las recomendaciones de la Declaración y Plan de Acción 2024-2034. Al respecto, señaló: "En el marco de este plan de acción y de los mecanismos que propone, quiero informar que el Estado de Chile está estudiando llevar a cabo un proceso

---

47 Decreto N°181, de 27 de diciembre de 2023, del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, que establece Política Nacional de Migración y Extranjería.

48 Ibid.

49 *Informe 2023*, pp. 237-278. Servicio de migraciones.cl: "Empadronamiento biométrico se extiende hasta fin de 2023", 22 de septiembre de 2023. https://serviciomigraciones.cl/empadronamiento-biometrico/

50 Biobiochile.cl: "Regularización acotada: Cordero descarta 'efecto llamado' y apunta a razones económicas y de seguridad", 12 de diciembre de 2024.

51 Servicio Migraciones.cl: "Comunicado público sobre gestión migratoria", 29 de diciembre de 2024.

de regularización acotado de personas que se encuentren en situación irregular y que cumplan con los requisitos y criterios de tener arraigo laboral o familiar en nuestro país".[52] De esta manera, según el Gobierno, Chile estaría cumpliendo con "el compromiso que adquirió con las personas que voluntariamente se acercaron a este empadronamiento". [53] Sin embargo –tal como han reconocido autoridades del presente Gobierno–, continúa sin implementarse un proceso de regularización, situación que ha generado incertidumbre en la población migrante, en especial, estando a las puertas del término del actual mandato presidencial.

En el ámbito nacional, la Declaración y el Plan de Acción 2024-2034 constituyen una instancia adecuada para dar una respuesta, desde un enfoque de derechos humanos, a la situación de movilidad humana actual, permitiendo al Estado chileno cumplir con sus compromisos internacionales. Esto puede darse mediante la dictación de un proceso de regularización, que es facultad del Subsecretario del Interior.[54]

En este marco, una eventual regularización migratoria para personas en situación irregular se presenta como una oportunidad para que Chile demuestre coherencia entre sus obligaciones internacionales y su accionar concreto en la materia.

2. A TRES AÑOS DE LA EJECUCIÓN DE LA RECONDUCCIÓN INMEDIATA

A continuación, se abordará cuál es la presente situación en la Macrozona Norte de nuestro país, y cómo se ha avanzado en la securitización de la frontera para controlar el ingreso por paso no habilitado. Además, revisaremos cuál es el escenario actual de la reconducción inmediata y, en particular, de los problemas que subyacen en el procedimiento para reclamar administrativamente la prohibición de ingreso que viene aparejada.

---

[52] Cooperativa.cl: "Gobierno evalúa "regularización acotada" de hasta 182 mil inmigrantes", 12 de diciembre de 2024.

[53] Cooperativa.cl: "Gobierno evalúa 'regularización acotada' de hasta 182 mil inmigrantes", 12 de diciembre de 2024.

[54] Ley 21.325, op. cit., art. 155 N°8. "Funciones de la Subsecretaría del Interior. Corresponderán a la Subsecretaría del Interior las siguientes funciones: 8. Disponer, en concordancia con los objetivos de la Política Nacional de Migración y Extranjería, el establecimiento de mecanismos de regularización de extranjeros que se encuentren en condición migratoria irregular, fijando los requisitos correspondientes, los cuales deberán ser determinados prudencialmente con el objeto de facilitar y promover la regularidad migratoria, pudiendo considerar el tiempo de permanencia en condición migratoria irregular que tuviere el interesado".

2.1. Situación actual en la Macrozona Norte

El *Informe 2023* analizó el contexto migratorio de la Macrozona Norte de Chile, con especial énfasis en la implementación de la reconducción inmediata –tras la entrada en vigencia de la Ley 21.325– y la presencia de fuerzas militares en frontera, medida que continúa vigente. Este despliegue militar fue establecido para proteger la infraestructura crítica del país, incluyendo zonas fronterizas, ante un peligro grave o inminente.[55]

Ambas medidas –la reconducción inmediata y la militarización fronteriza– fueron diseñadas para controlar y mitigar los flujos migratorios irregulares, con un enfoque en la seguridad nacional. En el mismo sentido, la Política Nacional de Migración y Extranjería, publicada a fines de 2023, incluyó –entre sus diez ejes– el control fronterizo. Uno de sus objetivos específicos es "robustecer las capacidades y tecnologías para el resguardo de las fronteras, particularmente de pasos no habilitados, de manera de mantener un control efectivo sobre ingresos y egresos irregulares de personas, así como mantener el control sobre el tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas".[56]

Desde 2023, el Estado de Chile ha fortalecido el control fronterizo con inversión tecnológica y operativa.[57] Ejemplo de ello es el Proyecto Sistema Integrado de Frontera (SIFRON), con un presupuesto de 12 mil millones de pesos, destinado a drones, equipos de vigilancia y puestos de observación.[58] Este proyecto se complementa con la iniciativa de Carabineros "Muralla Digital", que dispone Puertos de Observación Fronteriza (POF) móviles, equipados con radares y cámaras.[59]

A tres años de su implementación, es pertinente evaluar si la reconducción inmediata ha sido efectiva en su propósito de controlar la migración irregular. Los *Informes 2022* y *2023* ya identificaban falencias estructurales, destacando la falta de acuerdos de cooperación bilaterales con Perú y Bolivia.[60] La reconducción es el procedimiento mediante el cual

---

55 *Informe 2023*, pp. 237-278.

56 Decreto N°181, de 27 de diciembre de 2023, del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, que establece Política Nacional de Migración y Extranjería.

57 Prensa Presidencia.cl: "Presidente Gabriel Boric Font: 'Tener fronteras seguras contribuye a tener un país más seguro, que es lo que queremos entregarles a los chilenos y chilenas'", 3 de octubre de 2024.

58 Subinterior.gob.cl: "Reforzamiento de seguridad fronteriza: llegan las primeras camionetas del proyecto SIFRON y se inicia el control biométrico en Tarapacá", 6 de septiembre de 2024.

59 Interior.gob.cl: "Ministra Tohá destacó proyecto Muralla Digital en la macrozona norte: 'un país se hace cargo del control de su frontera con proyectos estructurales y sostenibles'", 5 de junio de 2024.

60 *Informe 2022*, pp. 271-318; *Informe 2023*, pp. 237-278.

una autoridad puede devolver inmediatamente a una persona extranjera a su país de origen o procedencia, bajo ciertas circunstancias. En respuesta a recomendaciones previas, Chile y Bolivia firmaron a fines de 2024 un acuerdo institucional que regula el retorno de personas migrantes de todas las nacionalidades, ampliando el alcance anterior que solo aplicaba a nacionales bolivianos.[61]

Si bien con el tiempo podrá analizarse la efectividad o no del referido acuerdo, en la actualidad se detectan otras dificultades estructurales en la reconducción inmediata, en particular, en lo que dice relación con el procedimiento para reclamar administrativamente contra la prohibición de ingreso a Chile como consecuencia de haber sido reconducido, lo cual será analizado a continuación.

2.2. Procedimiento para recurrir la prohibición de ingreso por reconducción

La Ley 21.325 contempla dos hipótesis en que procede la devolución de la o el migrante al país por donde se ingresó. Estas consisten en que la persona extranjera: i) haya ingresado al país mientras se encuentra vigente la resolución que ordenó su expulsión, abandono o prohibición de ingreso al territorio nacional, y ii) que la persona haya sido sorprendida por la autoridad contralora intentando ingresar al territorio nacional eludiendo el control migratorio, ya sea por pasos habilitados o no, o valiéndose de documentos falsificados, adulterados o expedidos a nombre de otra persona.[62] Ambas circunstancias son sancionadas con la prohibición de ingresar a Chile por el lapso que determine la autoridad migratoria en conformidad a lo dispuesto por la legislación en la materia.[63] En el segundo supuesto, la sanción tiene el carácter de provisoria durante un año, siendo el Servicio Nacional de Migraciones la entidad que determina cuánto durará la prohibición definitiva.[64] En el evento de no dictarse dentro de los 365 días siguientes, la persona quedará sin ninguna sanción administrativa en su contra.

Con el objetivo de reclamar la prohibición de ingreso, las personas pueden interponer, en el plazo de quince días hábiles desde la notificación de la medida, un recurso administrativo especial ante los Consulados chilenos en el extranjero, los que disponen de 10 días hábiles para remitir

---

61 Interior.gob.cl: "ministra Tohá tras firma de acuerdos migratorios con Bolivia: 'El cuidado de las fronteras es el cuidado de nuestra gente'", 23 de diciembre de 2024.

62 Ley 21.325, op. cit., art. 131.

63 Ley 21.325, op. cit., art. 32 números 3 y 4.

64 Ley 21.325, op. cit., art. 131 inciso segundo.

los antecedentes al Servicio Nacional de Migraciones, debiendo resolver la petición.[65] Al respecto, la normativa no regula cuánto tiempo podrá demorarse SERMIG en dar respuesta.

Según cifras obtenidas por Ley de Transparencia, entre febrero de 2022 y febrero de 2025 se materializaron 5.664 reconducciones en la región de Arica y Parinacota, mientras que en la Región de Tarapacá esa cifra fue de 8.068.

Tabla N°1: Total de reconducciones materializadas entre febrero 2022 y febrero 2025 en la Región de Arica y Parinacota.[66]

Meses y año	Cantidad región Arica y Parinacota	Cantidad región Tarapacá
Febrero a diciembre 2022	1.723	1.337
Enero a diciembre 2023	2.535	3.979
Enero a diciembre 2024	1.375	2.398
Enero y febrero 2025	32	345
TOTAL	5.665	8.068

Fuente: Elaboración propia de acuerdo a información obtenida por solicitudes de transparencia a la PDI.

A su vez, en el mismo lapso, fueron presentados en los Consulados chilenos 3.363 recursos administrativos en contra de las prohibiciones de ingreso al país, de los cuales 885 tuvieron respuesta por parte del Servicio Nacional de Migraciones.

[65] Ley 21.325, op. cit., art. 35 inciso segundo.

[66] Solicitudes de acceso a la información realizadas a la Policía de Investigaciones de Chile –el 17 de abril de 2023, el 22 de junio de 2023, y el 10 de febrero de 2025– bajo los códigos de ingreso AD010T0020585, AD010T0020586, AD010T0021364 y AD010T0027729. Fueron respondidas las dos primeras el 23 de mayo de 2023, la tercera el 25 de julio de 2023, y la última el 01 de abril de 2025.

Tabla N°2: Total de recursos presentados ante Consulados chilenos en el extranjero, y total de recursos resueltos por el Servicio Nacional de Migraciones.[67]

Meses y año	Recursos presentados ante Consulados chilenos	Recursos respondidos por SERMIG
Febrero a diciembre 2022	205	0
Enero a diciembre 2023	1.565	2
Enero a diciembre 2024	1.385	695
Enero y febrero 2025	208	188
TOTAL	3.363	885

Fuente: Fuente: Elaboración propia de acuerdo a información obtenida por solicitudes de transparencia al Ministerio de Relaciones Exteriores.

En base a estos datos, se observa que, si bien en el año 2023 se registró un aumento significativo en la ejecución de reconducciones en el país, a partir de 2024 dicha tendencia ha disminuido. Esta variación podría responder a dos factores: i) una reducción en los ingresos al país por pasos no habilitados en los últimos meses, y/o ii) un cambio en las rutas utilizadas por las personas para ingresar a Chile, optando por caminos que actualmente no están siendo detectados por las autoridades fronterizas. Para confirmar cualquiera de estas hipótesis, resulta fundamental contar con información actualizada y confiable sobre la evolución del flujo de ingreso irregular al territorio nacional. Esa información, lamentablemente, no existe o está desactualizada.

Por otro lado, la región de Arica y Parinacota en conjunto con la de Tarapacá presentan un total de 13.733 reconducciones, entre febrero de 2022 y febrero de 2025. Si consideramos que ambas regiones concentran la gran mayoría de casos de devolución inmediata en el país, y lo contrastamos

[67] Fuentes: Solicitudes de acceso a la información realizadas al Ministerio de Relaciones Exteriores –el 22 de junio de 2023 y 10 de febrero de 2025– bajo los códigos de ingreso AC001T0005230 y AC001T0006526, respondidas el 03 de agosto de 2023 y 24 de marzo de 2025; y al Servicio Nacional de Migraciones –el 03 de agosto de 2023 y 10 de febrero de 2025– bajo los códigos de ingreso AB099T0061978 y AB099T0102041, respondidas el 08 de noviembre de 2023 y el 25 de marzo de 2025.

con el número de recursos presentados ante los Consulados chilenos en el mismo periodo antes mencionado, podemos apreciar que alrededor de un cuarto de las y los reconducidos han reclamado la sanción administrativa para que esta sea revocada, siendo considerable la cantidad de personas que, en contraposición, no han hecho uso de ese derecho.

Este dato es preocupante, y, en opinión de los autores de este capítulo, se relaciona en gran parte con la ineficacia de la reconducción inmediata como medida de control de la migración irregular. Esta disposición, además, se enfrenta a un escenario de importantes desafíos estructurales, como la dificultad para vigilar efectivamente la extensa frontera terrestre que Chile comparte con sus países vecinos.

Incluso cuando se materializa la reconducción –es decir, la devolución del migrante al país por donde ingresó–, no existen garantías efectivas de que esa persona no intente nuevamente ingresar de manera irregular, ya sea por el mismo sector o por otro punto fronterizo menos vigilado.

Las facilidades para reingresar al territorio chileno tras una reconducción, junto con los motivos personales y urgencias que suelen tener las personas migrantes, y la complejidad de presentar un recurso administrativo ante un consulado chileno en el extranjero (trámite que, como se analizará más adelante, puede demorar años), hacen que esta última vía no sea percibida como una opción viable. En consecuencia, la reconducción inmediata aparece como una medida desconectada de la realidad migratoria y de escasa eficacia práctica.

Otro punto de gran preocupación es la excesiva cantidad de recursos administrativos que no han sido respondidos por el Servicio Nacional de Migraciones, desde la implementación de la reconducción inmediata. Desde la perspectiva del derecho internacional de los derechos humanos, esta situación podría constituir una vulneración al derecho a ser oído dentro de un plazo razonable en sede administrativa, como garantía del debido proceso consagrada en el artículo 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante, CADH). La Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, Corte IDH) ha señalado, en la sentencia *Comunidad indígena Yakye Axa del Pueblo Enxet-Lengua vs. Paraguay*, que una demora prolongada en resolver un recurso en sede administrativa "puede constituir per se una violación de las garantías judiciales".[68]

En este contexto, preocupa especialmente que, durante el período comprendido entre febrero de 2022 y diciembre de 2023, de un total de

[68] Corte IDH, *Caso Comunidad indígena Yakye Axa vs. Paraguay*, sentencia de 17 de junio de 2005, párr. 86.

1.770 recursos interpuestos por personas reconducidas ante consulados chilenos en el extranjero –y luego remitidos al Servicio Nacional de Migraciones– solo dos hayan sido resueltos.[69] Esta inactividad institucional temprana evidencia una seria disfunción en la implementación del procedimiento.

Posteriormente, entre enero de 2024 y febrero de 2025, se emitieron 1.073 respuestas, correspondientes en su mayoría a solicitudes presentadas en los años 2022 y 2023.[70] Esto permite concluir que, en el mejor de los casos, una persona reconducida que interpone un recurso contra una prohibición de ingreso recibirá respuesta tras un plazo aproximado de dos años.

En suma, se observa un Estado centrado en reforzar el control fronterizo ante ingresos por pasos no habilitados, pero que no ha demostrado capacidad institucional para resolver con celeridad los recursos administrativos derivados de sus propias medidas migratorias, lo que compromete seriamente el ejercicio efectivo de los derechos de las personas migrantes reconducidas. Urge una respuesta institucional clara por parte del Servicio Nacional de Migraciones ante esta situación, ya que, de no actuar de conformidad al derecho internacional de los derechos humanos, el Estado chileno estaría incumpliendo sus obligaciones internacionales en la materia.

3. PROTOCOLO PARA LA PROTECCIÓN DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES NO ACOMPAÑADOS Y SEPARADOS EN EL CONTEXTO DE LA MIGRACIÓN Y/O EN NECESIDADES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL

El Protocolo para la protección de niños, niñas y adolescentes (en adelante, NNA) no acompañados y separados en contexto de migración y/o necesidades de protección internacional (en adelante, el Protocolo) fue aprobado por el Pleno de la Corte Suprema de Chile el 7 de diciembre de 2021.[71] Este documento es el resultado de la labor articulada de un grupo

[69] Solicitudes de acceso a la información AC001T0005230 y AC001T0006526, realizadas al Ministerio de Relaciones Exteriores. Solicitudes de acceso a la información AB099T0061978 y AB099T0102041, realizadas al Servicio Nacional de Migraciones. Solicitudes de acceso a la información AB099T0061978 y AB099T0102041, realizadas al Servicio Nacional de Migraciones.

[70] Solicitudes de acceso a la información AC001T0005230 y AC001T0006526, realizadas al Ministerio de Relaciones Exteriores. Solicitudes de acceso a la información AB099T0061978 y AB099T0102041, realizadas al Servicio Nacional de Migraciones.

[71] AD-1251-2018 res, Oficio 21-2021, 7 diciembre 2021 pleno; Oficio 21-2021 Protocolo NNA en contexto de movilidad no acompañados y separados; Dirección de Estudios Corte Suprema: "Pleno de la Corte Suprema aprobó 'Protocolo para la protección de niños, niñas y adolescentes

de trabajo interinstitucional, compuesto por diez organismos públicos, [72] que integró una de las dos mesas de trabajo convocadas por el Tribunal Pleno en enero de 2021. [73]

La creación de estas mesas respondió a una alerta elevada por la judicatura de familia de Iquique, que informó a la Corte Suprema sobre un aumento considerable de solicitudes de protección judicial para NNA en situación de movilidad humana irregular y sin compañía de sus padres o madres o de adultos/as responsables. [74]

El objetivo central del Protocolo es, según lo declara el propio documento, "avanzar en la protección integral de niños, niñas y adolescentes no acompañados y separados en contexto de movilidad, y dotar de mejores herramientas a todos los actores que toman contacto con ellos, permitiendo hacer efectivos sus derechos". [75]

Esta sección tiene por objetivo analizar el alcance del Protocolo a la luz de dicho propósito y se pregunta: ¿en qué medida el Protocolo contribuye a la protección integral de los/as NNA no acompañados/as y separados/as en contexto de movilidad, conforme al derecho internacional de los derechos humanos?

Para responder esta interrogante, la sección 3.1 examina el marco normativo de derechos humanos aplicable y los principales estándares internacionales en la materia, identificando las vulnerabilidades más importantes de este grupo. Luego, la sección 3.2 aplica estos estándares al contenido del Protocolo, incorporando información obtenida a través de dos entrevistas a actores claves y de solicitudes de acceso a información pública.

---

no acompañados y separados en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional'", 8 de diciembre de 2021.

72 Poder Judicial, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Carabineros de Chile, Policía de Investigaciones, Defensoría de la Niñez, Subsecretaría de la Niñez, Servicio Nacional de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia (Mejor Niñez), Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos de Naciones Unidas, Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Agencia de la ONU para Refugiados (ACNUR).

73 Dirección de Estudios Corte Suprema, "Segunda sesión de la Mesa Técnica Interinstitucional sobre la situación de niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados", 10 de marzo de 2021; Dirección de Estudios Corte Suprema, "Conformación mesa NNA Migrantes no acompañados", 17 de febrero de 2021.

74 Corte Suprema, *Protocolo para la protección de niños, niñas y adolescentes no acompañados y separados en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional*, 13 de diciembre de 2021, p. 4.

75 Ibid., p. 6.

3.1. Legislación aplicable, vulnerabilidades y derechos de NNA no acompañados/as y separados/as en el contexto de movilidad humana

Además de los derechos humanos de los que son titulares todas las personas, tanto el sistema internacional como el sistema interamericano de derechos humanos reconocen derechos específicos para los/as NNA no acompañados/as y separados/as en contexto de movilidad humana. Esta protección reforzada responde a varios factores que los hacen particularmente vulnerables: se trata de menores de edad, que se encuentran en una situación de migración y, para agravar su condición, no están a cargo de un familiar o adulto.

En este marco, son especialmente aplicables en la materia la Convención sobre los Derechos del Niño (CRC),[76] la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (ICRMW),[77] la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados,[78] la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas y la Convención para Reducir los Casos de Apatridia.[79] Esta sección se enfocará en la CRC y la ICRMW, con especial énfasis en las observaciones generales de sus organismos monitores.[80] A nivel regional, son también aplicables la CADH[81] y la Opinión Consultiva OC-21/14 de la Corte IDH, relativa a los derechos y garantías de NNA en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional.[82]

---

76 Naciones Unidas, Convención sobre los Derechos del Niño, aprobada el 20 de noviembre de 1989, ratificada por Chile el 13 agosto de 1990, entrada en vigor el 2 de septiembre de 1990.

77 Naciones Unidas, Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, aprobado el 18 de diciembre de 1990, entrado en vigor el 1 de julio de 2003, ratificado por Chile el 21 de marzo de 2005.

78 ACNUR, Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, Ginebra, aprobada el 28 de julio de 1951, entrada en vigor el 22 de abril de 1954, ratificada por Chile el 28 de enero de 1972.

79 ACNUR, Convención sobre el Estatuto de los Apátridas, aprobada el 28 de septiembre de 1954, entrada en vigor el 6 de junio de 1960, ratificada por Chile el 11 de abril de 2018; Convención para Reducir los casos de Apatridia, aprobada el 30 de agosto de 1961, entrada en vigor el 13 de diciembre de 1975, ratificada por Chile el 11 de abril de 2018.

80 *Observación General Nº 6* del Comité de los Derechos del Niño, la *Observación General conjunta Nº3* (2017) del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares y N°22 (2017) del Comité de los Derechos del Niño sobre los principios generales relativos a los derechos humanos de los niños en el contexto de la migración internacional; y la *Observación General conjunta N°4* (2017) del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares y N°23 (2017) del Comité de los Derechos del Niño sobre las obligaciones de los Estados relativas a los derechos humanos de los niños en el contexto de la migración internacional en los países de origen, tránsito, destino y retorno.

81 Convención Americana sobre Derechos Humanos, adoptada el 22 de noviembre de 1969, entrada en vigor el 18 de julio de 1978, Serie de Tratados OEA N°36.

82 Corte IDH, *Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional*, Opinión Consultiva OC-21/14, 19 de agosto de 2014.

El Comité de los Derechos del Niño y el Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (en adelante, CMW) han identificado una serie de vulnerabilidades que, en muchos casos, coinciden con la realidad observada en Chile.[83] Los/as NNA migrantes no acompañados/as y separados/as están más expuestos/as a sufrir explotación y abuso sexual, situación que, a su vez, está comúnmente relacionada con delitos de trata de personas.[84] En Chile se identificó un aumento de la cantidad de NNA víctimas de explotación sexual,[85] incluyendo 17 casos de NNA víctimas de trata entre 2022 y 2024.[86] Existe también una relación entre niñez migrante no acompañada y trabajo infantil,[87] que ha sido identificada en Chile por un estudio reciente de la OIM en colaboración con el Ministerio del Trabajo y Previsión Social, la Organización Internacional del Trabajo y la Red de Empresas Unidas por la Niñez y Adolescencia.[88] Además, los/as NNA migrantes no acompañados/as y separados/as sufren discriminación y tienen dificultad para acceder a derechos económicos, sociales y culturales, como alimentación, vivienda, salud y educación.[89] Asimismo, las niñas y adolescentes están expuestas a violencia de género y violencia doméstica,[90] cuestión que se refleja en Chile, donde –entre 2022 y 2023– el 86% de las víctimas de explotación sexual fueron niñas y adolescentes mujeres.[91] Además, el Comité de los Derechos del Niño identificó que es común que los/as NNA migrantes no acompañados/as y separados/as "no puedan obtener documentos de identidad apropiados, no tienen acceso a registros, su edad no puede determinarse, ni pueden solicitar documentos, instar la localización de la familia, ni acceder a sistemas de tutela o asesoramiento jurídico".[92] Son, además, vulnerables a que sus derechos no se respeten en frontera, que se

[83] Sobre vulnerabilidades de NNA migrantes en Chile, "Infancia Migrante en Chile y su situación de vulnerabilidad", SENAME, *Revista Señales*, núm. 21, diciembre de 2019; y Subsecretaría Trabajo, OIM, OIT, "Estudio exploratorio sobre el trabajo de niños, niñas y adolescentes migrantes en Chile", 2024 p. 21.

[84] Comité de los Derechos del Niño, *Observación General N°6*, párr. 3; Observación General Conjunta N°4 del CMW y N°23 del CRC, párr. 39.

[85] Defensoría de la Niñez, *Nota técnica N°5, Explotación contra niñas, niños y adolescentes, factores y caracterización en los últimos años,* mayo de 2024, p. 3.

[86] Defensoría de la Niñez y Cámara de Diputados y Diputadas, *Trata de personas y explotación sexual de niños, niñas y adolescentes*, 16 de abril de 2025.

[87] Comité de los Derechos del Niño, *Observación General N°6,* párr. 3.

[88] Organización Internacional para las Migraciones, OIM, *Estudio exploratorio sobre el trabajo de Niños, Niñas y Adolescentes (NNA) migrantes en Chile*, 2024.

[89] Comité de los Derechos del Niño, *Observación General N°6,* párr. 3.

[90] Ibid.

[91] Defensoría de la Niñez, *Nota técnica N°5*, op. cit., p. 5.

[92] Comité de los Derechos del Niño, *Observación General N°6*, párr. 3.

les deniegue el acceso a procedimientos de solicitud de asilo y que no sean tratados de acuerdo a su edad y sexo.[93] En este sentido, el Comité de los Derechos del Niño recomendó a Chile, en su último examen periódico, "facilitar el acceso al sistema de asilo a los niños que necesiten protección internacional, de conformidad con los artículos 6, 22, 37 de la Convención y con la Observación General núm. 6 (2005)".[94] Por último, los/as NNA no acompañados/as y separados/as son vulnerables a enfrentar dificultades para solicitar la reunificación familiar, cuestión que también fue observada por el Comité de los Derechos del Niño a Chile, recomendándole al Estado "facilitar la reunificación de los niños con sus padres y conceder visados de reunificación a los niños, con independencia de la situación migratoria o el tipo de residencia de sus padres".[95]

Frente a estas vulnerabilidades, rigen como principios rectores:[96] la no discriminación,[97] el interés superior del niño,[98] el derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo,[99] la participación y expresión libre de opiniones,[100] el respeto del principio de no devolución[101] y la confidencialidad.[102]

Sumado a ello, el Comité de los Derechos del Niño ha identificado un conjunto de medidas que los Estados, incluido Chile, deben adoptar para atender a las necesidades de los/as NNA no acompañados/as y separados/as en contexto de movilidad humana. Estas medidas, complementadas por

---

93 Ibid., párr. 3.

94 Comité de los Derechos del Niño, *Obs. Finales sobre los informes periódicos sexto y séptimo combinados de Chile*, párr. 35 d).

95 Ibid., párr. 35 f).

96 Pablo Ceriani, Emilse García et. al., "Niñez y adolescencia en el contexto de la migración: principios, avances y desafíos en la protección de sus derechos en América Latina y el Caribe", *Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, 2014, p. 14.

97 Convención de los Derechos del Niño, Art. 2; CRC, *Observación General N°6*, párr. 18; Corte IDH, *Opinión Consultiva OC 21/14*, párr. 69. ICRMW, Art. 1 y 7; Observación General Conjunta N°3 del CMW y N°24 del CRC, párr. 21-2.

98 Convención de los Derechos del Niño, Art. 3; CRC, *Observación General N°6*, párr. 19-22; Corte IDH, O*pinión Consultiva OC 21/14*, párr. 69; *Observación General Conjunta N°3* del CMW y N°24 del CRC, párr. 27-33.

99 Convención de los Derechos del Niño, Art. 6; CRC, *Observación General N°6*, párr. 23; Corte IDH, *Opinión Consultiva OC 21/14*, párr. 69; *Observación General Conjunta N°3* del CMW y N°24 del CRC, párr. 40-44.

100 Convención de los Derechos del Niño, Art. 12; CRC, *Observación General N°6,* párr. 25; Corte IDH, *Opinión Consultiva OC 21/14,* párr. 69; *Observación General Conjunta N°3* del CMW y N°24 del CRC, párr. 34-39.

101 Convención de los Derechos del Niño, Arts. 6 y 37; CRC, *Observación General N°6,* párr. 26; *Observación General Conjunta N°3* del CMW y N°24 del CRC, párr. 45-47; Comité de los Derechos del Niño, *caso K.S. y M.S. versus Suiza,* CRC/C/89/D/74/2019, dictamen 10 de febrero de 2022, párr. 7.3; Corte IDH, *Opinión Consultiva OC 21/14*, párr. 83, 217 y 220.

102 Comité de los Derechos del Niño, *Observación General N°6*, párr. 29 -30.

el CMW y por la Corte IDH, constituyen estándares internacionales de actuación.

En primer lugar, se establece la obligación de realizar una evaluación inicial[103] previa a cualquier traslado o devolución.[104] Esta evaluación comprende cinco etapas:

a. Determinación de la condición de NNA no acompañado/a o separado/a, inmediatamente tras su llegada o tan pronto como las autoridades tomen conocimiento de su presencia, incluyendo la determinación de edad con beneficio de la duda.[105] El CMW precisa que esta estimación debe basarse en una evaluación global del desarrollo físico y psicológico,[106] realizada por profesionales capacitados, con celeridad y perspectiva cultural y de género, [107] y ser susceptible de revisión por un órgano independiente.[108] La importancia de proceder a una evaluación global es evitar errores de determinación de mayoría de edad, cuestión más probable en los años cercanos a los 18.
b. Entrevista inicial para establecer identidad, vínculos familiares y nacionalidad, realizada en un idioma comprensible para el/la NNA,[109] con intérprete disponible durante todo el proceso[110] y profesionales con formación en necesidades específicas de infancia, género, cultura y religión.[111]
c. Recopilación de información adicional sobre las causas de la separación, vulnerabilidades específicas y posibles necesidades de protección internacional, considerando las definiciones del Estatuto de los Refugiados y de la Declaración de Cartagena.[112]

---

[103] Comité de los Derechos del Niño, *Observación General N°6*, párr. 31; Corte IDH, Opinión Consultiva OC 21/12, párr. 82.

[104] Comité de los Derechos del Niño, CRC, D.D. *versus España*, CRC/C/80/D/4/2016, 1 de febrero de 2019, párr. 14.3.

[105] CRC, Observación General N°6, párr. 31 (i); Comité de los Derechos del Niño, CRC, *D.D. versus España*, CRC/C/80/D/4/2016, 1 de febrero de 2019, párr. 14.3.

[106] *Observación General Conjunta N°4* del CMW y N°23 del CRC, párr. 4.

[107] Ibid.

[108] Ibid.

[109] Comité de los Derechos del Niño, *Observación General N°6*, párr. 31 (ii); *D.D. versus España,* op. cit., párr. 14.3.

[110] *Observación General Conjunta N°3* del CMW y N°22 del CRC, párr. 36.

[111] Ibid., párr. 36.

[112] Comité de los Derechos del Niño, *Observación General N°6*, párr. 31 (iii); D.D. versus España, op. cit., párr. 14.3.

d. Entrega de documentos de identidad lo antes posible.[113]
e. Búsqueda de familiares, priorizando siempre el interés superior del niño. [114] Antes incluso de iniciar estas etapas, Chile debe cumplir la obligación de no rechazo en frontera reconocida en la Opinión Consultiva OC-21/14, que impide denegar el ingreso de NNA no acompañados/as, exigirles documentación o impedir su derivación a personal especializado en protección.[115] Vinculado con el segundo apartado de esta investigación, el artículo 4 de la Ley 21.325 contempla que ningún niño, niña o adolescente que incurra en alguna de las infracciones migratorias que ella regula, estará sujeto a sanción alguna. Por tanto, no podrían ser reconducidos/as a la frontera los/as NNA que intenten ingresar por paso no habilitado.

La segunda obligación que los Estados deben adoptar –para garantizar la protección de los derechos de los/as NNA no acompañados/as y separados/as en contexto de movilidad humana– deriva del artículo 20 inciso 1 de la CRC y se refiere a la exigencia del nombramiento de un tutor o asesor y, en el caso que el/la NNA solicite asilo, el nombramiento de un representante legal.[116] En tercer lugar, de los artículos 120 y 121 de la CRC se ha interpretado que los/as NNA tienen derecho a recibir atención y alojamiento,[117]y a mantenerse junto a sus hermanos/as y parientes,[118] estando prohibida la privación de libertad por razones migratorias.[119]

Asimismo, los organismos monitores de derechos humanos han planteado que los Estados deben asegurar pleno acceso a la educación de NNA, inscribiéndoles ante las autoridades escolares competentes lo antes

[113] Comité de los Derechos del Niño, *Observación General N°6*, párr. 31 (iv).
[114] Ibid., párr. 31 (v).
[115] Corte IDH, *Opinión Consultiva OC 21/14*, párr. 83.
[116] Convención de los Derechos del Niño, Art. 20 in. 1; CRC, *Observación General N°6*, párr. 33-38; Corte IDH, Opinión Consultiva OC 21/14, párr. 133; *Observación General Conjunta N°3* del CMW y N°24 del CRC, párr. 36.
[117] Convención de los Derechos del Niño, Art. 20 y 21; CRC, *Observación General N°6,* párr. 39- 40; Corte IDH, *Opinión Consultiva OC 21/14*, párr. 133.
[118] Comité de los Derechos del Niño, *Observación General N°6*, párr. 40.
[119] Ibid.; Corte IDH, Opinión Consultiva OC 21/14, párr. 180.

posible.[120] Se debe además garantizar un nivel de vida adecuado y[121] acceso a la salud en el mismo nivel que los nacionales.[122]

Otras obligaciones aplicables al caso de Chile son la de prevenir la trata, la explotación sexual y de otra naturaleza, así como los malos tratos y la violencia.[123] Cuando el/la NNA no acompañado/a o separado/a trate de obtener asilo, es aplicable lo dispuesto en el artículo 22 de la CRC y, por lo tanto, Chile está obligado a adoptar todas las medidas adecuadas para que reciba la protección que necesite,[124] adecuando sus procedimientos "de asilo o de determinación de la condición de refugiado" para asegurar que los/as NNA tengan acceso a dicha protección y asistencia, considerando su situación específica.[125] Ello implica la obligación de mantener un "sistema operante en materia de asilo, así como de promulgar legislación en la que se refleje el trato especial de los menores no acompañados y separados".[126] Más aún, Chile está obligado a instaurar procedimientos de identificación de NNA que requieran protección internacional.[127] Otra obligación relevante es que deberá ser prioridad la localización de la familia del/la NNA, salvo cuando ello vaya en contra de su interés superior.[128] Tanto para el caso de solicitud de asilo como para la reunificación familiar, el Comité de los Derechos del Niño y la Corte IDH fijaron obligaciones específicas aplicables.[129]

Por último, los Estados deben prestar especial atención a la formación del personal que se ocupa de los/as NNA no acompañados/as y separados/as.[130] Dicha formación –que deberá evaluarse periódicamente– incluye conocer la Convención de los Derechos del Niño, conocer el país de origen

---

120 Convención de los Derechos del Niño, Art. 28, 29 1) c), 30 y 32; CRC, *Observación General N°6*, párr. 41-43; ICRMW, Art. 30 y 45; Observación General Conjunta N°4 del CMW y N°23 del CRC, párr. 59-63.

121 Convención de los Derechos del Niño, Art. 27; CRC, Observación General N°6, párr. 44-45; ICRMW, Art. 45; *Observación General Conjunta N°4* del CMW y N°23 del CRC, párr. 49- 53.

122 Convención de los Derechos del Niño, Art. 23, 24 y 39; CRC, *Observación General N°6*, párr. 46-49; ICRMW, Art. 28 y 45; *Observación General Conjunta N°4* del CMW y N°23 del CRC, párr. 54-58.

123 Convención de los Derechos del Niño, Art. 34, 35 y 39; Observación General N°6, párr. 50-52; ICRMW. Art. 11 y 27; *Observación General Conjunta N°4* del CMW y N°23 del CRC, párr. 39-44.

124 Convención de los Derechos del Niño, Art. 22.

125 Corte IDH, *Opinión Consultiva OC 21/14,* párr. 261.

126 Comité de los Derechos del Niño, *Observación General N°6*, párr. 64.

127 Corte IDH, *Opinión Consultiva OC 21/14*, párr. 82.

128 Comité de los Derechos del Niño, Observación General N°6, párr. 79-94; Corte IDH, *Opinión Consultiva OC 21/14*, párr. 280.

129 Ibid., párr. 74, 82, 83, 220, 2061. CRC, *Observación General N°6*, párr. 64-78.

130 Comité de los Derechos del Niño, *Observación General N°6*, párr. 95 y 96; Corte IDH, Opinión Consultiva OC 21/14, párr. 121.

de los/as NNA no acompañados/as y separados/as, y considerar técnicas apropiadas de entrevista, el desarrollo propio de la psicología infantil y la sensibilidad cultural y comunicacional específica que requiere un/a NNA.[131]

Para atender las vulnerabilidades identificadas en esta sección y garantizar la protección, garantía y respeto de los derechos de NNA no acompañados/as y separados/as en contexto de movilidad humana, Chile tiene la obligación de "promulgar legislación, crear estructuras administrativas y articular actividades de investigación, información, acopio de datos y formación general necesarias para respaldar estas medidas".[132] Estas obligaciones, que se extienden a todos los poderes del Estado, incluyen tanto el deber negativo de abstenerse de adoptar medidas que vulneren los derechos de los/as NNA, como el deber positivo de adoptar acciones que garanticen el goce de estos derechos sin discriminación.[133]

En este marco, la creación e implementación del Protocolo puede considerarse una acción que contribuye al cumplimiento de las obligaciones estatales de derechos humanos. Sin embargo, el Protocolo no alcanza a cumplir con la obligación de promulgar legislación y crear estructuras administrativas necesarias para respaldar las medidas de protección que contiene, pues no está amparado por una legislación específica y no surge de una planificación estratégica del Estado central, sino de una experiencia práctica a nivel local. Su origen se remonta a la judicatura de familia de Iquique, que enfrentó un aumento inédito de casos de NNA no acompañados/as y separados/as, a partir del cierre de fronteras por la pandemia de COVID-19. Así lo recuerda la entonces jueza de Familia María Olga Troncoso:

> como la verdad que era una temática nueva para los jueces, desconocida, empezamos a hacer mesas de trabajo locales con la poca red que había, porque no había ningún organismo internacional en Iquique, estaban en Arica y en Antofagasta, históricamente, desde siempre, pero nunca se había considerado Colchane para los organismos internacionales como una frontera de grupos vulnerables, no era el perfil, era de un tránsito más bien cultural específico, laboral, y no había ningún organismo internacional. Entonces ahí empezamos a hacer una reunión local, con salud principalmente por el contexto de la pandemia, con la policía,

[131] Comité de los Derechos del Niño, *Observación General N°6*, párr. 95 y 96.
[132] Ibid., párr. 1.3
[133] Ibid.

con Carabineros, con la PDI, etc., y se pidió autorización a la Corte de Apelaciones para que se constituyeran estas mesas.[134]

El relato de la jueza revela el carácter local y, en particular, no planificado del origen del Protocolo. Las mesas que menciona la magistrada Troncoso fueron autorizadas por la Corte de Apelaciones y, con el tiempo, evolucionaron hacia instancias nacionales que derivaron en la aprobación del Protocolo por la Corte Suprema, en 2021.[135] Aun cuando la perspectiva local contribuye a la creación de mecanismos de protección de derechos que son realistas, es también cierto que dicha mirada plantea la necesidad –por parte del Estado central– de planificar estratégicamente medidas de protección de NNA migrantes separados/as y no acompañados/as, que abarquen todo el país.

La próxima sección analizará el contenido del Protocolo y lo confrontará con los estándares de derechos humanos hasta aquí identificados, a fin de evaluar su contribución a la protección integral de los/as NNA no acompañados/as y separados/as.

3.2. Aplicación de Estándares de derechos humanos al Protocolo

El Protocolo consta de siete capítulos. La estructura y contenidos generales de estos capítulos dan cuenta de la intención del Grupo de Trabajo en cuanto a elaborar un documento que protegiera a NNA no acompañados/as y separados/as en el contexto de la migración y alineado con los estándares internacionales de derechos humanos.[136] Sin embargo, es también posible detectar nudos críticos en la protección de derechos de este grupo de NNA. Las siguientes subsecciones presentarán el contenido del Protocolo, identificando dichos nudos críticos.

3.2.1. Presentación, contexto definiciones y principios incorporados en el Protocolo.

El segundo capítulo del Protocolo se refiere al contexto en que fue dictado, incluyendo el marco normativo que se tuvo en cuenta para su elaboración.

---

[134] Entrevista a magistrada María Olga Troncoso, realizada, el 8 de julio de 2025.

[135] Para un mayor análisis respecto a los orígenes del Protocolo, ver Estrella Aguilar, Franco Villalobos et. al., "Migración Venezolana en el norte de Chile: el caso de la infancia migrante no acompañada", *Revista Simbiótica*, vol. 10, 2023, pp. 54-58.

[136] En este sentido, la presentación de Liliana Galdámez para la Academia Judicial, titulada: "Ley 21.325 y Protocolo NNA Migrantes no Acompañados. Una perspectiva desde el Derecho Internacional de los Derechos Humanos". https://intranet.academiajudicial.cl/imagenes/temp/Galdamez_Ley_21325_Seminario_AJ.pdf

No solo se menciona la legislación aplicable,[137] sino que además se incluyen los instrumentos internacionales e interamericanos de derechos humanos mencionados en la sección anterior. Ello es relevante, pues permite incorporar a las prácticas de las instituciones del Estado tanto la normativa del derecho internacional de derechos humanos como la evolución que esta normativa ha desarrollado a través de los años, lo que es propio de su carácter "vivo" y "dinámico".[138]

El tercer capítulo del Protocolo incluye definiciones relevantes, las alinea con legislación chilena actualizada y, hasta cierto punto, con instrumentos internacionales. En primer lugar, el Protocolo no incorporó las diferencias de edad del artículo 26 del Código Civil, sino que mantuvo las definiciones de niño, niña y adolescente de la legislación chilena actualizada a dicha fecha sobre protección de la infancia.[139] En este sentido, define como niño/a "todo ser humano que no ha cumplido los catorce años de edad" y como adolescente a "todo ser humano desde los catorce años hasta que cumpla los dieciocho años de edad".[140] Esta definición está en línea con la posterior Ley 21.430 sobre Garantías y Protección Integral de los Derechos de Niñez y Adolescencia, pero realiza una diferencia que no está incluida en la CRC, puesto que esta última no incorpora una definición específica sobre adolescencia. En su artículo 1 la CRC define niño como todo ser humano menor de 18 años y cuando interpretó los derechos extensivos a los adolescentes, abarcó "el periodo de la infancia que va desde los 10 a los 18 años". Entender que la adolescencia es un periodo de la infancia es relevante, porque implica extender la aplicación de la CRC también a los y las adolescentes.

En segundo lugar, el Protocolo incorpora –en relación al/la NNA no acompañado/a y separado/a– las definiciones del Comité de Derechos del Niño. Define al primero como aquél / aquella "que está separado de ambos padres y otros parientes y no está al cuidado de un adulto al que, por ley o costumbre, incumbe esa responsabilidad",[141] mientras que NNA separado/a se entiende como aquél /aquella "separado de ambos padres o de sus tutores legales o habituales, pero no necesariamente de otros parientes. Por tanto, puede tratarse de NNA acompañados por otros

[137] Ley 19.968 que crea los Tribunales de Familia; Ley 21.325 de Migración y Extranjería y Ley 20.430 que establece disposiciones sobre protección de refugiados.

[138] Corte IDH, *Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional, Opinión Consultiva OC-21/14*, 19 de agosto de 2014, párr. 5.

[139] Ley 21.302 que crea el Servicio Nacional de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia, 22 de diciembre de 2020, artículo 3.

[140] Corte Suprema, Protocolo, op. cit., p.9.

[141] Ibid.

miembros adultos de la familia".[142] Ambas definiciones coinciden con las desarrolladas por el Comité de los Derechos del Niño en los párrafos 7 y 8, respectivamente, de la Observación General Nº6. Un ejercicio similar se realiza con la definición de NNA apátrida, al citar la definición de la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas.[143] Asimismo, el Protocolo considera una perspectiva más amplia de la protección de refugiados que la que está presente en la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984, al incluir no solo la definición clásica de un refugiado, sino también a aquellos NNA "que han huido de sus países de origen porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público."[144]

El cuarto capítulo del Protocolo identifica los principios que deberán ser observados al momento de implementar e interpretar sus disposiciones. Varios de ellos coinciden con los principios rectores identificados en la sección anterior, tales como, el principio de no discriminación,[145] el interés superior del/la NNA,[146] el derecho del/la NNA a ser oído/a, a expresar su opinión y a que ésta sea tomada debidamente en cuenta,[147] y la identificación de necesidades de protección internacional y garantías del principio de no devolución.[148] El Protocolo no hace mención expresa al derecho a la vida, supervivencia y desarrollo y la confidencialidad, pero sí al principio de protección integral de NNA[149] y la reunión de NNA con su familia.[150] Aun cuando podría entenderse que estos últimos principios protegen también el derecho a la vida, desarrollo y confidencialidad, una mención explícita a dichos derechos facilitaría la interpretación de su aplicación.

Lo anteriormente mencionado demuestra que la parte contextual y legislativa del Protocolo coinciden en gran medida con la legislación internacional e interamericana aplicable. Una situación de riesgo se identifica en la definición de NNA, pues, a diferencia de la CRC, el

---

142 Ibid.

143 Aquel niño, niña o adolescente que no sea considerado como nacional suyo por ningún Estado, conforme su legislación. Art.1 Convención sobre el Estatuto de los Apátridas.

144 Corte Suprema, Protocolo, op. cit., p. 10.

145 Ibid., p. 11.

146 Ibid., p. 12.

147 Ibid., p. 20.

148 Ibid., p. 20.

149 Ibid., p. 11.

150 Ibid., p. 20.

Protocolo incorpora la definición de adolescente. Se recomendará ajustar esta definición, o bien, indicar que se utilizará el concepto de adolescencia sólo si es en beneficio del/la NNA. Asimismo, se recomienda incorporar los principios del derecho a la vida, al desarrollo y a la confidencialidad, reconocidos en estándares internacionales y omitidos en el Protocolo.

3.2.2. De la primera acogida.

El quinto capítulo del Protocolo se refiere a la primera acogida e incluye cinco puntos. Primero, las condiciones necesarias para la primera acogida; segundo, la determinación de la condición de NNA no acompañado/a o separado/a; tercero, protección inmediata; cuarto, información al/la NNA no acompañado/a o separado/a respecto de sus derechos; quinto, el capítulo incorpora una pauta para evaluación de riesgos por vulneración de derechos de NNA no acompañados/as o separados/as y; sexto, la derivación al Juzgado de Familia. Aun cuando los estándares de la primera acogida del Protocolo coinciden, de forma general, con los estándares de derecho internacional de derechos humanos analizados en la sección anterior, los puntos uno, dos y cinco requieren especial análisis.

Condiciones necesarias para una primera acogida

Respecto de las condiciones necesarias para una primera acogida, el Protocolo contempla la acogida del/la NNA en un espacio adecuado, utilizar con él un lenguaje claro y sencillo, requerir servicio de traducción, si fuera necesario, y la especialización de los funcionarios que realizan la primera acogida.[151]

En lo relativo a la condición de acoger al/la NNA en un espacio adecuado, la directora de la Unidad de Protección de Derechos y Representación Judicial de la Defensoría de la Niñez nos indicó que, a la fecha de la creación del Protocolo, existía una respuesta bastante humanitaria frente al tema y adecuados espacios de acogida, pero que esa buena disposición ha cambiado:

> En ese tiempo, hubo una respuesta humanitaria en términos de los complejos fronterizos, particularmente en Iquique, […] donde se habilita en ese tiempo una acogida con salas específicas para NNA, también unas pequeñas casas que daban cuenta, […] de cómo el complejo estaba un poco alejado de la ciudad propiamente tal. Entonces, si es que llegaban

[151] Ibid., pp. 22 y 23.

de noche, cómo atenderlos, la acogida del Estado respecto de niños migrantes y también cuando venía con su familia.

Hoy día los estándares del protocolo en términos de buena acogida se redujeron actualmente a una sala en el complejo donde hay sillitas para niños, antes había todo un despliegue con, no solamente pensando en los niños, porque el porcentaje es más chiquitito de niños no acompañados o separados, si uno piensa en los niños que vienen con sus familias y llegan, no sé, a las 3 de la mañana, 4 de la mañana, la sala es insuficiente, […], antes se disponían desde el complejo hasta Iquique propiamente tal, había algún bus de acercamiento, ahora ya no existen, esto significa horas de las familias caminando. Hoy día la acogida del Estado ha cambiado mucho en relación a lo que teníamos en el año 2021. Entonces ahí, […] la parte del protocolo de la acogida, yo diría que hemos retrocedido.[152]

Esta descripción de cómo han cambiado las condiciones de acogida, coincide con el "Informe Final Observación Indagatoria de la Defensoría de la Niñez",[153] emitido a fines de 2024 luego de una visita al Dispositivo de Primera Acogida ubicado en la región de Tarapacá, comuna de Colchane, "con la finalidad de realizar una observación indagatoria en respuesta a los cambios, transformaciones y, sobre todo, necesidades actuales de niños, niñas y adolescentes que ingresan a Chile de manera irregular por la zona fronteriza cercana a Colchane".[154] Al analizar las condiciones generales, dicho informe constató:

> un retroceso significativo respecto de las condiciones que el Estado recibe a familias que ingresan por dicho paso fronterizo y en particular a las que se relacionan directamente con niños, niñas y adolescentes y sus necesidades básicas como alimentación, acceso a agua potable, un espacio físico que les albergue mientras sus familias realiza los trámites migratorios y sobre todo, falta de personal que pueda asumir el acompañamiento en situaciones de vulneraciones de derechos.[155]

[152] Entrevista realizada el 1 de julio de 2025.
[153] Defensoría de la Niñez, "Informe Final Observación Indagatoria sede Regional Tarapacá", oficio N°1846/2024 de la Municipalidad de Colchane y N°1828/2024 de la Subsecretaría de la Niñez.
[154] Defensoría de la Niñez, op. cit., p. 2.
[155] Ibid., p. 7.

También se dejó constancia en el informe de que, en la actualidad, los/as NNA no cuentan con un acceso adecuado a alimentación, abrigo, calzado o vestuario "que permitan reconocer una práctica de cuidado centrado en su interés superior".[156]

De lo que se ha podido constatar en el informe y por medio de las entrevistas realizadas para este trabajo, queda claro un retroceso en las condiciones de primera acogida. En este sentido, al faltar servicios básicos relacionados con el deber de acoger, Chile arriesga incumplir con su obligación de cautelar el interés superior del niño y de brindarle protección y asistencia, que forman parte del derecho de atención y alojamiento del que son titulares los/las NNA. Asimismo, arriesga incumplir con su obligación de garantizar un nivel de vida adecuado y acceso a la salud. Por su parte, al faltar personal que pueda asumir el acompañamiento en situaciones de vulneración de derechos, Chile arriesga incumplir con sus obligaciones de prevención de la trata, el tráfico, la explotación sexual, los malos tratos y la violencia que pueda comprometer a un grupo tan vulnerable como son los/as NNA. Además, arriesga no ser capaz de identificar situaciones de necesidad de protección humanitaria a través del refugio o la protección complementaria.

Se identifica, también, otro nudo crítico derivado del párrafo recientemente citado del "Informe Final Observación Indagatoria de la Defensoría de la Niñez", pues se hace referencia a la situación de familias en general, es decir, se alude a NNA que migran acompañados/as y no a los/as que lo hacen solos/as. A mayor abundamiento, hace falta que, al hacer observaciones indagatorias, la Defensoría de la Niñez determine con mayor precisión, la condición del/la NNA, inmediatamente tras su llegada. Es decir, saber si está acompañado/a de su familia, si no lo está, o si está separado/a. Esta obligación ya se identificó en la sección anterior de este informe.

Lo señalado es especialmente relevante pues, como también fue indicado en la sección precedente, los/as NNA no acompañados/as y separados/as enfrentan mayores vulnerabilidades, especialmente relacionadas con explotación sexual y laboral; incluso, podrían estar relacionadas con explotación sicarial.[157]

Parte de las vulnerabilidades recién mencionadas fueron reconocidas de manera general en el informe:

---

[156] Ibid., p. 9.

[157] Así, por ejemplo, ver, Insight Crime.org: "¿Cómo se relaciona el aumento de niños sicarios en Guatemala con la migración?", 25 de agosto de 2014.

> Los NNA que pasan por el Complejo Fronterizo de Colchane se encuentran en una situación de especial vulnerabilidad por su condición de NNA migrantes, por estar muchos no acompañados y/o en situación migratoria irregular. Lo anterior los pone en un riesgo mayor de verse afectados por maltratos físico y emocionales, violencia sexual y basada en género, afectaciones a su salud mental, trabajo infantil, entre otros graves riesgos. Es necesario que el Estado cumpla con su obligación de generar mecanismos especializados de prevención y protección oportunos frente a estos riesgos y amenazas. Debe existir presencia de dispositivos y profesionales que cuenten con preparación y formación adecuada para impedir que estos NNA sean gravemente dañados en sus derechos.[158]

Ante estas vulnerabilidades, la Defensoría de la Niñez propone incorporar a las Oficinas Locales de la Niñez (OLN) en el dispositivo o complejo de acogida. La omisión de las OLN en el Protocolo demuestra una falta de actualización con la Ley 21.430. Al poseer estas oficinas formación y sensibilización en derechos humanos, resulta pertinente evaluar su incorporación en la primera acogida de NNA no acompañados/as y separados/as.

Tal como se mencionó más arriba, las otras condiciones necesarias para la primera acogida que contiene el Protocolo son "utilizar lenguaje claro y sencillo"[159] y "requerir servicio de traducción si es necesario",[160] además de la "especialización de funcionarios que realicen la primera acogida".[161] Respecto del requerimiento de traducción, si bien a grandes rasgos se enmarca en los estándares analizados en la sección anterior, el Protocolo no incluye la necesidad de ofrecer el apoyo a través de una persona familiarizada con el origen étnico y el contexto religioso y cultural del/la NNA ni se refiere a la capacitación que estos profesionales debieran recibir en materias vinculadas a especificidades culturales, religiosas o de género de los niños, niñas y adolescentes durante la primera acogida.

El requerimiento de "especialización de los funcionarios que realicen la primera acogida", es coherente con los estándares identificados en la sección anterior, al establecer que los funcionarios policiales encargados de esta labor deben contar con formación en movilidad humana, en derechos de NNA, en la identificación de necesidades de protección y en la implementación del Protocolo. Sin embargo, en la práctica, no

[158] Defensoría de la Niñez, op. cit., p. 11.
[159] Corte Suprema, Protocolo, op. cit., p. 22.
[160] Ibid.
[161] Ibid., p. 23.

parece existir una estructura organizada y sistemática de capacitación que garantice el cumplimiento efectivo de este requerimiento.

En una de las entrevistas se nos informó de capacitaciones para ciertos funcionarios policiales de Iquique abocados a esa misión específica.[162] Sin embargo, las dos personas consultadas para el desarrollo de este capítulo, coinciden en la necesidad de capacitarlos a todos, dada la rotación de los funcionarios en diferentes labores. Por otra parte, las capacitaciones no parecen ser una constante en las regiones fronterizas, tal como se confirma en la respuesta de la Policía de Investigaciones frente a la solicitud de información respecto de la cantidad de capacitaciones que han recibido Fuerzas Armadas en las regiones de Arica y Parinacota y de Tarapacá sobre el Protocolo.[163] En su respuesta, precisan que no tienen "registro de información respecto de capacitaciones de funcionarios institucionales, en la Región de Arica y Parinacota, sobre el Protocolo para la Protección de NNA no Acompañados y Separados en el Contexto de la Migración y/o en Necesidad de Protección Internacional." [164]

Es importante considerar, en este sentido, que ciertas zonas fronterizas del norte del país son resguardadas por las Fuerzas Armadas, en virtud de la Ley 21.542, que las autoriza para proteger infraestructura crítica "en caso de peligro grave o inminente". Sin embargo, el Protocolo solo hace referencia a los funcionarios policiales, omitiendo a las Fuerzas Armadas que también participan en labores de control y primera acogida. Este vacío se vería, en parte, cubierto por las capacitaciones implementadas por el Poder Judicial, según nos informa la magistrada María Olga Troncoso:

> El 2023 nosotros realizamos al ejército capacitaciones grandes […]. Fueron 3 regimientos: Pozo Almonte, en Iquique, en regimiento de Arica y en el de Calama. Más o menos había 200 funcionarios por regimiento, en total fueron 600 los que logramos capacitar de las fuerzas armadas (el Ejército, la FACH y la Armada).[165]

La magistrada Troncoso destaca la iniciativa de autocapacitarse y la buena disposición de funcionarios de Fuerzas Armadas en frontera con NNA no acompañados/as y separados/as. Aun así, para cumplir con el estándar

[162] Entrevista a magistrada María Olga Troncoso, realizada, el 8 de julio de 2025.
[163] Solicitud de acceso a la información pública, NºAD010T0028933, respondida el 30 de mayo de 2025.
[164] Ibid.
[165] Entrevista realizada el 8 de julio de 2025.

de derechos humanos –mencionado en la sección anterior– debe existir un modelo de capacitaciones sistematizado y efectivo para todos aquellos funcionarios que participan en la primera acogida de NNA.

Determinación de la condición de NNA no acompañado/a o separado/a.

La determinación de la condición de NNA no acompañado/a o separado/a constituye el segundo elemento de la primera acogida. El procedimiento planteado en el Protocolo coincide con los estándares de derechos humanos previamente analizados, en cuanto exige que se realice "con carácter prioritario"[166] e "inmediatamente tras su ingreso al país o tan pronto como los funcionarios tomen conocimiento".[167] Asimismo, se mantiene el estándar conforme al cual, en caso de duda, debe considerarse la minoría de edad y la evaluación de la edad debe realizarse por profesionales capacitados.[168]

No obstante, el Protocolo omite toda referencia a la posibilidad de recurrir ante un órgano independiente respecto de la decisión sobre la edad del/la NNA, aspecto relevante para garantizar de manera plena la protección de este derecho.

Aunque el Protocolo contempla la determinación de la condición de NNA no acompañado/a o separado/a ajustándose, en gran medida, con los estándares de derechos humanos, no es posible evaluar si este procedimiento se aplica efectivamente en la práctica. Ello se debe a la falta de claridad sobre cuántos/as NNA no acompañados/as o separados/as han sido objeto de este mecanismo. Esta información fue solicitada al Poder Judicial mediante un requerimiento de acceso a la información por Ley de Transparencia, pero, a la fecha de entrega de este capítulo no se había recibido respuesta, pese a haberse cumplido el plazo legal.[169]

La ausencia de información verificable sobre la aplicación de este procedimiento contraviene la obligación de "crear estructuras administrativas y articular actividades de investigación, información, acopio de datos y formación general para respaldar estas medidas", identificada en la sección anterior de este capítulo. El hecho mismo de que dicha información no esté disponible públicamente constituye ya una vulneración de esta obligación. En consecuencia, la falta de información

166 Corte Suprema, Protocolo, op cit., p. 23.
167 Ibid.
168 Ibid.
169 Código de Solicitud NR001T0010441, 2 de mayo de 2025 (fecha de entrega del *Informe*, fines de septiembre de 2025).

genera un riesgo de ineficacia del Protocolo y, con ello, una potencial desprotección de los derechos de este grupo.

Derivación al Juzgado de Familia.

Finalmente, respecto de la derivación al Juzgado de Familia, el Protocolo indica que, concluida la primera acogida, el funcionario o la funcionaria policial deberá poner al/la NNA a disposición del juez o jueza de Familia competente. Indica además que "si no fuera hora de despacho", se deberá tomar contacto telefónico con el juez o jueza de Familia de turno competente.[170] Dicho procedimiento cumple con los estándares de protección analizados en la subsección anterior, sin embargo, podría presentar dificultades en la práctica, que se relacionan con la falta de información detallada a la que nos referimos a propósito de la determinación de la condición de NNA no acompañado/a o separado/a. Así lo plantea la directora de la Unidad de Protección de Derechos y Representación Judicial:

> Pero por otro lado también hemos visto dificultades en términos prácticos, como que ha perdido fuerza el protocolo. Por un lado, en Iquique que funcionaba medianamente bien, ya no se están haciendo las audiencias inmediatas, se nota la falta de capacitación de parte de los funcionarios públicos, no en todo se está designando la curaduría, los teléfonos ya no están respondiendo en horarios inhábiles. Entonces, si bien al inicio como les comentaba, este protocolo fue la gran forma de actuación y de coordinación, hoy día se ha ido desinflando de alguna u otra forma en términos de la efectividad.[171]

Se rastreó también, sin éxito, en el buscador del Poder Judicial,[172] la mención a este Protocolo en la jurisprudencia de la Corte Suprema y del Juzgado de Letras de Familia de Iquique. Consultada sobre el tema, la magistrada Troncoso precisó que la derivación a los Juzgados de Familia por parte de los funcionarios de primera acogida de NNA con necesidades de medidas de protección –dentro de los cuales se encuentran los/as no acompañados/as o separados/as– es "un trabajo de joyería, es uno por uno".[173] Recalcó, además, que es muy difícil asegurarse de que este procedimiento sea

[170] Corte Suprema, Protocolo, op. cit., p. 32.
[171] Entrevista realizada el 1 de julio de 2025.
[172] Poder Judicial. https://www.pjud.cl
[173] Entrevista realizada el 8 de julio de 2025.

replicado exactamente en otras jurisdicciones, como Iquique y Antofagasta, porque "es voluntario, son orientaciones, son directrices". [174]

Esto último refuerza la idea de que la protección de NNA no acompañados/as y separados/as depende, en especial, más de la voluntad de funcionarios/as que de una directriz vinculante que asegure efectivamente la garantía de sus derechos.

3.2.3. Etapa Judicial.

El último capítulo del Protocolo aborda la etapa judicial e incluye la recepción del caso en el Juzgado de Familia; la designación de un curador o curadora *ad lítem;* la celebración de una audiencia inmediata y la entrevista al NNA; la apertura de la causa en SITFA; la entrega de documentos personales de identidad; el derecho a la reunificación familiar; el cuidado alternativo familiar; el derecho a un nivel de vida adecuado, a la salud y a la educación; y el cumplimiento de las medidas de protección.[175]

En cuanto a esta etapa judicial, cabe destacar que para efectuar la entrevista al/la NNA, están contempladas una serie de precauciones orientadas a garantizar una adecuada protección y a proporcionar lineamientos claros a los jueces en la resolución de este tipo de causas. Entre dichas medidas, es necesario verificar que el espacio sea adecuado, adaptar el lenguaje a la edad y madurez del/la NNA, utilizar materiales concretos de apoyo a la entrevista y aplicar un enfoque diferenciado según el rango etario, distinguiendo entre menores de 4 años y adolescentes. Asimismo, el Protocolo incorpora sugerencias para identificar si la persona es víctima de delitos como trata o tráfico, o si requiere protección internacional.

Un elemento ausente en el Protocolo, referido a la etapa judicial, es la verificación de la condición migratoria del/la NNA no acompañado/a o separado/a para que, en caso de encontrarse en una situación migratoria irregular, se aplique un procedimiento de regularización. Este procedimiento debería considerar la especial situación de NNA no acompañados/as o separados/as que no poseen los documentos necesarios para acreditar adecuadamente su identidad. Así lo detalla la directora de la Unidad de Protección de Derechos y Representación Judicial:

> Si bien el protocolo no declara una regularización, sí declara un enrolamiento, la facultad del juez de poder oficiar al Servicio Nacional de Registro Civil e Identificación para proceder al enrolamiento. ¿Cuál es

[174] Ibid.

[175] Corte Suprema, Protocolo, op. cit., pp. 33-42.

> la dificultad? Que los niños que vienen de determinados países como Venezuela o Haití no vienen con todos los documentos necesarios para lograr la regularización, obtener la visa temporal humanitaria, le faltan documentos asociados o a la legalización propiamente tal, o al apostillado, o incluso en algunos casos vienen sin ningún documento de filiación, y cuando vienen sin ningún documento de filiación ahí sí es importante el rol del tribunal de familia, porque se tiene que hacer una entrevista, se tiene que ver que no hayan otras condiciones de riesgo, por ejemplo asociado a alguna trata o alguna explotación sexual que venga de fondo, para lograr la regularización del niño. Distinta es la situación cuando al niño le falta algún documento de legalización o falta algún documento. En ese caso, la Oficina Local de la Niñez podría actuar.[176]

De esta manera, aun cuando contiene significativas protecciones a los derechos de NNA no acompañados/as y separados/as en el contexto de la migración que llegan a la etapa judicial, el mencionado Protocolo no contempla un procedimiento adecuado y actualizado de regularización, que incluya las OLN.

3.2.4. Mecanismo de Monitoreo y seguimiento a la implementación de este Protocolo.

El último capítulo del Protocolo se refiere al "Mecanismo de monitoreo y seguimiento a la implementación del Protocolo", que contempla tres fases: (i) la Mesa Técnica Interinstitucional para la Implementación del Protocolo; (ii) la elaboración de reportes trimestrales sobre la situación de NNA migrantes no acompañados y separados; y (iii) un mecanismo de participación de NNA no acompañados y separados, así como de organizaciones de la sociedad civil.[177]

La Mesa Técnica sesiona ordinariamente cada seis meses y debe elaborar informes semestrales que serán puestos en conocimiento de las autoridades de las distintas instituciones que la integran. En cuanto a los reportes trimestrales, estos deben ser elaborados por la Corte Suprema, informando sobre la cantidad de NNA no acompañados/as con medida de protección vigente y su situación actual.[178]

Respecto de los mecanismos de participación, el Protocolo establece que, para conocer las dificultades que enfrenta este grupo, "se dispondrá de

[176] Entrevista realizada el 1 de julio de 2025.
[177] Corte Suprema, Protocolo, op. cit., p. 43.
[178] Ibid.

un mecanismo que permita escuchar y garantizar la participación de NNA no acompañados y separados y de organizaciones de la sociedad civil que trabajen en esta temática".[179]

La inclusión de un mecanismo de monitoreo y seguimiento que contemple la elaboración de informes y sesiones periódicas, así como la participación de NNA, representa un avance significativo en la implementación de los derechos de niños, niñas y adolescentes no acompañados y separados. Probablemente, el mayor progreso radica en la recolección mensual de información sobre NNA no acompañados/as y/o separados/as con medida de protección, así como en la obtención de una panorámica sobre la situación de aquellos ingresados a residencias de protección del país. Dicha labor ha sido asignada a la Unidad Operativa de la Corte Suprema (Acta 37-2014) encargada de recolectar y monitorear las medidas de protección decretadas en favor de NNA.[180] Sin embargo, pese a estos avances, la información recabada no permite identificar con precisión las necesidades específicas de cada NNA migrante no acompañado o separado.

Más aún, se verifica falta de información pública suficiente en relación a las sesiones semestrales de la Mesa Técnica, lo que generaría dificultades en la puesta al día del Protocolo con los estándares de derechos fijados por las Leyes 21.325 y 21.430. En este sentido, se nos indicó:

> … los primeros años nos llegaban estos informes de parte del acta 37, como muy rigurosamente nos llegaban todo. Pero después, qué es lo que pasó, que nosotros dejamos de recibir la información, pero estaba pública, pero claro, la información estadística es totalmente insuficiente para conocer la realidad de cada uno de los niños, por ejemplo, si es que se hubiese conformado efectivamente este mecanismo, probablemente la actualización del protocolo la tendríamos que haber hecho el año 2022 y no el año 2025, porque el año 2022 se publicó la Ley de Garantías.[181]

---

[179] Ibid.

[180] Poder Judicial, Unidad de Seguimiento de la Corte Suprema, Acta 37-2014, 10 de diciembre de 2024. https://www.pjud.cl/prensa-y-comunicaciones/docs/download/90061; Poder Judicial, *Política de efectivización de derechos de niños, niñas y adolescentes del Poder Judicial*, p. 3. https://academiajudicial.cl/wp-content/uploads/2025/05/politica-efectivizacion-derechos-nna-1.pdf

[181] Entrevista a la directora de la Unidad de Protección de Derechos y Representación Judicial, 1 de julio de 2025.

Por otra parte, la mayor dificultad para la implementación de los mecanismos de monitoreo y seguimiento, es que estos no tienen carácter obligatorio. Esto no sólo afecta el cumplimiento de la obligación estatal de "promulgar legislación, crear estructuras administrativas, y articular las actividades de investigación, información, acopio de datos y de formación general, necesarias para apoyar estas medidas",[182] sino que además arriesga que el Protocolo no sea efectivamente aplicado por todos los tribunales del país. En este sentido, se nos indicó:

> …en relación al monitoreo, es un protocolo que funciona en una región pero que no ha logrado, de una u otra forma, adecuarse y adoptarse en otros tribunales del país, particularmente aquellas regiones en que son zonas fronterizas.[183]
>
> … la última parte del protocolo relacionado con el monitoreo que debía estar como constante de parte de la Corte Suprema, de los demás actores, no se efectivizó, no se realizó.[184]

Las declaraciones antes citadas coinciden con la poca información pública disponible sobre la implementación de este Protocolo.[185] En esta línea, se solicitó a la Corte Suprema, vía solicitud de acceso a la información pública, copia de documentos relacionados con el seguimiento del cumplimiento del protocolo, pero no se obtuvo respuesta.[186]

El análisis de esta sección nos permite responder a la pregunta inicial planteada en este capítulo, a saber, en qué medida el Protocolo contribuye a la protección integral de los/as NNA no acompañados/as y separados/as en contexto de movilidad. Verificamos, en este sentido, que el Protocolo constituye un avance significativo y necesario en la protección de los derechos de este grupo vulnerable de personas, especialmente durante los primeros años de su implementación, sin embargo, se identifican nudos críticos que arriesgan una menor garantía de protección.

En primer lugar, no logra ser aplicado en todo el territorio del país, sino que se mantiene localizado en la región de Iquique y en algún otro tribunal con suficiente interés e iniciativa para conocerlo e implementarlo. En

---

[182] CRC, *Observación General N°6*, párr. 13.

[183] Entrevista a la directora de la Unidad de Protección de Derechos y Representación Judicial, 1 de julio de 2025.

[184] Ibid.

[185] Dirección de Estudios de la Corte Suprema, Participación en mesas y comisiones. https://direccionde estudios.pjud.cl/category/participacion_en_mesas_y_comisiones; Corte Suprema, Unidad de Seguimiento, op. cit.

[186] Solicitudes NR001T0010442, NR001T0010443 y NR001T0010446, 2 de mayo de 2025.

segundo lugar, si bien se verifica un cierto grado de cumplimiento de gran parte de los estándares identificados en la primera parte de esta sección, se identificaron vacíos que serán mencionados en las recomendaciones. En tercer lugar, no existe una capacitación organizada y uniformada para los/as agentes que deban implementarlo, en especial aquellos relacionados con la primera acogida. En cuarto lugar, el Protocolo no es obligatorio, lo que dificulta un monitoreo y seguimiento efectivos. Finalmente, se hace necesaria una puesta al día del Protocolo en relación con las Leyes 21.325 y 20.430.

RECOMENDACIONES

1. Dar pleno cumplimiento a la Declaración y Plan de Acción 2024-2034, fortaleciendo el sistema establecido en la legislación chilena para las personas con necesidades de protección internacional, en especial aquellas de origen venezolano desplazadas forzadamente de su país.
2. Implementar un proceso extraordinario de regularización para personas migrantes en situación irregular que se encuentren empadronadas y acrediten algún tipo de arraigo en el país, especialmente de carácter familiar y/o laboral.
3. Adoptar medidas para agilizar los trámites consulares, otorgando prioridad a la resolución de los recursos interpuestos en consulados chilenos por personas afectadas por prohibiciones de ingreso derivadas de procedimientos de reconducción inmediata.
4. Evaluar la eficacia de la medida de reconducción mediante estudios que permitan monitorear la situación de las personas migrantes que ingresan al país y los resultados de su aplicación.
5. Asegurar la aplicación homogénea del Protocolo para la protección de niños, niñas y adolescentes no acompañados y separados en contexto de migración y/o necesidades de protección internacional en todo el país, en especial en zonas fronterizas. Para ello, se recomienda establecer un sistema permanente de formación obligatoria para todos los actores intervinientes –incluido el personal policial, militar y judicial–, junto con un mecanismo de monitoreo efectivo, con plazos definidos y responsabilidades claras.
6. Actualizar el Protocolo para la protección de niños, niñas y adolescentes no acompañados y separados en contexto de migración y/o necesidades de protección internacional en todo el país con-

forme a las Leyes 21.325 y 21.430, incorporando estándares internacionales, tales como la definición de niño de acuerdo a la Convención sobre los Derechos del Niño, el derecho a recurrir las decisiones de determinación de edad, el acceso a apoyos culturalmente pertinentes y mecanismos de regularización adaptados a NNA sin documentación.

7. Mejorar las condiciones materiales y humanas de la primera acogida, garantizando estándares mínimos de alimentación, acceso a agua potable, espacios adecuados para la estadía de NNA, transporte seguro y atención primaria en salud física y mental.

El Centro de Derechos Humanos de la Universidad Diego Portales publica la vigesimotercera edición de su *Informe Anual sobre Derechos Humanos en Chile*. A partir de un análisis riguroso, el *Informe* adopta una mirada estructural sobre las deudas y avances del Estado en materia de derechos humanos, considerando la interacción entre las políticas públicas, las instituciones y las condiciones sociales que inciden en su plena vigencia. Propone comprender la situación nacional no como una suma de hechos aislados, sino como parte de procesos más amplios de desigualdad, desconfianza y transformación del pacto democrático.

La edición 2025 incorpora tres temas inéditos en la trayectoria del *Informe*: la corrupción y su impacto sobre el derecho a la justicia y al debido proceso; el diseño presupuestario desde un enfoque de derechos humanos; y las obligaciones que recaen sobre el Poder Legislativo. Junto con ellos, se abordan cuestiones estructurales como la reparación territorial del pueblo mapuche, los desastres socionaturales y la gestión del riesgo, las reformas ambientales y de permisos sectoriales, la inequidad persistente del sistema de salud, la protección social y el Sistema Nacional de Cuidados, y los actuales desafíos de la movilidad humana.

La versión impresa de esta vigesimotercera edición incluye la introducción del *Informe*, elaborada por Judith Schönsteiner, Marcela Zúñiga y Lidia Casas, que examina el cierre del mandato presidencial de Gabriel Boric desde un enfoque de derechos humanos, identificando los principales procesos políticos, institucionales y sociales que han marcado este período. También se presenta el capítulo dedicado a la corrupción judicial, investigación de Angélica Torres y Camilo Jara, que analiza cómo las prácticas de corrupción afectan el acceso a la justicia, la independencia judicial y la confianza pública en las instituciones. A través de este análisis, el Centro de Derechos Humanos reafirma la necesidad de abordar la corrupción no solo como un problema ético o de gestión, sino como una violación de derechos humanos que compromete los fundamentos del Estado de derecho.

ISBN: 978-956-314-642-4

9 789563 146424