

INFORME ANUAL SOBRE DERECHOS HUMANOS EN CHILE 2026

Marcela Zúñiga Reyes (ed.)

UNIVERSIDAD DIEGO PORTALES

INFORME ANUAL SOBRE DERECHOS HUMANOS EN CHILE 2026

Centro de Derechos Humanos, Facultad de Derecho, Universidad Diego Portales; Marcela Zúñiga Reyes (Editora)/Informe Anual sobre Derechos Humanos en Chile 2026.

Santiago de Chile: la Universidad Diego Portales: Centro de Derechos Humanos, Facultad de Derecho de la universidad, 2026, 1ª edición, p. 112, 15x23 cm.

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

Materias:
Niñez inimputable
Institucionalidad en derechos humanos
Periodismo investigativo
Derecho a la vivienda
Derecho a la educación
Justicia laboral
Salud personas trans
Estallido social y reparaciones

INFORME ANUAL SOBRE DERECHOS HUMANOS EN CHILE 2026
© VV.AA
© Ediciones Universidad Diego Portales 2026

Primera edición: octubre 2026
Inscripción en trámite del Departamento de Derechos Intelectuales
ISBN: 978-956-314-674-5

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

Editora: Marcela Zúñiga Reyes
Edición: vigésima cuarta
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 2026

CENTRO DE DERECHOS HUMANOS
FACULTAD DE DERECHO – UNIVERSIDAD DIEGO PORTALES

EDICIONES
UNIVERSIDAD DIEGO PORTALES

Nota editorial:

Los derechos humanos no son una posición más en el debate público. Son obligaciones jurídicas que el Estado de Chile contrajo libremente y que no cambian con cada gobierno. El *Informe Anual sobre Derechos Humanos en Chile 2026* propone volver a esas bases y las pone a prueba en un caso concreto: la situación de niños y niñas con conductas transgresoras bajo la edad mínima de responsabilidad penal. El capítulo que acompaña esta edición muestra que se discute rebajar esa edad sin evidencia que lo justifique. También muestra que el procedimiento que se les aplica carece de garantías básicas de debido proceso y que el Estado no dispone de una cifra propia sobre cuántos niños y niñas se encuentran en esa situación. El *Centro de Derechos Humanos de la Universidad Diego Portales* invita a reflexionar sobre la exigencia de decidir con información y con garantías, porque ninguna política dirigida a la niñez es legítima si se aparta de las obligaciones que el Estado ya asumió.

Accede al e-book Informe Anual sobre Derechos Humanos en Chile 2026 aquí:



ÍNDICE

Volver a las bases: los derechos humanos como límite y fundamento de las decisiones estatales
Marcela Zúñiga Reyes 17

Situación de niños y niñas con conductas transgresoras en Chile y la respuesta del estado 39
Ester Valenzuela Rivera y América Rojas Rojas

Síntesis 39
Introducción 40
Diseño metodológico 42
1. Marco normativo y diagnóstico de la información disponible 44
1.1. Niños y niñas bajo la edad mínima de responsabilidad penal 44
1.2. Cifras y datos disponibles 48
1.3. Factores de riesgo y de protección 54
1.3.1. Salud mental y consumo 59
1.4. Respuestas institucionales existentes 60
1.4.1. Debido proceso 65
1.4.2. Desproporción entre causas y prestaciones 67
1.4.3. Ausencia de un programa específico para casos de niños y niñas bajo la edad mínima de responsabilidad penal 67
1.5. Brechas y consecuencias para la política pública 70
1.6. El debate legislativo, entre la respuesta preventiva y el endurecimiento punitivo 76
1.6.1. Discurso político y aumento de niños y niñas con conductas transgresoras 81
2. Marco jurídico y estándares internacionales 83
2.1. Exigencias derivadas de los estándares internacionales 83
2.2. Evaluación del grado de cumplimiento del Estado de Chile 92

3. Hacia una respuesta estatal especializada 101
3.1. Las prácticas restaurativas como respuesta pertinente para los niños y niñas con conductas transgresoras de ley bajo la edad mínima de responsabilidad penal 101
3.2. La necesidad de prevención y de detección oportuna 105

Conclusiones 107

Recomendaciones 111

La institucionalidad autónoma de derechos humanos en Chile: entre la conformidad normativa y las tensiones sobre su autonomía 115
Matías Órdenes Salgado y Francisca Marinakis Contreras

Síntesis 115
Introducción 115
Metodología 116
1. Estándares internacionales 116
1.1. Naturaleza y función 117
1.2. Garantías de independencia 117
1.3. Condiciones materiales y pronunciamientos aplicables a Chile 118
1.4. Relación de las INDH con los órganos parlamentarios 120
1.5. Estándares aplicables a mandatos especializados 121
2. Instituto Nacional de Derechos Humanos 122
2.1. Controversias institucionales en torno a su autonomía 122
2.1.1. Comisión Asesora Presidencial para el Fortalecimiento del INDH 124
2.2. Gobernanza y funcionamiento interno 126
2.3. Autonomía financiera y suficiencia de recursos 129
2.4. Transparencia y rendición de cuentas 131
2.5. Incidencia legislativa y relación con el Congreso Nacional 132
2.6. Participación de la sociedad civil 135
2.7. Despliegue territorial y capacidades regionales 137
2.8. La etapa posterior a la Comisión Asesora: nuevas propuestas de reforma al Instituto Nacional de Derechos Humanos 139
3. Defensoría de la Niñez 142
3.1. Continuidad de la conducción y ejercicio independiente del mandato 142
3.2. Planificación estratégica y consolidación institucional 146
3.3. Autonomía financiera y régimen de dotación 147
3.4. Despliegue territorial 149
3.5. Incidencia legislativa y relación con el Congreso Nacional 151

3.6. Consejo Consultivo y mecanismos de participación 155
3.7. Legitimidad institucional y comprensión del mandato 157
3.8. Transparencia y rendición de cuentas 159
3.9. Balance: capacidades consolidadas y déficits normativos pendientes 160
4. Comité para la Prevención de la Tortura 161
4.1. Consolidación normativa e institucional 161
4.2. Integración del Comité y continuidad de sus funciones 162
4.3. Autonomía funcional y dependencia administrativa 164
4.4. Transparencia y rendición de cuentas 166
4.5. Incidencia legislativa y relación con el Congreso Nacional 168
4.6. Despliegue territorial y alcance del monitoreo 171

Conclusiones 173

Recomendaciones 175

Periodismo investigativo en Chile: presiones y amenazas **176**
Tomás Vial, Simona Paranhos y Catalina Vargas

Síntesis 176
Introducción 177
1. Estándares internacionales sobre libertad de expresión 178
1.1. Estándar 1. La libertad de expresión como derecho protegido por el sistema universal e interamericano 178
1.2. Estándar 2. Centralidad democrática del derecho y deber de proteger la independencia del ejercicio periodístico 179
1.3. Estándar 3. Deberes de prevención, protección e investigación frente a agresiones provenientes de particulares 180
1.4. Estándar 4. Test de restricciones legítimas del artículo 13.2 y su aplicación reforzada cuando la restricción opera por vía penal 181
1.5. Estándar 5. Improcedencia del derecho penal para proteger el honor de funcionarios públicos en asuntos de interés público 183
1.6. Estándar 6. Protección de las fuentes periodísticas 184
2. Agresiones en redes sociales 184
3. El uso del derecho penal como medida de presión 195
4. Proyecto de ley sobre filtraciones a investigaciones penales 199
5. Solicitudes de fuentes periodísticas 203
6. Investigaciones periodísticas sobre crimen organizado 205

Conclusiones 206

Recomendaciones 209

Derecho a una vivienda adecuada en campamentos: análisis de la respuesta estatal frente a desalojos forzosos 211
Tatiana Torres Montenegro

Síntesis 211
Introducción 212
1. Caracterización de los campamentos y la inseguridad de la tenencia en Chile 213
1.1. Los campamentos: evolución, magnitud y perfil 213
1.2. Magnitud actual 214
1.3. Distribución territorial 215
1.4. Perfil de la población 215
1.5. Causas de arribo 216
1.6. La inseguridad de la tenencia 217
1.6.1. Una precariedad que antecede al campamento 218
1.6.2. El suelo ocupado y la titularidad frente a la que se está expuesto 218
1.6.3. Formas de tenencia irregular al interior de los campamentos 219
1.6.4. La amenaza de desalojo como magnitud mensurable 220
2. Estándares internacionales aplicables a los desalojos forzosos y obligaciones exigibles al Estado 220
2.1. El derecho a una vivienda adecuada como marco 221
2.2. Los elementos de adecuación 221
2.3. La seguridad jurídica de la tenencia 223
2.4. Igualdad y no discriminación 223
2.5. El reconocimiento en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos 225
2.6. Fuerza vinculante y exigibilidad interna 226
2.7. Las obligaciones del Estado en materia de desalojos 227
2.7.1. Obligaciones anteriores al desalojo 229
2.7.2. Obligaciones durante la ejecución 229
2.7.3. Obligaciones posteriores al desalojo 230
2.7.4. Obligaciones transversales 231
3. La respuesta legislativa y su adecuación a los estándares internacionales 233
3.1. El punto de partida: un derecho sin suficiente consagración normativa interna 233
3.2. La Ley 21.633: origen, mutación y contenido 235
3.2.1. La facultad de querella de los Serviu 236
3.2.2. La disposición transitoria y su alcance real 237

3.2.3. El Catastro Nacional de Campamentos como presupuesto de aplicación 239
3.2.4. El artículo 157 ter: el desalojo por vía cautelar 241
3.3. El proyecto de registro nacional de actos vandálicos e incivilidades 242
4. La respuesta del Poder Judicial frente a los desalojos forzosos 243
4.1. La evolución del criterio: tres fases 244
4.1.1. El criterio de coordinación institucional (2019-2022) 244
4.1.2. El giro de noviembre de 2022 246
4.1.3. La consolidación (2024-2025) 247
4.2. Los estándares fijados por la Corte Suprema 248
4.3. Contraste con las obligaciones internacionales 249
4.4. Un contrapunto interno: el voto disidente del Tribunal Constitucional 252
4.5. La vía penal: la aplicación judicial del artículo 157 ter 254
4.5.1. La cuestión de la aplicación temporal 254
4.5.2. El control de la medida y la asimetría del recurso de protección 256
4.5.3. Una decisión divergente 257
4.5.4. Debido proceso y emplazamiento 258

Conclusiones 260

Recomendaciones 262

El derecho a la educación y la nueva educación pública: logros, brechas y dilemas prácticos en la implementación de los servicios locales de educación pública **264**
Liliana Ramos A., Miguel Órdenes G., Gonzalo Muñoz S.

Síntesis 264
Introducción 265
1. El derecho a la educación: marco de referencia 267
1.1. Disponibilidad 269
1.2. Accesibilidad 270
1.3. Aceptabilidad 273
1.4. Adaptabilidad 275
2. Metodología 276
2.1. Marco de análisis 277
2.2. Fuentes de información 278
3. Análisis Por Dimensión 278
3.1. Dimensión Disponibilidad 278
3.1.1 Encuadre legal 278
3.1.2 Análisis de implementación de la dimensión disponibilidad 280

3.2. Dimensión accesibilidad 288
3.2.1 Encuadre legal 288
3.2.2 Análisis de implementación de la dimensión accesibilidad 290
3.3. Dimensión Aceptabilidad 299
3.3.1 Encuadre legal 299
3.3.2 Análisis de la implementación de la dimensión aceptabilidad 302
3.4. Dimensión Adaptabilidad 305
3.4.1 Encuadre legal 305
3.4.2 Análisis de la implementación de la dimensión de adaptabilidad 306
4. Análisis Transversal De La Implementación 309

Conclusiones 314

Recomendaciones 316

Radiografía a la justicia laboral chilena desde los derechos humanos: ¿más vale tarde que nunca? ¿Hasta cuándo? 319
Pablo Salinas Ibarra y Claudio Fuentes Maureira

Sintesis 319
Introducción 320
1. La promesa incumplida: radiografía actual de la justicia laboral chilena 322
1.1. El incremento generalizado de la duración de las causas 324
1.2. El incumplimiento de los plazos de agendamiento de audiencias 333
1.3. La parcelación de la audiencia de juicio 338
1.4. El retardo en la dictación de la sentencia 339
2. La situación de la reforma procesal laboral en Chile: ¿Qué nos dicen los estándares interamericanos sobre acceso a la justicia y plazo razonable? 340
2.1. El acceso a la justicia y el derecho a ser juzgado en un plazo razonable como compromisos estatales 341
3. Juzgados laborales al límite: el acceso a la justicia y el plazo razonable en riesgo 348

Conclusiones 356

Recomendaciones 358

Salud de las personas trans y género diverso desde el Derecho Internacional de los Derechos Humanos 361
Lidia Casas Becerra, Laura Dragnic Tohá, María Belén Saavedra Prats, Mercedes Carrasco-Portiño

Síntesis 361
Introducción 362
1. Contexto 363
2. La construcción del derecho a la salud en el marco del sistema universal e interamericano 366
2.1. Los principios de Yogyakarta 369
2.2. Estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos 371
3. Marco normativo nacional 373
3.1. Evolución legislativa y administrativa 374
3.1.1 Marco legal 374
3.1.2 Normas reglamentarias y técnicas 376
4. Análisis del estado de cumplimiento de las obligaciones internacionales a la luz de los elementos del derecho a la salud 384
4.1. Disponibilidad 389
4.2. Accesibilidad 398
4.3. Aceptabilidad 409
4.4. Calidad 415

Conclusiones 417

Recomendaciones 419

Estallido social, salud y reparación de las víctimas de violaciones a los derechos humanos: una discusión pendiente **421**
Elizabeth Lira Kornfeld y Daniela Mansilla Santelices

Síntesis 421
Introducción 422
1. El derecho a la salud 427
1.1. El derecho a la salud en Chile 427
1.2. La violencia como un problema de salud pública 429
1.3. Relatores especiales de las Naciones Unidas sobre el derecho a la salud 430
1.4. El derecho a la reparación y la obligación de reparar 431
2. Estallido social y la respuesta estatal en salud 433
2.1. Las consecuencias de la violencia institucional en las víctimas 433
2.2. La respuesta sanitaria de emergencia 437
2.3. Orientaciones de salud mental para la atención sanitaria de víctimas de violencia institucional 441
2.4. Programa Integral de Reparación Ocular (PIRO, 2019-2022) 443

2.5. Plan de Acompañamiento y Cuidado para Personas Víctimas de Trauma Ocular (PACTO) 447
3. Violencia institucional y reparación integral 455
3.1. El derecho a la salud y la obligación de reparación 455
3.2. Mecanismo Conjunto de Seguimiento a las Recomendaciones del Informe Situación de Derechos Humanos en Chile, MESECH 457

Conclusiones 460

Recomendaciones 461

VOLVER A LAS BASES: LOS DERECHOS HUMANOS COMO LÍMITE Y FUNDAMENTO DE LAS DECISIONES ESTATALES [1]

La vigesimocuarta edición del *Informe Anual sobre Derechos Humanos en Chile* examina un periodo atravesado por un cambio de Gobierno: los hechos que analiza comienzan durante una administración y concluyen bajo la que asumió el 11 de marzo de 2026. Este tránsito permite diferenciar las medidas que quedaron efectivamente institucionalizadas de aquellas que dependían de la voluntad política de los gobernantes de turno, y obliga a preguntarse qué obligaciones del Estado subsisten cuando cambian las prioridades políticas, los énfasis presupuestarios y el lenguaje que se utiliza para denominar los problemas públicos.

La idea que ordena esta edición es la necesidad de volver a las bases del significado profundo de los derechos humanos. No se trata de una invocación nostálgica ni de la defensa de una disciplina como es el derecho internacional de los derechos humanos. Es una respuesta y una toma de posición ante buena parte de las discusiones del último año, donde se ha querido situar el tema de los derechos humanos como si se tratara de una postura más, entre otras presentes en el debate público, una sensibilidad particular o parte de la agenda de un sector determinado que compite con temas como la seguridad, el crecimiento económico o la eficacia del Estado. Pero no es así, en ningún caso. Estamos hablando de obligaciones jurídicas que el Estado de Chile contrajo libremente –incorporadas por el artículo 5º, inciso segundo, de la Constitución como límite al ejercicio de la soberanía– que subsisten con independencia de la orientación política de cada Gobierno. Volver a las bases significa recordar tres cosas elementales: los derechos humanos son obligaciones exigibles y no aspiraciones; operan

[1] Agradezco especialmente el trabajo y las valiosas reflexiones de los y las ayudantes que colaboraron en la elaboración de esta introducción: Gabriel Farías, Sebastián Rocha, Pablo Ledezma, Valentina Rodríguez y Jasmín Pávez.

como límites al ejercicio del poder y no como enunciados programáticos; y ofrecen criterios para evaluar tanto los fines que el Estado persigue como los medios que emplea para alcanzarlos.

Conviene precisar el sentido de este ejercicio. El *Informe* no evalúa Gobiernos, sino el cumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado de Chile, entidad permanente cuyos deberes no se renuevan ni se extinguen con cada elección. Esa continuidad es precisamente lo que está en juego cuando se examina un periodo de transición entre un gobierno y otro. Varios de los capítulos de esta edición documentan avances relevantes, algunos de ellos recientes, y este texto los recoge. Otros identifican incumplimientos que anteceden ampliamente al actual Gobierno y que ninguna administración ha resuelto.

El cierre editorial de esta edición se produjo a inicio de octubre de 2026, cuando la nueva administración completaba poco más de seis meses de gestión. Ese breve período no permite realizar el balance de un mandato. Sí es posible, en cambio, examinar decisiones concretas ya adoptadas, proyectos de ley presentados, ajustes institucionales ejecutados y definiciones presupuestarias comunicadas, y contrastar aquellos elementos con los estándares que este *Informe* aplica desde hace más de dos décadas. Ese es el ejercicio que sigue.

Esta edición impresa del *Informe* incluye –junto a la presente introducción– el capítulo "Situación de niños y niñas con conductas transgresoras en Chile y la respuesta del Estado", de Ester Valenzuela Rivera y América Rojas Rojas. La elección responde a que dicho capítulo reúne, en un solo objeto de estudio, tres de las constataciones que recorren estas páginas: examina a una población respecto de la cual se discute la rebaja de la edad de responsabilidad penal sin evidencia que la sostenga; documenta que el procedimiento que se le aplica carece de garantías básicas de debido proceso; y establece que el Estado no dispone de una cifra propia sobre cuántos niños y niñas se encuentran en esa situación.

LOS DERECHOS HUMANOS NO SON UNA AGENDA SECTORIAL

Existe una idea, extendida en el debate público chileno y no exclusiva de un sector, según la cual los derechos humanos operan como un obstáculo para la acción estatal. La formulación adopta versiones diversas: que las garantías procesales impiden perseguir el delito, que los estándares internacionales atan las manos de la autoridad, que la protección de las personas

migrantes limita el control de las fronteras, que la deliberación participativa retrasa el crecimiento económico y la reconstrucción. Detrás de todas ellas hay un mismo supuesto, que conviene explicitar porque rara vez se enuncia: que existe una tensión estructural entre la eficacia del Estado y el respeto de los derechos. Ese supuesto no se sostiene, y la razón es conceptual antes que empírica, porque no depende de cuántos casos se examinen sino de qué se entiende por derechos humanos y qué función cumplen respecto del ejercicio del poder.

Ese supuesto es incorrecto: los derechos humanos no limitan la eficacia del Estado, solo le colocan fronteras claras a su arbitrariedad. No prohíben que el Estado persiga objetivos legítimos, sino que determinan cuáles objetivos son legítimos e idóneos y qué medios resultan admisibles para alcanzarlos en una sociedad democrática. Un Estado que no puede investigar delitos, controlar sus fronteras o reconstruir viviendas destruidas no es un Estado respetuoso de los derechos, porque incumple sus obligaciones de garantía. La pregunta pertinente nunca es si el Estado debe actuar, sino cómo debe hacerlo, con qué límites, bajo qué controles y con qué responsabilidad por sus resultados. El derecho internacional de los derechos humanos no responde por sí solo a todas las preguntas de política pública. Define el marco dentro del cual esas preguntas pueden responderse.

De esa comprensión se sigue una segunda consecuencia: el principio de progresividad y la correlativa prohibición de regresividad, desarrollados por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, no impiden que un gobierno modifique políticas, reasigne recursos o corrija programas que evalúa como ineficaces. Pero sí exigen que toda medida que reduzca el nivel de protección alcanzado sea justificada, deliberada y sometida a escrutinio, y que se demuestre que se adoptó tras considerar todas las alternativas y utilizando el máximo de los recursos disponibles. La diferencia entre un ajuste legítimo y un retroceso prohibido no se reduce a la magnitud de la reducción. Toda medida deliberadamente regresiva activa una presunción de incompatibilidad que obliga al Estado a justificarla.[2] Esa justificación, sin embargo, no se satisface con cualquier razón: debe acreditar una finalidad legítima, la necesidad, temporalidad y proporcionalidad de la medida, su carácter no discriminatorio y la inexistencia de

[2] Comité DESC, *Observación General N.º 3: La índole de las obligaciones de los Estados Partes (párrafo 1 del artículo 2 del Pacto)*, 14 de diciembre de 1990, párr. 9; *Observación General N.º 13: El derecho a la educación (artículo 13)*, 8 de diciembre de 1999, párr. 45; *Observación General N.º 14: El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 12)*, 11 de agosto de 2000, párr. 32; *Observación General N.º 15: El derecho al agua (artículos 11 y 12)*, 20 de enero de 2003, párr. 19.

alternativas menos lesivas.[3] Ninguna justificación permite, además, afectar los niveles mínimos esenciales de los derechos.[4]

El capítulo de esta edición sobre el derecho a la salud de las personas trans y de género diverso formula ese problema con una precisión que excede su objeto y que conviene retener, dado que describe un patrón que reaparece en otras materias. Su hallazgo central es que el riesgo principal no consiste en la derogación formal de derechos ya reconocidos, sino en la posibilidad de que decisiones administrativas, presupuestarias o regulatorias limiten de manera progresiva el acceso efectivo a prestaciones previamente garantizadas o que las presiones de sectores que rechazan el reconocimiento a la población de la diversidad sexual, en especial a la población trans, se traduzcan en nuevas vulneraciones, como el derecho a la privacidad y la no discriminación. La regresión, cuando ocurre, rara vez se anuncia. Se produce de facto por acumulación de decisiones que, tomadas una a una, se presentan como técnicas: un equipo que se reduce, un modelo territorial que se ajusta, una línea presupuestaria que se descontinúa, un procedimiento que se acelera. De ahí la utilidad de un marco normativo estable: permite evaluar esas decisiones por sus efectos concretos en los derechos de las personas y no por su presentación.

SEGURIDAD: LA PREGUNTA POR LOS MEDIOS

La seguridad ciudadana ha sido el eje declarado del nuevo Gobierno y responde a una demanda ciudadana real y legítima. La violencia asociada al crimen organizado constituye, en sí misma, un problema de derechos humanos: afecta la vida, la integridad y la libertad de las personas, y compromete el deber estatal de garantía. Un *Informe* de derechos humanos no puede tratar el tema de la seguridad como un asunto ajeno ni como una agenda de la que deba desconfiarse por principio. El punto en discusión no

[3] Comité DESC, *Observación General N.º 19: El derecho a la seguridad social (artículo 9)*, 4 de febrero de 2008, párr. 42; Comité DESC, *Deuda pública, medidas de austeridad y Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, E/C.12/2016/1, 22 de julio de 2016, párr. 4; Consejo de Derechos Humanos, *Principios rectores relativos a las evaluaciones de los efectos de las reformas económicas en los derechos humanos*, 19 de diciembre de 2018, principio 10; CIDH, *Resolución N.º 2/26, Políticas Fiscales y Derechos Humanos en las Américas*, 28 de abril de 2026, puntos resolutivos 1.7, 3.7 y 5.2.

[4] Comité DESC, *Observación General N.º 14*, cit., párr. 47; CIDH, *Resolución N.º 2/26*, cit., puntos resolutivos 1.10 y 3.6. Cabe advertir que la *Observación General N.º 3*, cit., párr. 10, admite que el Estado atribuya el incumplimiento de las obligaciones mínimas a la falta de recursos si demuestra haber hecho todo esfuerzo por satisfacerlas con carácter prioritario.

es la prioridad, sino los medios utilizados para hacerse cargo del problema y llevar a cabo esa tarea.

El 11 de agosto de 2026 el presidente firmó el proyecto de reforma constitucional destinado a elevar la seguridad pública a rango constitucional, uno de los ejes de la denominada Agenda contra el Crimen Organizado y el Terrorismo.[5] El proyecto ingresó al Senado el 18 de agosto e incorpora ocho reformas constitucionales.[6] Entre ellas figura la creación de un nuevo estado de excepción, de hasta 240 días, que el presidente podría decretar sin consulta previa al Congreso y que lo habilitaría para restringir la libertad de desplazamiento, el derecho de reunión y de asociación, además de permitir la interceptación de comunicaciones telefónicas sin orden judicial.[7]

La objeción al proyecto no provino solo de organizaciones de derechos humanos. La presidenta del Senado sostuvo que un quinto estado de excepción constitucional no era necesario y anunció que su partido no respaldaría la medida.[8] En la misma línea, el presidente de la Unión Demócrata Independiente sostuvo que su partido no estaba en condiciones de apoyar las reformas constitucionales de seguridad, porque incorporar excepciones a garantías generales en el texto constitucional dañaba la institucionalidad; el reparo llevó al Ejecutivo a eliminar del texto definitivo las enmiendas que había proyectado sobre los numerales 2 y 26 del artículo 19, y a reducir de once a ocho las modificaciones propuestas.[9] Desde la academia se advirtió que el nuevo estado de excepción podría ser decretado sin aprobación del Congreso durante 120 días, prorrogables por otros 120, mientras los restantes estados de excepción deben ser aprobados o

---

5 La Tercera: "Agenda seguridad: Kast firma reforma constitucional y surgen primeros desmarques oficialistas", 10 de agosto de 2026. https://www.latercera.com/politica/noticia/agenda-seguridad-kast-firma-reforma-constitucional-y-surgen-primeros-desmarques-oficialistas/

6 Human Rights Watch: "Chile: El Senado debería rechazar la propuesta de reforma constitucional", 1 de septiembre de 2026. https://www.hrw.org/es/news/2026/09/01/chile-el-senado-deberia-rechazar-la-propuesta-de-reforma-constitucional

7 La Tercera, "Zoom a la agenda de seguridad del gobierno: una reforma constitucional que no convence y más de 30 proyectos de ley", 23 de agosto de 2026. https://www.latercera.com/nacional/noticia/zoom-a-la-agenda-de-seguridad-del-gobierno-una-reforma-constitucional-que-no-convence-y-mas-de-30-proyectos-de-ley/

8 La Tercera: "Paulina Núñez (RN) llama a retirar estado de excepción de reforma: 'No contará ni siquiera con los votos del oficialismo'", 24 de agosto de 2026. https://www.latercera.com/politica/noticia/paulina-nunez-rn-llama-a-retirar-estado-de-excepcion-de-reforma-no-contara-ni-siquiera-con-los-votos-del-oficialismo/

9 La Tercera: "Guillermo Ramírez: 'En las condiciones actuales, la UDI no puede apoyar las reformas constitucionales de seguridad porque dañan la institucionalidad", 16 de agosto de 2026. https://www.latercera.com/politica/noticia/guillermo-ramirez-en-las-condiciones-actuales-la-udi-no-puede-apoyar-las-reformas-constitucionales-de-seguridad-porque-danan-la-institucionalidad/

ratificados por el Legislativo dentro de un máximo de quince días, y que habilitaría medidas propias del estado de asamblea, reservado a la guerra externa.[10] Fue así como el propio Gobierno retiró la urgencia legislativa del proyecto y anunció que priorizaría otras iniciativas de la agenda.[11]

El episodio es ilustrativo por lo que revela sobre el modo en que se está discutiendo la relación entre seguridad y derechos. El artículo 27 de la Convención Americana admite la suspensión de ciertas obligaciones en situaciones excepcionales, pero solo en la medida estrictamente necesaria de acuerdo a las exigencias de la situación y de manera compatible con las demás obligaciones internacionales del Estado. Un régimen de excepción de duración prolongada, sin control parlamentario previo y con causal abierta, invierte esa lógica: convierte la excepción en una potestad ordinaria de la autoridad.

Lo relevante para esta edición es que esa misma operación, esto es, ampliar las facultades del Estado sin extender de manera correlativa los controles que deben acompañarlas, reaparece, en escala menor y con mucha menor visibilidad pública, en varios de los capítulos del presente *Informe*. En materia de vivienda, el capítulo sobre desalojos en campamentos documenta que el artículo 157 ter del Código Procesal Penal, introducido por la Ley 21.633, permite ordenar el desalojo en cualquier etapa del procedimiento e incluso antes de la formalización, sin regular las condiciones en que debe ejecutarse. El resultado es que hoy coexisten dos vías judiciales con niveles de protección distintos, y la más reciente es la menos exigente. En materia de libertad de expresión, el capítulo sobre periodismo investigativo advierte que la mantención de los delitos de injurias graves –de los artículos 417 y 418 del Código Penal– contraviene el artículo 13 de la Convención Americana, según lo resuelto por la Corte Interamericana en *Baraona Bray contra Chile*, y que el proyecto de ley que sanciona la

[10] Ciper Chile: Javier Couso, "La reforma constitucional de seguridad: resistiendo la 'pulsión hobbesiana'", 21 de agosto de 2026. https://www.ciperchile.cl/2026/08/21/la-reforma-constitucional-de-seguridad-resistiendo-la-pulsion-hobbesiana/ En el mismo sentido, sobre el esquema de ciento veinte días prorrogables, El Mostrador.cl: "Gobierno busca salvar criticado proyecto de seguridad con cambios de forma y no de fondo", 26 de agosto de 2026. https://www.elmostrador.cl/noticias/2026/08/26/gobierno-busca-salvar-criticado-proyecto-de-seguridad-con-cambios-de-forma-y-no-de-fondo/

[11] Diario y Radio Universidad de Chile: "Gobierno cede ante críticas del oficialismo y despliega estrategia para 'perfeccionar' reforma de seguridad tras bajar su urgencia", 24 de agosto de 2026. https://radio.uchile.cl/2026/08/24/gobierno-cede-ante-criticas-del-oficialismo-y-despliega-estrategia-para-perfeccionar-reforma-de-seguridad-tras-bajar-su-urgencia/. Diario y Radio Universidad de Chile: "Reforma de seguridad: Gobierno logra acercamiento con Chile Vamos, pero la oposición insiste en el retiro del proyecto", 31 de agosto de 2026. https://radio.uchile.cl/2026/08/31/reforma-de-seguridad-gobierno-logra-acercamiento-con-chile-vamos-pero-la-oposicion-insiste-en-el-retiro-del-proyecto/

divulgación de antecedentes de una investigación penal no satisface el examen de necesidad y proporcionalidad exigido para restringir ese derecho. En materia de niñez, el capítulo sobre niños y niñas bajo la edad mínima de responsabilidad penal constata que el debate legislativo sobre la rebaja de esa edad se ha desarrollado atendiendo más a la percepción pública y a la coyuntura que a la evidencia, y que la información reunida en el levantamiento no ofrece base empírica que justifique dicha rebaja.

Considerados en conjunto, estos hallazgos configuran un patrón transversal: la expansión de herramientas coercitivas del Estado se está produciendo con un debilitamiento simultáneo de las garantías procesales que deberían acompañarlas. El déficit común es el debido proceso. En los desalojos, las personas cuyos derechos están en juego no son individualizadas, no son efectivamente emplazadas, no cuentan con asistencia letrada y no participan en el procedimiento. En el caso de los niños y niñas menores de catorce años, el procedimiento se ejecuta sin un mecanismo que acredite la ocurrencia del hecho atribuido, mientras el sistema de protección opera con instrumentos de contenido cuasi penal, como se puede apreciar en las 981 órdenes de búsqueda y recogimiento vigentes al momento del levantamiento de datos, cuya función, de acuerdo al capítulo dedicado al tema, es similar a una orden de captura, respecto de sujetos que por definición carecen de responsabilidad penal.

INSTITUCIONES: LA DISTANCIA ENTRE UN COMPROMISO Y UNA POLÍTICA

Otra preocupación transversal de esta edición se refiere a las condiciones institucionales del cumplimiento. El capítulo sobre la institucionalidad en derechos humanos examina la situación del Instituto Nacional de Derechos Humanos, la Defensoría de la Niñez y el Comité para la Prevención de la Tortura, entre 2024 y 2026, y llega a una conclusión que trasciende su propósito: las brechas que identifica son predominantemente normativas antes que de gestión. En el caso de la Defensoría de la Niñez, esta entidad consolidó su conducción, adoptó planificación de mediano plazo, sistematizó su trabajo legislativo y amplió su presencia territorial, todo ello sin un aumento significativo de recursos. Sus déficits persistentes son de diseño: carece de una planta de personal fijada por ley, de modo que su dotación depende de las autorizaciones anuales de la Dirección de Presupuestos; su presencia regional está formulada en la ley como algo que la

institución procurará y no como una obligación; no existe un deber general de responder a sus recomendaciones; y no hay reglas suficientes para prevenir nuevas vacancias prolongadas del cargo de Defensor, cuestión que volverá a plantearse en 2028.

En términos generales, cuando la independencia presupuestaria de un organismo de derechos humanos está anualmente sometida a debate –bajo consideraciones, a veces, relacionadas con la protección de derechos de personas que puedan ser percibidas como no merecedoras de protección–, la fragilidad del mandato se hace evidente. Cuando un mandato no está asegurado por ley, su ejercicio efectivo queda entregado a la discrecionalidad de otros órganos. Eso no constituye un problema mientras exista voluntad de colaborar, y se transforma en uno apenas esa disposición cambia. La autonomía institucional no es un privilegio de los organismos que la detentan, sino una garantía para las personas cuyos derechos esos organismos cautelan. El capítulo constata, en la misma línea, que la participación de las tres instituciones de derechos humanos en el proceso legislativo sigue dependiendo, en medida importante, de que las comisiones parlamentarias las inviten, y que persiste la necesidad de generar mecanismos regulares de cooperación con el Congreso Nacional, conforme a los Principios de Belgrado.

Tres episodios ocurridos durante el período examinado ilustran lo que ocurre cuando esas condiciones no están aseguradas. El primer episodio se refiere a la institucionalidad de justicia transicional. A fines de abril de 2026 se conoció el Oficio Circular Nº 16 del Ministerio de Hacienda, sobre formulación del proyecto de Ley de Presupuestos para 2027, cuyos anexos proponían *descontinuar* el Programa de Reparación y Atención Integral en Salud y el Programa de Derechos Humanos de la Subsecretaría de Derechos Humanos. Creado en 1990 y formalizado en 1991, el Programa de Reparación fue la primera medida de justicia transicional implementada en Chile y constituye un referente regional en reparación administrativa a través del sistema público de salud. El Programa de Derechos Humanos, por su parte, agrupa el cumplimiento de los deberes estatales en persecución penal de crímenes de lesa humanidad, resguardo de la memoria, acompañamiento a familiares y, desde 2023, la búsqueda administrativa de personas víctimas de desaparición forzada. Con anterioridad, en abril, habían sido desvinculadas tres funcionarias del Programa, entre ellas su jefatura y quien lideraba el equipo de búsqueda. Este episodio permite advertir un problema más amplio: la continuidad de las políticas y labores vinculadas a la justicia transicional requiere de condiciones institucionales

que aseguren estabilidad, construcción de confianza y un diálogo sostenido con familiares y organizaciones. Esa confianza puede verse debilitada cuando el recambio de equipos se incorpora como una consecuencia ordinaria de los cambios de administración, especialmente en ámbitos que exigen continuidad, especialización y vínculos de largo plazo con las personas y colectivos involucrados.

El segundo episodio está vinculado a la Comisión Asesora Presidencial Verdad y Niñez, creada en diciembre de 2024 para esclarecer las violaciones a los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes bajo custodia del Sename o en sistemas de cuidados alternativos privados, entre 1979 y 2024. La decisión de crear la Comisión fue anunciada por primera vez en la cuenta pública del presidente Gabriel Boric el 1 de junio de 2024,[12] y fue creada formalmente mediante el Decreto Supremo N° 150[13], que fue publicado el 26 de febrero de 2025.

El 1 de mayo de 2026 su presidenta y tres comisionados renunciaron, señalando que no se habían resguardado las condiciones mínimas para cumplir el mandato encomendado e identificando como causas la desarticulación del equipo profesional, la alteración del modelo territorial y el debilitamiento de las condiciones para la toma de testimonios.[14] El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos designó un nuevo secretario ejecutivo, quien renunció una semana después de asumir,[15] y en junio de 2026 se designó a nuevos integrantes de la Comisión.[16] Desde el Ministerio se sostuvo que los resultados obtenidos habían sido bajos, considerando que hasta marzo de 2026 se habían recabado doscientos treinta y tres testimonios.[17] Quienes renunciaron respondieron que la recepción masiva de

[12] Prensa Presidencia: "Presidente de la República, Gabriel Boric Font, realiza Cuenta Pública 2024", 1 de junio de 2024. https://prensa.presidencia.cl/comunicado.aspx?id=285179

[13] Chile, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Decreto Supremo N°150 que crea la Comisión Verdad y Niñez, 16 de febrero de 2025. https://www.diariooficial.interior.gob.cl/publicaciones/2025/02/26/44085/01/2613562.pdf

[14] Declaración pública de Soledad Larraín, Matías Marchant, María Estela Ortiz y Judith Schönsteiner, 1 de mayo de 2026, reproducida en Le Monde Diplomatique, edición chilena. Véase también La Tercera: "Renuncian integrantes de la Comisión Verdad y Niñez acusando falta de condiciones para su funcionamiento", 2 de mayo de 2026. https://www.latercera.com/nacional/noticia/renuncian-integrantes-de-la-comision-verdad-y-ninez-acusando-falta-de-condiciones-para-su-funcionamiento/

[15] El Mercurio: "A una semana de asumir: Renuncia secretario ejecutivo de Comisión de Verdad y Niñez", 11 de mayo de 2026. https://www.emol.com/noticias/Nacional/2026/05/11/1199691/problemas-comision-verdad-ninez-renuncia.html

[16] Ministerio de Justicia y Derechos Humanos: "Designación de nuevos integrantes de la Comisión Verdad y Niñez", junio de 2026. https://www.minjusticia.gob.cl/designacion-de-nuevos-integrantes-de-la-comision-verdad-y-ninez/

[17] La Tercera: "Renuncian integrantes de la Comisión Verdad y Niñez acusando falta de condiciones para su funcionamiento", 2 de mayo de 2026.

testimonios había comenzado recién en agosto de 2025, tras varios meses de instalación operativa y capacitación de equipos regionales.[18]

Este *Informe* no se pronuncia sobre denuncias pendientes de resolución ni sobre el mérito del desempeño evaluado. Lo que corresponde constatar es que, en el curso de un año, la instancia perdió sucesivamente a sus equipos de escucha, a su presidencia, a la totalidad de sus comisionados originales, a dos secretarios ejecutivos y a las coordinaciones a cargo de la recepción de testimonios, y que en cada oportunidad la decisión se adoptó sin que conste la ponderación del efecto sobre las personas que habían decidido declarar o estaban por hacerlo bajo ciertas condiciones.[19]

Los efectos recaen sobre las víctimas. La Red de Sobrevivientes del Sename advirtió en mayo que la precarización del proceso lo estaba convirtiendo en un procedimiento vacío.[20] La escucha testimonial es, para muchas de estas personas, la primera respuesta que reciben del Estado que las vulneró cuando eran niñas o niños. Su valor depende de condiciones de confianza y continuidad que cada rotación de equipos obliga a reconstruir.

A ello se suma la decisión, adoptada en la sesión de 24 de junio de 2026, de "desechar la idea de realizar un catastro único o listado de víctimas, evitando la calificación individual y posterior notificación de cada una", por estimar que ello excede el mandato de la Comisión.[21] Esta renuncia al reconocimiento individualizado compromete la reparación, porque deja sin determinar quiénes serán sus beneficiarios y traslada esa carga a una instancia inexistente o a las propias víctimas. Además, quienes entregaron su testimonio esperando que el Estado reconociera lo que les ocurrió quedan expuestas a una nueva victimización: su relato no se traduce en un reconocimiento que les sea atribuible y podrían verse obligadas a repetirlo ante otros órganos. Adicionalmente, y esto vale más allá de la discusión específica, el compromiso que originó la Comisión fue asumido por el

---

[18] Diario y Radio Universidad de Chile: "Exintegrantes de la Comisión Verdad y Niñez acusan al Gobierno de realizar una reducción absolutamente injustificada", 19 de mayo de 2026. https://radio.uchile.cl/2026/05/19/exintegrantes-de-la-comision-verdad-y-ninez-acusan-al-gobierno-de-realizar-una-reduccion-absolutamente-injustificada/

[19] La Tercera: "Crisis en Comisión Verdad y Niñez: comisionados remueven a cuatro coordinadores en medio de tensión por denuncias de maltrato", 1 de septiembre de 2026. https://www.latercera.com/nacional/noticia/crisis-en-comision-verdad-y-ninez-comisionados-remueven-a-cuatro-coordinadores-en-medio-de-tension-por-denuncias-de-maltrato/

[20] Cooperativa.cl: "Víctimas acusan falta de compromiso del Gobierno por renuncias en Comisión de Verdad y Niñez", 3 de mayo de 2026. https://www.cooperativa.cl/noticias/pais/dd-hh/victimas-acusan-falta-de-compromiso-del-gobierno-por-renuncias-en/2026-05-03/180031.html

[21] Comisión Asesora Presidencial Verdad y Niñez, Acta N° 61, sesión de 24 de junio de 2026.

Estado de Chile, no por un gobierno determinado, ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.[22]

El tercer episodio muestra que el problema persiste incluso cuando el mandato sí está asegurado por ley. La ley de reajuste del sector público para 2026 encomendó a la Subsecretaría de Derechos Humanos investigar administrativamente los casos de adopciones forzadas o irregulares y acompañar a las personas afectadas, y ordenó crear un banco de huellas genéticas para facilitar la búsqueda de orígenes. Ambas medidas provenían de las recomendaciones de una mesa interinstitucional convocada por el propio Estado, y en febrero de 2026 el Gobierno las presentó públicamente como la instalación de una capacidad institucional permanente.[23] Cuatro meses después, una resolución dejó sin efecto la unidad creada para ejecutarlas y sus funciones se reasignaron al gabinete de la Subsecretaría. El banco de huellas genéticas no alcanzó a ponerse en marcha.[24]

Aquí la ley existía, el mandato era explícito y sigue vigente; lo que desapareció fue la estructura destinada a cumplirlo, y para ello bastó un acto administrativo. La garantía legislativa resulta entonces necesaria pero no suficiente, porque un mandato sin organización que lo ejecute es una capacidad nominal. La justificación ofrecida confirma el punto: medir la pertinencia de la unidad por los requerimientos judiciales recibidos en sus primeros meses supone que la obligación se activa desde fuera, cuando buena parte de las tareas encomendadas dependía únicamente de la propia administración. Y, como en el caso de la Comisión Verdad y Niñez, no consta que la decisión haya ponderado su efecto sobre quienes esperan, pese a que la urgencia había sido fundada en la avanzada edad de las madres que aún buscan a sus hijos e hijas. El compromiso no fue de un gobierno: lo formuló el Estado, lo aprobó el legislador y su objeto es el derecho a la

[22] Corte IDH, caso Adolescentes recluidos en Centros de Detención e Internación Provisoria del SENAME vs. Chile, sentencia de 20 de noviembre de 2024, párr. 310.

[23] Ley N°21.806, de reajuste del sector público, publicada el 5 de febrero de 2026. Mesa Interinstitucional de Adopciones Forzadas o Irregulares, Informe de recomendaciones, diciembre de 2025. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y Ministerio de Relaciones Exteriores, "Gobierno presenta medidas para la búsqueda de orígenes en casos de Adopciones Forzadas o Irregulares", febrero de 2026. https://www.minjusticia.gob.cl/gobierno-presenta-medidas-para-la-busqueda-de-origenes-en-casos-de-adopciones-forzadas-o-irregulares/

[24] Subsecretaría de Derechos Humanos, Resolución Exenta N°207, de 22 de junio de 2026. BioBioChile, "Debut y despedida: Gobierno cierra unidad creada para investigar adopciones ilegales en Chile", 1 de julio de 2026. https://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/chile/2026/07/01/debut-y-despedida-gobierno-cierra-unidad-creada-para-investigar-adopciones-ilegales-en-chile.shtml

identidad de personas cuya búsqueda sigue abierta, porque los hechos no se agotaron con el fin de la dictadura.[25]

Los tres episodios apuntan al mismo hallazgo, y la gradación entre ellos lo precisa. El Programa de Reparación y Atención Integral en Salud y el Programa de Derechos Humanos existen como asignaciones dentro de la Ley de Presupuestos y dependen, por tanto, de una decisión anual; la Comisión Verdad y Niñez fue creada por decreto supremo; la unidad de búsqueda de orígenes ejecutaba un mandato establecido por ley. El grado de protección normativa es distinto en cada caso, pero el resultado no varía: en los tres, la continuidad de una obligación estatal quedó comprometida sin que norma alguna fuera modificada, ya por la vía de un oficio presupuestario, ya por desvinculaciones sucesivas, ya por una resolución administrativa. Y como no hay norma derogada ni acto formal al que imputar el retroceso, tampoco hay, en rigor, nada que impugnar.

De ahí que la conclusión del capítulo sobre institucionalidad, esto es, que las brechas son predominantemente normativas, deba leerse en un sentido preciso. Asegurar el mandato por ley es necesario, porque sin esa garantía su ejercicio queda entregado por completo a la discrecionalidad de otros órganos. Pero no es suficiente: un mandato cuya ejecución depende de una estructura que puede suprimirse mediante un acto administrativo constituye una capacidad apenas nominal. La garantía legal debe alcanzar, entonces, no solo al mandato sino a las condiciones que permiten cumplirlo (la planta de personal, la previsibilidad presupuestaria y la permanencia de los equipos especializados), que es precisamente lo que el capítulo echa de menos en el caso de la Defensoría de la Niñez y lo que el tercer episodio muestra que puede faltar incluso allí donde la ley fue explícita. Mientras esas condiciones no estén aseguradas, el cumplimiento debe evaluarse por sus efectos y no solo por los actos, y la carga de justificar recae sobre quien reduce el nivel de protección alcanzado.

Al cierre de esta edición, el proyecto de Ley de Presupuestos para 2027 ingresado al Congreso contemplaba reducciones y supresiones que alcanzan a programas e instituciones centrales en materia de derechos humanos. Desde el Centro de Derechos Humanos observamos con preocupación esas definiciones: una decisión presupuestaria que reduce el nivel de protección alcanzado no escapa, por su naturaleza técnica, a la carga de justificación descrita en estas páginas.

---

[25] Informe Especial, Televisión Nacional de Chile, "Adopciones irregulares en democracia: la cifra negra de un escándalo que continúa", 2 de octubre de 2026. https://www.24horas.cl/reportajes/adopciones-irregulares-en-democracia

LO QUE EL ESTADO NO SABE

Uno de los hallazgos más consistentes de esta edición es que los capítulos convergen en un mismo obstáculo con independencia del derecho que examinan: el Estado no dispone de la información necesaria para saber si cumple sus obligaciones.

El capítulo sobre niños y niñas bajo la edad mínima de responsabilidad penal establece que Chile no cuenta con una cifra estatal sobre cuántos menores de catorce años se encuentran involucrados en hechos tipificados como delito. Las fuentes existentes, generadas por instituciones distintas y con finalidades diferentes, presentan cortes etarios, unidades de conteo y coberturas territoriales incompatibles, además de inconsistencias internas. Así el dato se convierte en mera estadística, no da cuenta de las especificidades ni de las necesidades precisas que permitan formular políticas orientadas a la protección de esa población. Este factor resulta de particular importancia en el contexto de discursos que promueven políticas sin considerar la evidencia disponible. La conclusión del capítulo es que el Estado no está en condiciones de saber cuántos son estos niños y niñas, dónde están ni qué les ocurre tras su primer contacto institucional, y, asimismo, que esa incapacidad, además de constituir un déficit estadístico, configura una omisión sostenida que compromete el deber de protección reforzada. Esto, dado que el artículo 4 de la Convención sobre los Derechos del Niño y la Observación General Nº 5 del Comité de los Derechos del Niño imponen al Estado en su conjunto la producción de información desagregada que permita monitorear la situación de la infancia.

El capítulo sobre salud y reparación de las víctimas del estallido social llega a una constatación equivalente. El Ministerio de Salud registró 13.046 atenciones de urgencia asociadas al estallido, cifra que da cuenta de un universo de víctimas no precisado y claramente mayor que el número de personas atendidas por trauma ocular. Las iniciativas posteriores no permitieron consolidar un registro único e interinstitucional, de modo que hasta hoy no ha sido posible determinar un número consolidado de víctimas de violencia institucional ni caracterizar las vulneraciones que las afectaron. El informe de 2026 del Mecanismo Conjunto de Seguimiento acordado entre el Estado de Chile y la Comisión Interamericana confirma esa ausencia y añade que aquella carencia dificulta la identificación de necesidades y el diseño de respuestas efectivas.

El capítulo sobre desalojos en campamentos identifica el mismo vacío en su propio ámbito. No existe registro oficial que permita verificar si las

condiciones fijadas por los tribunales se cumplieron en los desalojos ejecutados. No se sabe cuántos contaron con alojamiento alternativo, con plazo efectivo o con resguardo de niñez y de hogares con jefatura femenina. En consecuencia, los antecedentes proporcionados por las propias autoridades no permiten verificar el cumplimiento del estándar. El capítulo señala expresamente que esto no constituye una limitación metodológica de la investigación, sino un incumplimiento en sí mismo, en la medida en que impide diseñar, aplicar y evaluar políticas conformes al derecho internacional. El capítulo sobre salud de personas trans y de género diverso registra, en la misma línea, la escasez de información pública que permita monitorear el cumplimiento efectivo de las obligaciones estatales, cuyos programas son evaluados desde una óptica que expresa una cierta desconfianza hacia poblaciones históricamente marginadas y violentadas. Y el capítulo sobre justicia laboral debió construir su contribución empírica central mediante el cruce de archivos descargables del portal del Poder Judicial, ante la inexistencia de información oficial procesada que permitiera reconstruir el recorrido de cada causa.

La coincidencia entre capítulos que analizan derechos, poblaciones y órganos distintos sugiere que no se trata de deficiencias sectoriales sino de un problema de arquitectura del sistema. La producción de información es una obligación de derechos humanos, no un requisito administrativo ni una preocupación académica. Sin información desagregada y confiable no hay diagnóstico posible, no hay diseño racional de política pública, no hay evaluación de resultados y, sobre todo, no hay rendición de cuentas. Un Estado que no sabe cuántas personas están en una determinada situación tampoco puede ser interpelado por lo que hace o deja de hacer respecto de ellas. La opacidad protege a quien decide, no a quien es afectado por la decisión.

REPARACIÓN: OBLIGACIONES QUE NO CADUCAN

Otra preocupación se refiere a la reparación, entendida como obligación jurídica y no como prestación disponible. El capítulo sobre estallido social documenta una evolución que merece reconocerse. La respuesta sanitaria de emergencia iniciada en noviembre de 2019, con la creación del Programa Integral de Reparación Ocular y la declaración de alerta sanitaria, se transformó progresivamente en un dispositivo más complejo de atención y rehabilitación, que amplió cobertura y prestaciones y que en 2023

incorporó a quienes mantenían perdigones en el cuerpo, en el contexto de víctimas del accionar de agentes del Estado durante las manifestaciones. Ese proceso, sostenido durante más de seis años, constituye un cumplimiento parcial pero real de la obligación de reparar. La objeción del capítulo es de alcance: las intervenciones se mantuvieron circunscritas al ámbito sanitario y no llegaron a formar parte de una política de reparación integral. El Mecanismo Conjunto de Seguimiento lo constató en 2026 al señalar que las medidas adoptadas no conforman una política de Estado sostenible, sino iniciativas fragmentadas y temporales, sujetas a discontinuidad presupuestaria.

Esa última expresión –"discontinuidad presupuestaria"– describe con exactitud lo que está en juego en las otras materias examinadas. La rehabilitación en salud es un componente de la reparación integral y debe articularse con las dimensiones jurídica, social, económica y simbólica. Cuando esa articulación no existe, la reparación queda entregada a la suerte de un programa, y un programa es siempre más frágil que una obligación, pues queda supeditada a ciclos y prioridades políticas. Ejemplos de ello son la amenaza de descontinuar el Programa de Reparación y Atención Integral en Salud y el Programa de Derechos Humanos, y la crisis de la Comisión Verdad y Niñez. En los tres casos la discusión se planteó en términos de suficiencia de recursos y de rendimiento, y en todos ellos el objeto de fondo de la discusión era el cumplimiento de una obligación de reparar que el Estado asumió y que no se extingue por razones presupuestarias.

En el mismo período se reabrió la discusión sobre el régimen de cumplimiento de las penas de condenados por crímenes de lesa humanidad, a propósito de la conversión, en noviembre de 2025, del recinto de Punta Peuco a un régimen carcelario común, decisión que luego fue revertida por la nueva administración. Ese debate se proyectó también sobre la tramitación del proyecto de ley que permitiría conmutar penas por razones de edad, aprobado en general por el Senado en marzo de 2026, por veintitrés votos contra veintidós. La discusión plantea nuevamente la necesidad de compatibilizar las consideraciones vinculadas a la edad y las condiciones de cumplimiento de las penas con las obligaciones internacionales del Estado respecto de los crímenes de lesa humanidad.

Los órganos internacionales de derechos humanos han sido consistentes al advertir sobre las medidas que impiden, limitan o afectan la ejecución de las penas impuestas por estos delitos. La cuestión de fondo es de igualdad ante la ley: un régimen diferenciado de cumplimiento fundado

en la condición institucional del condenado requiere una justificación que hasta ahora no se ha ofrecido en términos verificables.

RECONSTRUCCIÓN, CRECIMIENTO Y DERECHOS SOCIALES

El Plan de Reconstrucción Nacional y Desarrollo Económico y Social fue anunciado el 15 de abril de 2026 e ingresó a la Cámara de Diputados el 22 del mismo mes.[26] Agrupa más de cuarenta medidas orientadas a financiar la reedificación de más de cuatro mil viviendas para familias afectadas por los incendios de Valparaíso, Ñuble y Biobío, junto con incentivos tributarios, subsidios a la contratación y aceleración de permisos ambientales.[27] El Congreso despachó el último artículo pendiente del proyecto, conocido en el debate público como "la megarreforma", el 4 de agosto de 2026, en un plazo de tramitación que la prensa calificó de récord.[28] Restaban entonces los vetos del Ejecutivo y los requerimientos presentados ante el Tribunal Constitucional. Este acogió parcialmente los tres requerimientos de parlamentarios de oposición y declaró inconstitucionales disposiciones del estatuto de invariabilidad tributaria, las normas que reconocían un derecho a indemnización ante la anulación judicial de resoluciones de calificación ambiental, una frase de la norma que regulaba la posibilidad de reclamar de quienes no formularon observaciones en el proceso de participación ciudadana, y excepciones al ingreso al Sistema de Evaluación de Impacto

[26] Gobierno de Chile: "Gobierno anuncia proyecto para la reconstrucción nacional y el desarrollo económico y social con foco en impulso a la inversión y generación de empleo", 15 de abril de 2026. https://www.gob.cl/noticias/presidente-cadena-nacional-anuncia-detalles-proyecto-recontruccion-nacional/; Ministerio Secretaría General de Gobierno: "Presidente Kast firma proyecto de ley del Plan de Reconstrucción Nacional y Desarrollo Económico y Social", 23 de abril de 2026. https://msgg.gob.cl/wp/2026/04/23/presidente-kast-firma-proyecto-de-ley-del-plan-de-reconstruccion-nacional-y-desarrollo-economico-y-social/; Gobierno de Chile: "Presidente Kast firma proyecto de ley del Plan de Reconstrucción Nacional", 22 de abril de 2026. https://www.gob.cl/noticias/firma-proyecto-ley-plan-reconstruccion-nacional-presidente-kast/

[27] Gobierno de Chile: "Estas son las principales medidas para la Reconstrucción Nacional", 17 de abril de 2026. https://www.gob.cl/noticias/principales-medidas-plan-reconstruccion-nacional-detalles/; BioBioChile: "El triunfo del gobierno de Kast tras acuerdo que permitirá legislar ley de Reconstrucción Nacional", 23 de abril de 2026. https://www.biobiochile.cl/biobiotv/programas/radiograma-biobiotv/2026/04/23/el-triunfo-del-gobierno-de-kast-tras-acuerdo-que-permitira-legislar-ley-de-reconstruccion-nacional.shtml

[28] El País.es: "Kast logra aprobar su megarreforma económica en el Congreso en el tiempo récord de tres meses", 5 de agosto de 2026. https://elpais.com/chile/2026-08-05/kast-logra-aprobar-su-megarreforma-economica-en-el-congreso-en-el-tiempo-record-de-tres-meses.html; La Tercera: "Kast prepara cadena nacional tras la aprobación de la megarreforma", 4 de agosto de 2026. https://www.latercera.com/politica/noticia/kast-prepara-cadena-nacional-tras-la-aprobacion-de-la-megarreforma/

Ambiental para ciertas operaciones de acuicultura.[29] Rechazó, en cambio, el requerimiento del propio Gobierno contra la norma, incorporada durante la tramitación, que obliga a las concesionarias a reponer gratuitamente los servicios de agua potable, electricidad y gas suspendidos por falta de pago en las zonas declaradas de catástrofe.[30]

Desde una perspectiva de derechos, la reconstrucción no es solamente política económica. Es el cumplimiento del derecho a una vivienda adecuada respecto de personas que perdieron la suya en una catástrofe, y en esa medida constituye un objetivo plenamente legítimo cuya postergación sería, en sí misma, un incumplimiento. En ese sentido, son otras las preguntas que corresponde formular. Primero, quiénes son priorizados y conforme a qué criterios, dado que la obligación de no discriminación se aplica con particular exigencia en contextos de escasez. Segundo, con qué participación de las comunidades afectadas se definen las soluciones, considerando que el derecho a una vivienda adecuada comprende la participación de las personas en las decisiones que las involucran. Tercero, si la aceleración de los procedimientos de permisos preserva las garantías que esos procedimientos están destinados a proteger, como es el caso de la evaluación de impacto ambiental y la consulta cuando corresponde. El hecho de que el Tribunal Constitucional haya declarado inconstitucionales, entre otras, normas relativas a la participación ciudadana y al ingreso al sistema de evaluación ambiental indica que esa pregunta no es teórica. Del mismo modo, la reposición de los servicios básicos en las zonas de catástrofe, que el Ejecutivo impugnó sin éxito, se vincula directamente con el contenido del derecho a una vivienda adecuada, que comprende el acceso a agua potable y energía.

Esa tercera pregunta adquiere relieve al contrastar la reconstrucción con la política habitacional dirigida a los campamentos, que el capítulo respectivo examina en detalle. Mientras el Estado destina recursos significativos a reedificar viviendas destruidas, su respuesta frente a quienes

---

[29] Tribunal Constitucional, Roles N°17.828-26, N°17.829-26 y N°17.832-26 (acumulados), acuerdo de 13 de agosto de 2026. Véanse La Tercera: "Oposición triunfa parcialmente: TC acota la invariabilidad tributaria e impugna toda la compensación por RCA", 14 de agosto de 2026, https://www.latercera.com/nacional/noticia/oposicion-triunfa-parcialmente-en-el-tc-acota-invariabilidad-tributaria-e-impugna-toda-la-compensacion-por-rca/; y Diario y Radio Universidad de Chile: "TC acoge parcialmente requerimientos contra la megarreforma: declaró inconstitucionales normas tributarias y ambientales", 14 de agosto de 2026, https://radio.uchile.cl/2026/08/14/tc-acoge-parcialmente-requerimientos-contra-la-megarreforma-y-declara-inconstitucionales-normas-tributarias-y-ambientales/

[30] Diario Financiero: "La Moneda sufre derrota en el TC que rechaza declarar inconstitucional la reposición de servicios básicos en emergencia", 25 de agosto de 2026. https://www.df.cl/economia-y-politica/politica/ley-de-reconstruccion-tc-comenzo-vista-de-requerimiento-de-la-moneda-que

ocupan terrenos por una necesidad habitacional insatisfecha ha avanzado en dirección contraria. El capítulo concluye que el Poder Legislativo no ha dictado la ley que el estándar internacional exige, esto es, una que prohíba expresamente los desalojos forzosos y ajuste sus procedimientos a las normas internacionales, y que ha legislado en sentido opuesto, ampliando el ámbito punitivo sobre la ocupación por necesidad habitacional. El proyecto de registro nacional de actos vandálicos, contenido en el boletín 18.341-25, profundizaría ese retroceso al privar del acceso a los programas habitacionales a personas que ocuparon precisamente por no haber podido acceder a ellos. El capítulo reconoce, al mismo tiempo, el avance jurisprudencial más significativo del período: por primera vez un tribunal superior sometió la ejecución de los desalojos a condiciones derivadas del derecho internacional. Ese avance es real y debe consignarse. Sus límites también: se concentra en la fase de ejecución, no identifica los instrumentos de los que provienen las exigencias que adopta y no se acompaña mecanismo alguno de verificación.

En el ámbito educativo, el capítulo sobre el derecho a la educación y los Servicios Locales de Educación Pública ofrece una conclusión que resulta pertinente para el debate público de este año. La creación de los servicios locales constituye un avance institucional para el cumplimiento del derecho a la educación, porque concentra capacidades en la gestión educativa, reduce la dependencia de los ciclos políticos municipales y permite abordar los problemas desde una perspectiva territorial. Los avances más consolidados se observan en disponibilidad y accesibilidad, y la composición de la matrícula confirma el papel de la educación pública en la garantía del acceso sin discriminación, con amplia presencia de estudiantes prioritarios, migrantes, pertenecientes a pueblos originarios y con necesidades educativas especiales. Las deudas se concentran en aceptabilidad y adaptabilidad, y persisten brechas relevantes en vacantes de enseñanza media, infraestructura y disponibilidad de profesionales en territorios rurales o alejados. La recomendación del capítulo es explícita en cuanto a que esas dificultades deben abordarse fortaleciendo las capacidades de implementación y no mediante medidas que restituyan la fragmentación y la dependencia política propias de la administración municipal. Es un ejemplo preciso de lo que significa evitar retrocesos: no defender una reforma por su origen, sino evaluarla por su aptitud para garantizar un derecho y decidir en consecuencia.

El capítulo sobre justicia laboral aporta el contrapunto más nítido en materia de derechos sociales, porque muestra que un incumplimiento puede consolidarse sin decisión política alguna, por acumulación. Entre

2015 y 2025 los ingresos de causas laborales pasaron de 56.583 a 112.083, mientras la duración promedio de una causa aumentó de 82 a 199 días. El sistema recibió el doble de causas y demoró dos veces y media más en resolverlas. Los plazos legales de agendamiento se incumplen en la mayoría de las jurisdicciones, la audiencia de juicio concebida como acto único y continuo se fragmenta, y la sentencia se dicta mayoritariamente fuera del plazo legal. Evaluada a la luz de los criterios que la Corte Interamericana ha desarrollado desde el caso *Genie Lacayo vs. Nicaragua*, esta demora compromete el derecho a ser juzgado en un plazo razonable, y lo hace en un ámbito donde el transcurso del tiempo afecta de modo particular la situación jurídica del demandante, que reclama remuneraciones impagas o indemnizaciones de las que depende su subsistencia. La imposibilidad de acceder en forma oportuna a la justicia puede traducirse en el mantenimiento de vulneraciones laborales, especialmente para las poblaciones más desprotegidas.

Finalmente, las políticas migratorias adoptadas durante el período tocan en forma directa los ámbitos que examinan los capítulos sobre educación y salud. En mayo de 2026 el Ejecutivo ingresó una indicación al proyecto que modifica el procedimiento de expulsiones administrativas, con el objeto de obligar a órganos de la Administración del Estado y a instituciones previsionales, de salud y de educación, públicas y privadas, a entregar al Servicio Nacional de Migraciones antecedentes de personas extranjeras sometidas a procedimientos de expulsión en trámite.[31] El Gobierno sostuvo que la medida opera únicamente cuando existe un procedimiento formal en curso y que los datos quedan sujetos a reserva.[32] La preocupación que la iniciativa suscita no depende de esa precisión. Si los establecimientos educacionales y los centros de salud dejan de ser percibidos como espacios seguros, el efecto sobre el acceso a la educación y a la salud se produce con independencia de lo que dispongan las normas que reconocen esos derechos, y recae de manera desproporcionada sobre niños, niñas y adolescentes cuya situación migratoria no depende de ellos. Este *Informe* ha sostenido en ediciones anteriores que la escolarización de la niñez migrante requiere una política nacional y no puede recaer en los

[31] Cooperativa: "Gobierno propone obligar a entidades de salud y educación a reportar migrantes irregulares", 14 de mayo de 2026, https://www.cooperativa.cl/noticias/pais/poblacion/inmigrantes/gobierno-propone-obligar-a-entidades-de-salud-y-educacion-a-reportar/2026-05-14/122355.html; y BioBioChile: "Gobierno propone que hospitales y colegios reporten a migrantes irregulares para facilitar expulsiones", 14 de mayo de 2026. https://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/chile/2026/05/14/gobierno-propone-que-hospitales-y-colegios-reporten-a-migrantes-irregulares-para-facilitar-expulsiones.shtml

[32] Ibíd.

municipios ni en las regiones más afectadas. La advertencia mantiene su vigencia y adquiere un sentido adicional en el escenario actual. A lo anterior se suma lo sostenido por la propia ministra de Salud May Chomalí sobre el derecho de las personas a contar con asistencia médica y bajo ciertos estándares, independientemente de su estatus migratorio. En consecuencia, una iniciativa gubernamental que generara efectos disuasorios sobre el acceso de las personas migrantes a la salud o a la educación, de ser aprobada, plantearía una tensión importante con los estándares internacionales en la materia.[33]

VOLVER A LAS BASES

Los capítulos de esta edición examinan derechos distintos, poblaciones distintas y órganos estatales distintos. Convergen, sin embargo, en cuatro constataciones. La primera es que la expansión de las facultades coercitivas del Estado está ocurriendo con un debilitamiento simultáneo de las garantías procesales, y que el debido proceso es el déficit común a materias tan alejadas entre sí como los desalojos de campamentos, la situación de los niños y niñas menores de catorce años y el uso del derecho penal frente al periodismo de investigación. La segunda es que los derechos cuya garantía depende de instituciones sin mandato asegurado por ley, sin planta y sin previsibilidad presupuestaria quedan expuestos a una regresión que no requiere derogar norma alguna, de tal manera que basta con el acto administrativo para dejar sin efecto derechos y garantías. La tercera es que el Estado carece, de manera reiterada y en ámbitos diversos, de la información indispensable para saber si cumple sus obligaciones, y que esa carencia es en sí misma un incumplimiento. La cuarta es que las obligaciones de reparación tienden a ser tratadas como programas evaluables por su rendimiento antes que, como deberes exigibles, o como meras prestaciones sociales.

Ninguna de esas constataciones se refiere de modo exclusivo al Gobierno que asumió en marzo de 2026. Todas anteceden a su instalación y varias fueron señaladas en ediciones anteriores de este *Informe*. Lo que el nuevo

[33] ONU, Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares y Comité de los Derechos del Niño, *Observación General Conjunta núm.4 (2017) del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares y núm.23 (2017) del Comité de los Derechos del Niños 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*, CMW C/GC/4 y CDN/C/GC/23, de 16 de noviembre de 2017. Disponible en: https://undocs.org/es/CMW/C/GC/4

ciclo político introduce no es el origen de estos problemas, sino un contexto en el que resultan más difíciles de corregir y más fáciles de agravar, porque las prioridades declaradas privilegian la rapidez de la respuesta estatal, y esa velocidad es, precisamente, lo que las garantías procesales moderan.

Este *Informe* también registra avances, y hacerlo forma parte de su método. Durante el período examinado, el Ministerio Público dictó una Instrucción General que contiene disposiciones expresas para evitar indagaciones sobre fuentes periodísticas, complementando el Protocolo de Protección a las Personas Defensoras de Derechos Humanos de 2024. La Corte Suprema sometió por primera vez la ejecución de los desalojos a condiciones derivadas del derecho internacional. La Defensoría de la Niñez consolidó capacidades institucionales y amplió su presencia territorial sin tener un incremento significativo de recursos. Los Estatutos de 2026 precisaron aspectos esenciales de la relación entre el Comité para la Prevención de la Tortura y el Instituto Nacional de Derechos Humanos. El dispositivo de atención y rehabilitación de las víctimas del estallido amplió su cobertura y sus prestaciones. Los servicios locales de educación pública escolarizan hoy a una población marcadamente diversa. Estos avances no compensan los incumplimientos, pero demuestran algo relevante para el argumento de esta introducción: cuando existe un mandato claro, recursos suficientes y continuidad, el cumplimiento es posible.

Volver a las bases significa, entonces, algo bastante concreto. Significa que las legítimas demandas de seguridad, crecimiento y eficacia estatal se evalúan con los mismos criterios que cualquier otra política pública, y que esos criterios no son de oportunidad sino de juridicidad. Significa que un objetivo valioso no vuelve admisible cualquier medio, y que el examen de necesidad y proporcionalidad no es un formalismo, sino el modo en que una democracia distingue entre gobernar y disponer. Significa que las instituciones creadas para vigilar al poder deben tener asegurado por ley aquello que las hace capaces de vigilarlo. Significa que el Estado debe saber lo que hace y poder demostrarlo. Y significa que los compromisos asumidos con las víctimas obligan al Estado y no al Gobierno que los contrajo.

De la reflexión en torno a los derechos humanos no surgen respuestas definitivas a los problemas que Chile enfrenta. No se indica cuánta inversión pública destinar a la reconstrucción, qué política criminal adoptar frente al crimen organizado ni cómo organizar el sistema escolar. Surge de ella algo distinto, pero esencial en un momento de cambio: un piso común desde el cual esas decisiones pueden discutirse, evaluarse y corregirse, y que permite examinar tanto los fines que el Estado persigue como los medios

que emplea para alcanzarlos. Ese piso no pertenece a un sector político. Es la condición de posibilidad del desacuerdo democrático, porque establece qué queda fuera de la deliberación y qué debe someterse a ella. A eso apunta esta edición del *Informe* cuando propone volver a las bases.

El Informe Anual sobre Derechos Humanos en Chile es un proyecto que no sería posible sin la dedicación desinteresada y generosa de muchas personas. Primero, queremos agradecer a las y los autores por su dedicación y su entusiasmo con este proyecto colectivo, a todo el equipo de ayudantes, cuyos nombres se pueden encontrar en los capítulos que apoyaron; a los ayudantes de edición, Jaime Leyton, Karen Zegarra y Martina Arias, 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; a Gabriel Farías, quien, desde la Escuela de Sociología, nos brindó un invaluable apoyo en la definición de aspectos metodológicos del *Informe*. Agradecemos a la diagramadora María Fernanda Pizarro, a Nieves León por las gestiones internas, a Juaquín Palma y Alejandra Villalobos del equipo de comunicaciones de la UDP por la difusión en prensa y medios de comunicación, a Cynthia Bustos por la difusión en redes sociales. Agradecemos también a todas las instituciones y personas que concedieron entrevistas a nuestros autores y autoras, o respondieron a nuestras solicitudes de información.

Marcela Zúñiga Reyes, editora general del Informe Anual

SITUACIÓN DE NIÑOS Y NIÑAS CON CONDUCTAS TRANSGRESORAS EN CHILE Y LA RESPUESTA DEL ESTADO

El desafío del Estado es llegar primero. Antes que la violencia, antes que la exclusión y antes de que una trayectoria transgresora se consolide.

Ester Valenzuela Rivera[1] y América Rojas Rojas[2]

SÍNTESIS

El capítulo analiza y evalúa si la respuesta del Estado es coherente con los estándares internacionales de derechos de infancia, en sus dimensiones normativa, judicial y programática, respecto a niños y niñas menores de catorce años, a quienes se atribuyen conductas tipificadas como delito.

Se constata que no existe una cifra clara ni verificable de cuántos niños y niñas exactamente se encuentran en esta situación, cuestión que incide en la respuesta programática y, por cierto, tiene impacto en la construcción de políticas públicas adecuadas para la detección temprana, la prevención y el tratamiento de estos casos. En términos normativos, la ausencia de un estatuto jurídico propio deja la respuesta entregada a la discrecionalidad judicial, con el riesgo de que, en la práctica, el abordaje de estos casos no cumpla los dos propósitos centrales que debieran orientar las medidas de protección. El primero es la restitución y garantía de los derechos vulnerados, a partir de una necesidad de protección comprobada y actual,

[1] Abogada. Académica de la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales y directora del Diplomado de Derechos de Infancia y Adolescencia.

[2] Jueza del Juzgado de Letras de Colina, magíster en Derecho Internacional de los Derechos Humanos, Universidad Diego Portales y máster Internacional en Derecho de la Infancia y Adolescencia, Universidad de Granada. Las autoras agradecen la importante colaboración de Catalina Corvalán Yupanqui y Daniel Cantos Polit en la investigación de este capítulo.

considerando que, en una parte importante de estos niños y niñas, las conductas transgresoras aparecen asociadas a vulneraciones previas, polivictimización, desvinculación escolar, problemas de salud mental, consumo problemático y dificultades familiares o comunitarias. El segundo es la prevención de nuevas conductas transgresoras para evitar la consolidación de una eventual trayectoria transgresora, optando por la vía del apoyo y no del control, de modo que la intervención no opere, en los hechos, bajo una lógica tutelar. A las carencias mencionadas se suman las deficiencias en la representación jurídica y en la determinación de los hechos que se atribuyen al niño o niña.

En materia legislativa, el capítulo constata que el debate sobre la rebaja de la edad de responsabilidad penal se suele sustentar en percepciones más que en la evidencia empírica sobre la materia, lo cual puede desembocar, a veces, en un uso político oportunista del tema.

Finalmente, se observa que, en el plano institucional, la respuesta disponible, dispersa entre organismos sin coordinación ni especialización, no se ajusta a las exigencias que derivan de la Convención sobre los Derechos del Niño y de los estándares internacionales conexos.

Palabras clave: *Niños y niñas con conductas transgresoras de ley, medidas de protección, criminalización indirecta, debido proceso, brecha de información, detección temprana, prevención, trayectorias transgresoras, prácticas restaurativas.*

INTRODUCCIÓN

El presente capítulo, tal como señalamos, tiene como objetivo general analizar si la respuesta del Estado respecto de niños y niñas menores de catorce años a quienes se atribuyen conductas transgresoras de ley, tipificadas como delitos, en sus dimensiones normativa, judicial y programática, resulta coherente con los estándares internacionales de derechos de infancia. Para ello, se proponen cinco objetivos específicos: i) determinar si existe un estatuto jurídico propio para este grupo y qué garantías procesales se le reconocen, en particular en materia de representación jurídica y de determinación del hecho atribuido; ii) analizar la capacidad del Estado para dimensionar el fenómeno a partir de sus registros administrativos y el efecto de esa capacidad sobre la respuesta programática; iii) evaluar la suficiencia y pertinencia de la oferta institucional y programática existente, incluida

la situación de la víctima, que el diseño vigente deja fuera del objetivo de intervención; iv) revisar el debate legislativo sobre la rebaja de la edad de responsabilidad penal y la base empírica que lo sustenta; y finalmente v) identificar, a partir del material recopilado, qué características debiera tener una respuesta especializada compatible con dichos estándares.

El capítulo se refiere a este grupo como *niños y niñas con conductas transgresoras de ley*, expresión que designa aquellas conductas que de ser cometidas por un adolescente podrían constituir delito, y evita los términos "inimputable" o "denunciado", los cuales anticipan una calificación penal sin estándar probatorio ni pronunciamiento judicial, según se explica en el apartado 1.1.

Aunque el foco principal del capítulo recae en los niños y niñas menores de catorce años a quienes se atribuyen estas conductas, el análisis incorpora también la situación de las víctimas de los hechos atribuidos, respecto de las cuales el sistema vigente tampoco contempla una respuesta específica. Esta dimensión se aborda, en especial, al examinar la pertinencia de prácticas restaurativas, sin que el capítulo cuente con información empírica específica sobre ellas.

La proposición que se pretende analizar, sin asumirla como premisa desde la cual interpretar la evidencia, es si, en ausencia de un estatuto jurídico específico para los niños y niñas menores de catorce años a quienes se atribuyen conductas tipificadas como delito, la respuesta estatal queda sujeta a un amplio margen de discrecionalidad judicial carente de una regulación específica. Dicha discrecionalidad implica el riesgo de que la respuesta del Estado no cumpla los dos propósitos centrales que debieran orientar las medidas de protección, esto es, la restitución y garantía de los derechos vulnerados a partir de una necesidad de protección comprobada y actual, y la prevención de nuevas conductas transgresoras por la vía del apoyo y no del control. De no cumplir con esos propósitos, el aparato estatal estaría operando, en los hechos, desde una lógica tutelar y sin garantías equivalentes a las reconocidas por el ordenamiento en otros procedimientos, pese a la exclusión expresa de los niños y niñas menores de catorce años del sistema de responsabilidad penal. Que ese riesgo se materialice efectivamente en la práctica es algo que la información disponible no permite verificar. Esa imposibilidad de acceso a una información confiable y unificada, que forma parte del diagnóstico, tiene un impacto en el diseño de políticas públicas relativas a la materia, cuestión que es revisada en el presente capítulo.

A lo largo de este análisis constataremos, por una parte, que la participación de niños y niñas menores de catorce años en hechos constitutivos de delito se ha instalado en el debate público con un sesgo alarmista y desde un cierto oportunismo político sin base empírica. Esta perspectiva predomina en la discusión sobre la rebaja de la edad de responsabilidad penal, sin que el Estado disponga de una cifra propia sobre cuántos son estos niños y niñas ni sobre qué ocurre con ellos después de su primer contacto con el sistema. A lo anterior se suma que no existe evidencia sobre la eficacia de la rebaja de la edad de responsabilidad penal. Por otro lado, observaremos que la exclusión de este grupo del sistema penal no es un vacío ni tampoco implica un espacio de impunidad, sino una decisión legislativa que impone al Estado deberes positivos de prevención, protección reforzada e intervención especializada, cuyo cumplimiento no ha sido evaluado con la misma atención que recibió el diseño del sistema de responsabilidad penal adolescente. La evidencia oficial muestra, además, que el primer contacto de estos niños y niñas con el Estado constituye una posibilidad de identificación e intervención temprana, de tal manera que analizar y evaluar si la respuesta estatal es favorable a esa opción tiene consecuencias directas sobre la vida de niños y niñas y también sobre la sociedad que queremos construir.

DISEÑO METODOLÓGICO

El capítulo se sustenta en un diseño multimétodo que combina análisis normativo, análisis cuantitativo de registros administrativos y un componente cualitativo basado en entrevistas semiestructuradas. Estas distintas fuentes se utilizan de manera complementaria para examinar la regulación aplicable, dimensionar el fenómeno a partir de la información producida por el propio Estado y contextualizar e interpretar las respuestas institucionales identificadas.

En primer lugar, se realizó un levantamiento de la legislación nacional aplicable y una revisión de los instrumentos y estándares internacionales de derechos humanos pertinentes, particularmente aquellos relativos a los derechos de niños, niñas y adolescentes.

En segundo término, se formularon solicitudes de acceso a la información pública, al amparo de la Ley 20.285, a instituciones y organismos del Estado cuyo quehacer se vincula con esta materia, entre ellos Carabineros de Chile, la Corporación Administrativa del Poder Judicial (CAPJ),

SENDA, la Subsecretaría de Prevención del Delito, la Subsecretaría de la Niñez, la Subsecretaría de Salud Pública y el Servicio Nacional de Protección Especializada. Las respuestas obtenidas, así como las omisiones y vacíos declarados por los propios organismos, constituyen una fuente relevante para evaluar la capacidad estatal de producir información sobre esta población.

El tratamiento de los registros administrativos obtenidos por esta vía siguió tres criterios. Primero, cada base fue examinada conforme a su propia unidad de conteo declarada, registros, causas, personas o atenciones, según la fuente, sin homologar entre sí unidades que las propias instituciones no consideran equivalentes. Por esta razón, las comparaciones entre fuentes identifican expresamente estas diferencias y no presentan sus cifras como agregables.

Segundo, cuando una cifra requirió un cálculo derivado no entregado en forma directa por la fuente, este se identifica con claridad como elaboración propia del capítulo y se consigna la fórmula utilizada.

Tercero, las series temporales se presentan en su extensión completa cuando la fuente lo permite, evitando cortes parciales que pudieran sugerir tendencias no respaldadas por el período total disponible. Asimismo, se identifican expresamente los quiebres metodológicos informados por los propios registros administrativos. Cuando las fuentes lo permiten, las comparaciones entre bases de datos toman como año de referencia 2025, por corresponder al último año calendario completo disponible de manera consistente al momento de elaboración del capítulo.

Finalmente, se realizaron entrevistas semiestructuradas a informantes clave como juezas con competencia en familia, abogadas de Corporaciones de Asistencia Judicial, y una psicóloga investigadora.[3] La selección

[3] Magistradas entrevistadas: Rode Reyes Reumay, del Juzgado de Letras y Garantía de Chaitén, Paulina Gómez Salazar, del Juzgado de Familia de Antofagasta, y Paz Pérez Ahumada, del Tercer Juzgado de Familia de Santiago. Abogadas de las Corporaciones de Asistencia Judicial entrevistadas: Daniela Godoy Pinaud, abogada jefa del Centro Jurídico de Pichilemu, Patricia Brito Sepúlveda, del área de familia de la Corporación de San Miguel, y Sofía Orquera Baeza, de la Corporación de San Joaquín. Psicóloga e investigadora entrevistada: Daniela Zúñiga, dada su experiencia en la materia y la investigación Fondecyt que dirige, cuyos resultados fueron publicados en 2026 en la revista Política Criminal: "Factores criminológicos y victimológicos vinculados al comportamiento delictual de la infancia: prácticas y valorizaciones de los actores de justicia familiar". Las entrevistas se realizaron entre el 26 de junio y el 20 de agosto de 2026 y siguieron, en términos generales, una pauta temática común, con ajustes según el perfil de cada persona entrevistada. Todas las personas participantes suscribieron un consentimiento informado que autorizó su identificación mediante nombre y cargo. El material obtenido fue sometido a una sistematización temática. En aquellos casos en que se contó con grabación, el análisis se realizó sobre la base de las respectivas transcripciones; en los restantes, sobre las notas elaboradas durante la entrevista.

respondió a un criterio intencional orientado a incorporar perspectivas correspondientes a distintas funciones dentro del sistema, particularmente judiciales, de representación jurídica y de investigación aplicada. Asimismo, se procuró incorporar personas entrevistadas provenientes de distintas zonas geográficas del país.

1. MARCO NORMATIVO Y DIAGNÓSTICO DE LA INFORMACIÓN DISPONIBLE

1.1. Niños y niñas bajo la edad mínima de responsabilidad penal

El artículo 1° de la Ley 20.084 delimita su ámbito de aplicación a la responsabilidad penal de adolescentes, mientras que su artículo 3° considera adolescentes a quienes son mayores de catorce y menores de dieciocho años.[4] Los niños y niñas menores de catorce años se encuentran excluidos del sistema de responsabilidad penal adolescente establecido en la Ley 20.084. Dicha exclusión responde a la fijación legal de una edad mínima de responsabilidad penal y no a una declaración caso a caso de inimputabilidad fundada en la ausencia de capacidad para comprender la ilicitud de la conducta o determinarse conforme a ella.[5]

El término "inimputable" pertenece a la teoría del delito y opera en el nivel de la culpabilidad, por lo que su utilización respecto de un niño o niña puede presuponer la existencia de un hecho típico y antijurídico cuya autoría ya habría sido establecida. Sin embargo, respecto de quienes se encuentran bajo la edad mínima de responsabilidad penal no existe necesariamente una investigación o pronunciamiento jurisdiccional que permita formular esa atribución.

Por esta razón, el capítulo utiliza la expresión "niños y niñas con conductas transgresoras de ley bajo la edad mínima de responsabilidad penal" o, en su forma abreviada, "niños y niñas bajo la edad mínima de responsabilidad penal" y reserva el término "inimputable", entre comillas, para aquellos casos en que reproduce la terminología empleada por las normas, organismos o registros administrativos examinados.[6] Por conducta

---

[4] Ley 20.084, Establece un sistema de responsabilidad de los adolescentes por infracciones a la ley penal, Diario Oficial, 7 de diciembre de 2005.

[5] Esta técnica corresponde a la prevista en el artículo 40.3.a de la Convención sobre los Derechos del Niño, que exige a los Estados establecer una edad mínima antes de la cual se presumirá que los niños no tienen capacidad para infringir las leyes penales. La Ley 20.084, además, derogó el sistema de discernimiento previamente vigente, reforzando una lógica de exclusión basada en un umbral etario general y no en una evaluación individual de capacidad.

[6] La expresión "niños y niñas con conductas transgresoras de ley bajo la edad mínima de responsabilidad penal" responde a la Observación General núm. 24 del Comité de los Derechos

transgresora de ley se entiende en este capítulo aquella que podría constituir delito de ser cometida por un adolescente,, y no los comportamientos que no serían sancionables para una persona adulta.

La exclusión del sistema de responsabilidad penal adolescente no significa que el ordenamiento carezca de reglas respecto de la actuación estatal frente a estos casos. El artículo 58 de la Ley 20.084 regula la intervención policial cuando una persona menor de catorce años es sorprendida ejecutando una conducta que constituiría delito si fuese cometida por un adolescente. En estos supuestos, la policía puede actuar para restablecer el orden, proteger a la víctima y resguardar los derechos del niño o niña, pero no puede detenerlo con fines de persecución penal. Cumplidas esas actuaciones, debe ponerlo a disposición del tribunal de familia o, tratándose de una infracción de menor entidad, entregarlo directamente a sus padres o cuidadores, informando al tribunal competente.

Esa derivación a la sede de familia, con finalidad protectora, no equivale necesariamente a la apertura de un procedimiento de aplicación de medidas de protección. La única regla específica, el artículo 102 N de la Ley 19.968,[7] se limita a señalar que el juez debe citar a los padres o cuidadores para los fines del artículo 234 del Código Civil, es decir, la corrección parental. La ley no establece una ruta diferenciada que regule las actuaciones posteriores del tribunal.

De este modo, la intervención puede agotarse en una actuación inicial o dar lugar a la apertura del procedimiento de aplicación de medidas de protección, previsto en el artículo 68 y siguientes de la Ley 19.968, y

---

del Niño, que alienta el uso de un lenguaje no estigmatizante con niños y niñas respecto de los cuales se alegue que han infringido la legislación penal o que sean acusados o declarados culpables (párr. 7). Se descarta la voz "inimputable", pues pertenece a la teoría del delito y opera en el nivel de la culpabilidad, presuponiendo la existencia de un hecho típico y antijurídico atribuible al niño o niña. Sin embargo, la edad mínima de responsabilidad penal determina que quienes no la han alcanzado no pueden ser considerados responsables en procedimientos penales ni como niños que han cometido delitos penales (Observación General núm. 24, párrs. 8, 20 y 23). Además, la exclusión de los menores de catorce años responde a un umbral etario fijado legislativamente y no a una incapacidad psíquica acreditada. En el ámbito regional, la Corte IDH ha precisado que el concepto de delincuencia infantil o juvenil solo puede aplicarse a quienes incurren en conductas típicas (OC-17/02, párr. 110). También se descarta la voz "denunciada", pues identifica a la persona a partir del acto de un tercero y de un registro administrativo de ingreso, no de una actividad probatoria ni de una decisión jurisdiccional. Su uso anticipa el resultado de un proceso inexistente y desconoce que la carga de la prueba corresponde a la acusación, conforme al artículo 40.2.b.i de la Convención sobre los Derechos del Niño y al artículo 8.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Asimismo, el Comité advierte que la conducta sospechosa del niño no debe generar una presunción de culpabilidad (Observación General núm. 24, párr. 43) y recomienda evitar su inclusión en registros públicos de infractores u otros registros que obstaculicen su reintegración, atendidos sus efectos estigmatizantes (párrs. 69 y 70).

[7] Ley 19.968, op. cit., artículo 102 N.

eventualmente, a la adopción de alguna de las medidas contempladas en el artículo 71, entre ellas el ingreso a un programa de la red de protección especializada. Tampoco existe una regulación específica que determine qué debe ocurrir cuando, junto con la conducta atribuida, el tribunal advierte una eventual vulneración de derechos que requiere una intervención protectora.

Un mismo hecho atribuido a un niño o niña, sin que medie un estándar probatorio penal ni un pronunciamiento sobre su ocurrencia y autoría, puede conducir a respuestas institucionales de distinta intensidad. La legislación no establece criterios específicos que delimiten la transición entre una actuación inicial y la apertura de un procedimiento proteccional, de manera que esta decisión queda entregada, en una medida relevante, a la apreciación judicial.

Este margen de decisión no supone, por sí mismo, que los tribunales operen bajo una lógica tutelar. Sí configura, sin embargo, un riesgo estructural: la utilización de un procedimiento de protección para responder a una conducta atribuida sin que exista una regulación específica que determine cómo deben operar, en este contexto particular, las garantías procesales del niño o niña.

En efecto, los registros de la CAPJ permiten conocer el ingreso de causas bajo la categoría "conductas disruptivas asociadas a infracciones de ley", pero esa causal solo se asigna cuando el tribunal decreta el ingreso del niño o niña en un programa. Los casos que concluyen con una actuación inicial quedan, por tanto, fuera de ese registro, y respecto de los que sí se registran no se informa qué medidas se decretan con mayor frecuencia ni si el niño o niña es oído durante su tramitación.

La ausencia de un procedimiento diferenciado no equivale a una ausencia total de garantías, ya que la Ley 21.430, sobre Garantías y Protección Integral de los Derechos de la Niñez y Adolescencia,[8] establece un conjunto de derechos y garantías aplicables a todos los niños, niñas y adolescentes involucrados en procedimientos administrativos y judiciales. En particular, su artículo 50 reconoce garantías de debido proceso como la tutela judicial efectiva, el derecho a ser oído, el derecho a recibir información, la representación distinta de la de los padres cuando exista conflicto de intereses, la representación judicial especializada, el derecho a rendir prueba y el derecho a recurrir. Al resultar aplicable a "todos los procedimientos administrativos y judiciales" que involucren a niños, niñas y adolescentes, estas

[8] Ley 21.430, sobre Garantías y Protección Integral de los Derechos de la Niñez y Adolescencia, Diario Oficial, 15 de marzo de 2022.

garantías comprenden también a los niños y niñas menores de catorce años con conductas transgresoras de ley.

El problema no radica, entonces, en la inexistencia normativa de garantías procesales, ya que la Ley 21.430 funciona como una ley marco y por tanto es aplicable a estos casos, sino en la ausencia de un procedimiento específico que determine cómo estas garantías deben operar cuando el origen de la intervención estatal es precisamente la atribución de una conducta de esta naturaleza.

La Ley 21.430 contiene, además, una disposición especialmente relevante para este grupo, su artículo 51, referida a la "Protección reforzada y especializada de los niños, niñas y adolescentes vulnerados en sus derechos y de los adolescentes en conflicto con la ley", donde se determina que quienes infrinjan la ley, "sean o no imputables penalmente", tienen derecho a recibir protección especializada por polivictimización y encomienda al Servicio Nacional de Protección Especializada y al Servicio Nacional de Reinserción Social Juvenil velar por su integración social.

Este mandato se precisa aún más en la Ley 21.302, que crea el Servicio Nacional de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia.[9] Su artículo 18 ter, inciso tercero, dispone que dentro de la oferta programática del Servicio deben existir programas especializados para niños y niñas menores de catorce años que, habiendo incurrido en conductas delictuales, sean "inimputables" por razón de su edad. La propia disposición exige diferenciar la respuesta según los grados de dificultad de los casos, con el objeto de asegurar una mayor especialización de los equipos.

Existe, por consiguiente, una diferencia relevante entre ambos cuerpos normativos, ya que mientras el artículo 51 de la Ley 21.430 reconoce un derecho a la protección reforzada y especializada, el artículo 18 ter de la Ley 21.302 establece un mandato concreto de diseño programático dirigido al Servicio Nacional de Protección Especializada.

La evidencia recabada para este capítulo indica, sin embargo, que dicho mandato no se habría traducido, hasta ahora, en una oferta programática específicamente destinada a los niños y niñas bajo la edad mínima de responsabilidad penal. Si bien el Servicio cuenta con programas de protección, no se identificó uno que en la actualidad responda específicamente a las características previstas en el artículo 18 ter, cuestión que se desarrolla más adelante, en el apartado sobre la ausencia de un programa especializado. De confirmarse esta brecha, el problema no podría describirse únicamente

[9] Ley 21.302, Crea el Servicio Nacional de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia y modifica normas legales que indica, Diario Oficial, 5 de enero de 2021.

como una insuficiencia de diseño de política pública, sino como la falta de ejecución de un mandato programático establecido con claridad por la legislación.

En consecuencia, el ordenamiento jurídico chileno no presenta una ausencia total de regulación respecto de los niños y niñas bajo la edad mínima de responsabilidad penal.[10] Existe, sin embargo, una insuficiencia normativa.

Por una parte, las leyes procedimentales no configuran un estatuto diferenciado que determine la ruta que debe seguir la intervención estatal cuando a un niño o niña menor de catorce años se le atribuye una conducta tipificada como delito, ni precisan cómo deben operar en ese contexto las garantías que el propio ordenamiento reconoce. El tratamiento que se les da procedimentalmente es el establecido en la Ley 19.968, dentro de los procedimientos especiales, denominado "de aplicación de medidas de protección", el cual no reconoce las particularidades que surgen de estos casos, como veremos más adelante. Por otra, los mandatos legales que exigen una respuesta programática especializada no parecen haber sido plenamente implementados por la institucionalidad encargada de ejecutarlos. Se trata, por tanto, de dos déficits distintos que deben ser analizados por separado, un déficit procedimental, derivado de la ausencia de una regulación específica que articule la intervención judicial y las garantías aplicables, y un déficit de implementación, asociado a la falta de ejecución de obligaciones de especialización que ya se encuentran reconocidas por el ordenamiento jurídico.

1.2. Cifras y datos disponibles

Las cifras que se presentan a continuación provienen de distintos organismos del Estado y no pueden sumarse ni compararse entre sí, porque cada una cuenta un objeto distinto, con una unidad de conteo, un corte etario y una cobertura propios. La Tabla N°1 las reúne para el año 2025 e indica, respecto de cada una, qué mide y cuál es su principal limitación. En el cuerpo del texto se conservan solo los datos que permiten sostener algún

[10] La Ley 16.618, Ley de Menores, tampoco configura en su texto vigente un régimen específico y sistemático para los niños y niñas bajo la edad mínima de responsabilidad penal: las disposiciones que regulaban la intervención frente a personas menores de edad involucradas en hechos delictivos fueron en gran parte derogadas por las Leyes 19.968 y 20.084, y las que mantienen vigencia, entre ellas el artículo 15, que contempla una unidad especializada de Carabineros, corresponden fundamentalmente a mecanismos generales de protección. Ley 16.618, Fija el texto definitivo de la Ley de Menores, Diario Oficial, 8 de marzo de 1967. Norma refundida por DFL N° 1, de 30 de mayo de 2000.

hallazgo; las razones por las que estas fuentes no convergen se analizan en el apartado sobre brechas de información.

Tabla N°1. Cifras estatales disponibles sobre niños y niñas menores de catorce años, año 2025.

Organismo y registro	Qué cuenta	Cifra 2025	Corte etario	Cobertura	Principal limitación
Carabineros de Chile, sistema AUPOL	Registros en calidad de "denunciado".	4.021	Menores de 14	Nacional	Un mismo niño o niña puede generar varios registros; mide actividad policial y no conducta.
Corporación Administrativa del Poder Judicial	Causas por "conductas disruptivas asociadas a infracciones de ley".	2.563	Sin verificar: la edad consta solo en el 27,4% de las causas 2020-2026.	Nacional	Causal incorporada al sistema en junio de 2022, con etiquetado retroactivo de causas anteriores.
Subsecretaría de Prevención del Delito, PSI 24 Horas	Niños y niñas distintos registrados como infractores.	4.115*	Menores de 13, según la rotulación de la fuente.	Nacional	Cálculo propio; la fuente no consigna el tramo de trece años cumplidos.
Subsecretaría de Prevención del Delito, Programa Lazos (Detección Temprana)	Derivaciones de menores de 14.	215	Menores de 14	81 comunas	Cuenta atenciones sin identificador único de beneficiario.

Organismo y registro	Qué cuenta	Cifra 2025	Corte etario	Cobertura	Principal limitación
Subsecretaría de la Niñez, Oficinas Locales de la Niñez	Niños y niñas con alarma "conducta constitutiva de delito" y plan de intervención activo.	27.765	Menores de 14, según el rótulo de la alarma.	341 de 345 comunas	La serie pasa de 5 casos en 2022 a 27.765 en 2025, trayectoria compatible con la entrada en operación del sistema de alarma.

Fuente: elaboración propia sobre la base de las respuestas a las solicitudes de acceso a la información pública formuladas para este capítulo.[11]

* Cifra de elaboración propia (15.888 infractores registrados en 2025 × 25,9% asignado por la fuente al tramo "menores de 13 años"), no reportada directamente por la fuente.

Clave de lectura: las cifras no son comparables ni agregables. Su presentación conjunta muestra la ausencia de una medición común, no un rango de estimaciones de una misma magnitud. La categoría AUPOL "conducido" (42 registros en 2025) se excluye por corresponder al traslado físico de un niño o niña a una unidad policial.

Entre 2020 y abril de 2026, el sistema AUPOL de Carabineros acumula 271.707 registros de procedimientos policiales en que aparece involucrado al menos un niño o niña menor de catorce años. En el 88,6% de ellos (240.856) el niño o niña figura en calidad de afectado o víctima, y en 16.691 en calidad de denunciado, lo que equivale a una razón aproximada de catorce a uno. Las demás calidades de participación, como infractor de tránsito, denunciante, testigo o conducido[12] tienen una incidencia menor.

[11] Carabineros de Chile, Departamento de Gestión de Información Institucional, Resolución Exenta N°86377, de 11 de mayo de 2026, sistema AUPOL. Corporación Administrativa del Poder Judicial, Oficio 17DDI N°2851, de 5 de mayo de 2026, Anexo 1. Ministerio de Seguridad Pública y Subsecretaría de Prevención del Delito, Primer Reporte Integral de Niñez con Trayectorias de Riesgo con Enfoque en Seguridad Pública, enero de 2026. Subsecretaría de Prevención del Delito, Consolidado de Atenciones y Registros del Programa Lazos 2020-2026. Subsecretaría de la Niñez, Carta SN N°422/2026, de 20 de mayo de 2026, pp. 3 y 4.

[12] La calidad "conducido" corresponde, en la nomenclatura del sistema AUPOL, al niño o niña que fue trasladado por Carabineros a una unidad policial en el curso del procedimiento. Tratándose de menores de catorce años, que no pueden ser detenidos, ese traslado debiera corresponder a la puesta a disposición del tribunal de familia o a la entrega a sus padres o cuidadores que regula el artículo 58 de la Ley 20.084, aunque la fuente no define la categoría ni permite cruzarla con la calidad de "denunciado". Registra 384 casos entre 2020 y 2025, con una tendencia a la baja, desde 95 en 2020 hasta 42 en 2025. Carabineros de Chile, RSIP N°86377, 11 de mayo de 2026, Hoja Punto 5.

Tanto en el período completo como en 2025, la participación de este grupo en procedimientos policiales se concentra de manera abrumadora en la calidad de víctima.[13]

La categoría "denunciado" es, con todo, la que más crece, pasa de 1.135 registros en 2020 a 4.021 en 2025, un incremento de 254,3% frente a un 89,9% del total de procedimientos. Como 2020 es una línea base atípica por las restricciones de movilidad de la pandemia, conviene calcular la variación desde 2021, el aumento de "denunciado" es entonces de 171,3% y el del total, de 35,2%, de modo que la brecha entre ambas tasas se mantiene. Esta cifra debe leerse, sin embargo, con cautela. AUPOL registra actividad institucional de detección, y su aumento puede reflejar cambios en los criterios de registro, en instrucciones internas o en la propensión de terceros a denunciar, y no necesariamente un cambio en la conducta de los niños y niñas.[14]

La principal fuente disponible para caracterizar a este grupo en el tiempo es el Estudio de Trayectorias Delictuales de la Subsecretaría de Prevención del Delito, que siguió hasta por diez años a 38.866 niños, niñas y adolescentes que tuvieron su primer contacto con el sistema policial en 2014.[15] Se trata, por tanto, de trayectorias iniciadas antes de la creación del Servicio Nacional de Protección Especializada y de la entrada en vigor de la Ley 21.430, de modo que el estudio describe la respuesta estatal de ese período. La persistencia de las brechas que este capítulo documenta con información actual sugiere, con todo, que su diagnóstico conserva vigencia.

El estudio distingue a quienes ingresaron por primera vez como vulnerados en sus derechos (64,9%), como infractores de ley (31,9%) y como "inimputables" (1.230 niños y niñas, un 3,2% de la cohorte). Esta última es una categoría etaria y no conductual, que agrupa a todo menor de catorce años registrado, cualquiera sea el motivo del contacto. Su principal motivo de primer ingreso es, precisamente, la vulneración de derechos (38,2%),

---

[13] Carabineros de Chile, Departamento de Gestión de Información Institucional, Resolución Exenta N°86377, de 11 de mayo de 2026, respuesta a la solicitud de acceso a la información pública N°AD009W0086377.

[14] Carabineros de Chile, Departamento de Análisis Criminal, Oficina de Estadística, cuadro "Cantidad de menores de 14 años, en calidad de participantes en procedimientos policiales, según tipo de participación, período 2020 al 19.04.2026" (hoja Punto 5), remitido mediante RSIP N°86377, de 11 de mayo de 2026. Los porcentajes con base en el año 2021 son elaboración propia de este capítulo a partir de ese cuadro, para controlar el efecto de la pandemia sobre la línea base de comparación.

[15] Ministerio de Seguridad Pública, Subsecretaría de Prevención del Delito, División de Estudios y Tecnología, Estudio: Trayectorias delictuales de niños, niñas y adolescentes en Chile, enero de 2026.

seguida de las incivilidades (18,9%), dentro de las cuales la categoría "mala conducta de menor" alcanza un 16,5%, y de los delitos contra la vida o la integridad de las personas (18,0%), compuestos principalmente por lesiones leves y amenazas.[16]

El mismo estudio concluye, respecto del grupo cuyo primer ingreso se produjo por vulneración de derechos, que "los datos muestran la falla del Estado, que detectó primero su necesidad en el primer contacto", y que "estos NNA no eligieron la calle o la delincuencia, el sistema los registró porque sufrieron negligencia, maltrato o abandono. La puerta por la que entraron fue la de la necesidad de protección y el delito no es su motivación, sino una respuesta reactiva a su entorno".[17]

En los perfiles de mayor gravedad y persistencia, la proporción de quienes ingresaron por primera vez como "inimputables" es la más alta de la cohorte, un 25% en el perfil de trayectorias persistentes crónicas y un 31,1% entre los 264 casos con quince o más ingresos al sistema. El estudio no permite establecer, en cambio, qué proporción de quienes ingresan como "inimputables" desarrolla después una trayectoria grave, dato indispensable para evaluar si la respuesta estatal previene o contribuye a la profundización de esas trayectorias.[18]

En sede judicial, la Corporación Administrativa del Poder Judicial (CAPJ) informó 14.256 causas ingresadas a los tribunales de familia entre 2020 y marzo de 2026 bajo la causal "conductas disruptivas asociadas a infracciones de ley", que es la forma en que el sistema identifica a los niños y niñas a quienes se atribuye un hecho que podría revestir características de delito.[19] En el 72,6% de esas causas (10.349) no quedó registrada la edad, de modo que solo 3.907 pueden atribuirse con certeza a niños y niñas menores de catorce años; en ese subconjunto, un 67,1% corresponde a niños y un 32,7% a niñas.[20] Por ello, toda proporción calculada sobre el

[16] El estudio no define conceptualmente la categoría "incivilidades"; la emplea como una de las familias delictuales de la clasificación del Centro de Estudios y Análisis del Delito (CEAD) de la Subsecretaría de Prevención del Delito, sin explicitar su base normativa ni el criterio utilizado para su construcción. A partir de las subcategorías reportadas es posible inferir que agrupa conductas como "mala conducta de menor" (la más frecuente dentro de esta familia tanto para infractores de ley como para inimputables), consumo de alcohol y drogas en la vía pública, desórdenes públicos y otras conductas de menor entidad no especificadas. Véase pp. 18-19 y 37-42.

[17] Ministerio de Seguridad Pública, Subsecretaría de Prevención del Delito, *Estudio: Trayectorias delictuales de niños, niñas y adolescentes en Chile*, enero de 2026, sección 9. p. 59.

[18] Ibíd., pp. 39, 45, 47 y 58.

[19] Corporación Administrativa del Poder Judicial, Oficio 17DDI N°2851, Causas con participantes menores de 14 años en competencia familia. Período 2020-2026. Anexo 1, hoja "1ª", 05 de mayo de 2026.

[20] Corporación Administrativa del Poder Judicial, Oficio 17DDI N°2851, de 5 de mayo de 2026, Anexo 1, hoja "1b".

total de causas debe leerse como una aproximación al universo de la categoría y no al de niños y niñas bajo la edad mínima. El dato de nacionalidad no se utiliza, por el sesgo de registro que afecta a niños y niñas migrantes, documentado más adelante. La causal, además, se incorporó al sistema informático del Poder Judicial en junio de 2022, lo que explica el salto de 726 causas en 2021 a 3.096 en 2022 y a 4.167 en 2023, las causas anteriores fueron etiquetadas retroactivamente, y no al momento del hecho.[21] La propia CAPJ reconoce que la edad no es un antecedente de registro obligatorio, y una segunda base remitida por la institución, que identifica a cada persona, incluye a adolescentes de catorce años o más, porque el código que utiliza no es exclusivo de este grupo.[22]

La serie, sin embargo, no se detiene en su punto más alto, las causas descienden a 2.996 en 2024 y a 2.563 en 2025, una caída de 38,5% respecto de 2023, primer año completo con la causal incorporada al sistema. En el mismo período, la categoría "denunciado" de AUPOL aumenta un 39,2%, al pasar de 2.889 registros en 2023 a 3.613 en 2024 y 4.021 en 2025. Se trata de dos registros estatales sobre un fenómeno cercano, que cuentan unidades distintas y se sitúan en momentos diferentes del circuito (el policial registra la detección; el judicial, solo las causas en que se decreta el ingreso a un programa), y que, además, evolucionan en direcciones opuestas. El material recopilado para este capítulo no permite establecer si esa divergencia responde a cambios reales en la conducta de los niños y niñas, a diferencias en los criterios de registro de cada institución, o a otro factor no identificado. Lo que sí permite afirmar es que los registros estatales no respaldan de manera unívoca la premisa de un aumento sostenido del fenómeno sobre la que descansa el debate legislativo que se examina más adelante, según el registro estatal que se consulte, la tendencia reciente es de alza o de baja.

A ello se suma que la causal no distingue de forma exclusiva la conducta transgresora. Esa conducta se asigna cuando el tribunal decreta el ingreso del niño o niña a un programa de protección, momento en que el funcionario debe marcar al menos una opción de un listado que incluye, junto a la supuesta conducta transgresora, categorías como negligencia parental, consumo de drogas, deserción escolar o situación de calle, que pueden describir aspectos distintos de una misma realidad. La causal "consumo de

[21] Corporación Administrativa del Poder Judicial, Oficio 17DDI N°5019, de 31 de julio de 2026 pp. 2-3.

[22] Corporación Administrativa del Poder Judicial, Oficio 17DDI N°5019, de 31 de julio de 2026, p. 4, y base de datos remitida en respuesta a ese oficio.

drogas" registra, para el mismo período, 18.465 causas, sin que se pueda saber cuántas corresponden a los mismos niños y niñas.[23]

Esta fragilidad de datos no es solo un problema técnico, sino que parece tener su origen en el objetivo tras la creación del sistema de medición del Poder Judicial: "El sistema estadístico en el Poder Judicial está destinado para los efectos de hacer mediciones de control de gestión. Y no hay definiciones claras para recabar antecedentes estadísticos para tomar mejores decisiones jurisdiccionales".[24] En otras palabras, el sistema fue pensado para medir cuánto trabajan los tribunales, cuántas causas se abren, cuántas se cierran, en cuánto tiempo, y no para entender la situación concreta de cada niño o niña ni para diseñar políticas públicas a partir de esa información. Como indica la jueza Paz Pérez, "hoy día la estadística, se asume, que es para la gestión, lo que importa es cuántas causas se terminan, pero no cómo tramitamos las causas".[25]

Esta apreciación es corroborada por la jueza Paulina Gómez Salazar, del Juzgado de Familia de Antofagasta, quien coincide en que las mediciones existentes en el Poder Judicial "son muchísimas", pero de gestión y no de calidad. Advierte sobre lo que llama "el incentivo perverso" del sistema, ya que, como los jueces son evaluados por la cantidad de causas que logran cerrar, existe una presión por resolver rápido las causas en lugar de investigar a fondo cada situación.[26] Ambas magistradas coinciden, además, en que el problema no es solo de diseño sino también de identificación. La jueza Gómez explica que, en especial en el caso de niños y niñas migrantes, "es difícil ir poniendo tantas marcas en el sistema cuando ni siquiera existe un identificador único y estable para cada niño (RUT, pasaporte, NIP), lo que hace aún más difícil llevar un conteo real de estos casos."[27]

Este precario diseño contribuye a invisibilizar el problema en el debate público, tal como lo resume la jueza Pérez Ahumada: "Como decíamos nosotras la otra vez, si no se cuenta, no cuenta".[28]

1.3. Factores de riesgo y de protección

La literatura especializada coincide en que el inicio temprano de conductas transgresoras no obedece a una causa única, sino a la acumulación e interacción de factores de riesgo individuales, familiares, escolares y comunitarios.

---

[23] Corporación Administrativa del Poder Judicial, Oficio 17DDI N°2851, Anexo 1, hoja "3B".
[24] Entrevista a Paz Pérez Ahumada, 26 de junio de 2026.
[25] Ibíd.
[26] Entrevista a Paulina Gómez Salazar, 30 de junio de 2026.
[27] Ibíd.
[28] Entrevista a Paz Pérez Ahumada, 26 de junio de 2026.

Entre ellos se puede mencionar la impulsividad y los problemas conductuales tempranos, la parentalidad negligente o maltratadora, la desvinculación escolar, la pobreza y la exposición a violencia en el entorno.[29] La evidencia muestra, además, que quienes debutan con dichas conductas en la niñez presentan trayectorias más persistentes y graves que quienes lo hacen en la adolescencia,[30] y que la victimización previa opera como uno de los predictores más consistentes, al punto que los factores criminogénicos y las experiencias de vulneración tienden a solaparse en esta población.[31]

La psicóloga Daniela Zúñiga,[32] investigadora del estudio "Factores criminológicos y victimológicos vinculados al comportamiento delictivo en la infancia y su relación con las prácticas del Tribunal de Familia",[33] cuyos resultados fueron publicados en 2026, analiza el comportamiento delictivo temprano desde la criminología y la victimología del desarrollo. Sostiene que en los niños y niñas que inician conductas disruptivas antes de los doce o catorce años los factores de riesgo no operan de manera lineal ni determinista, sino conforme a un modelo ecológico multifactorial y dinámico que articula variables individuales, familiares, institucionales y contextuales. En el plano familiar releva los abusos físicos, emocionales y sexuales, junto con formas más invisibles de desprotección como el abandono y la negligencia de los cuidadores. Señala, además, que en cuanto a las diferencias de género si bien todos los casos del estudio han sido judicializados por conductas disruptivas (externalizantes), los niños, a diferencia de las niñas, de 13 años y menores, están más frecuentemente expuestos a negligencia por parte de los cuidadores, así como también, a vivir en barrios con ciertos indicadores de vulnerabilidad social. En el caso de las niñas de 13 años o menos, aparecen frecuentemente expuestas al maltrato físico y psicológico al igual que los niños, pero la negligencia no es visible en el caso de las niñas. Además, la conducta de las niñas se encuentra vinculada a otros

[29] David P. Farrington, "Developmental and life-course criminology: Key theoretical and empirical issues. The 2002 Sutherland Award Address", *Criminology*, vol. 41, núm. 2, 2003, pp. 221-255; Rolf Loeber y David P. Farrington, "Young children who commit crime: Epidemiology, developmental origins, risk factors, early interventions, and policy implications", *Development and Psychopathology*, vol. 12, núm. 4, 2000, pp. 737-762.

[30] Terrie E. Moffitt, "Adolescence-limited and life-course-persistent antisocial behavior: A developmental taxonomy", *Psychological Review*, vol. 100, núm. 4, 1993, pp. 674-701.

[31] Carolina Condemarín Norambuena, "Diferencias de género en los mecanismos explicativos de los cambios en la conducta delictiva de hombres y mujeres infractores de ley", tesis para optar al grado de doctora en Psicología, Santiago, Escuela de Psicología, Pontificia Universidad Católica de Chile, 2023, capítulo 7, pp. 106-118.

[32] Entrevista a Daniela Zúñiga Silva, 20 de agosto de 2026.

[33] "Factores criminológicos y victimológicos vinculados al comportamiento delictivo en la infancia y su relación con las prácticas del Tribunal de Familia", No11240951, financiado por la Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo del Gobierno de Chile.

problemas familiares, como el consumo de sustancias dentro de la familia, así como también a desarrollar una autopercepción negativa de sí mismas (síntomas internalizantes) y cierta dificultad por parte de los padres en acordar límites con ellas[34]. De acuerdo al estudio de la psicóloga Daniela Zúñiga, los factores criminogénicos y las experiencias de victimización se solapan al punto de no poder distinguirse, cuestión que se recoge en el concepto de polivictimización.

Entre los factores asociados al inicio y continuidad de trayectorias transgresoras, el vínculo con el sistema educativo aparece como uno de los más consistentemente documentados, tanto en la evidencia comparada como en los antecedentes nacionales disponibles. La desvinculación escolar, ya sea por deserción o expulsión, no solo se asocia empíricamente a un mayor riesgo de involucramiento en conductas transgresoras, sino que también constituye, *a contrario sensu*, uno de los mecanismos de protección con mayor respaldo empírico cuando la trayectoria educativa se mantiene o la persona se logra reinsertar.

Existe, en primer lugar, una investigación longitudinal, con datos nacionales obtenidos de la tesis doctoral de Condemarín, basada en calendarios de vida aplicados a 122 personas que cumplían sanción por delitos cometidos bajo la Ley de Responsabilidad Penal Adolescente, con mediciones mensuales a lo largo de treinta y seis meses. Se establece en ese estudio que durante los meses en que las personas se encuentran estudiando, la probabilidad de cometer delitos disminuye en un 89%, sin diferencias significativas por sexo. La muestra corresponde a personas mayores de dieciocho años sancionadas por hechos cometidos siendo adolescentes, por lo que no describe a niños y niñas menores de catorce años.

Por otra parte, la Defensoría de la Niñez documenta que desde 2018 se acumulan 7.574 expedientes de expulsión y cancelación de matrícula. Se observa una concentración preocupante desde los primeros niveles de enseñanza básica hasta octavo. La distribución territorial muestra, además, las tasas más altas en el norte del país, con Tarapacá en 0,75 y Arica y Parinacota en 0,43 expulsiones por cada mil estudiantes matriculados.[35]

El sistema educativo contribuye, mediante la exclusión temprana, a debilitar uno de los factores de protección con mayor respaldo empírico, en un momento del desarrollo en que la ausencia de una respuesta estatal

[34] Entrevista a Daniela Zúñiga Silva, 20 de agosto de 2026.

[35] Defensoría de la Niñez, *Diagnóstico Anual. Situación de derechos de la niñez y adolescencia 2026*, 2026, p. 65.

especializada frente a la conducta transgresora ya deja a estos niños y niñas en una posición de particular vulnerabilidad.

Los registros del sistema AUPOL dan cuenta que entre 2020 y 2025 hay un total de 17.606 registros de delitos de connotación sexual con niños y niñas menores de catorce años involucrados, mientras que los registros de violencia intrafamiliar crecen un 61% en el período, de 3.328 a 5.359 anuales.[36] Ambas cifras agrupan distintas calidades de participación (víctima, denunciado, testigo) sin distinguirlas, por lo que no permiten, por sí solas, cuantificar específicamente la victimización sexual previa de este grupo.

En consecuencia, la victimización previa no debe leerse únicamente como una afectación de derechos que amerita protección, sino también como un factor de riesgo asociado al eventual inicio de conductas transgresoras.

Esta lectura es coherente con la evidencia que aporta la evaluación del Servicio Nacional de Protección Especializada. La Segunda Encuesta de Polivictimización de la Subsecretaría de Prevención del Delito, de 2023, registra niveles elevados de maltrato por parte de cuidadores y de exposición a violencia intrafamiliar, sin reducción significativa respecto de mediciones anteriores y con mayor incidencia en niños y niñas pertenecientes a grupos históricamente más vulnerables, lo que refuerza la existencia de condiciones estructurales que reproducen el riesgo de vulneración.[37] En la misma dirección, el panel de expertas convocado por la Defensoría de la Niñez identificó la violencia familiar y social previa al contexto escolar, la violencia cronificada y la polivictimización como factores que anteceden a la conducta transgresora.[38]

El análisis de clúster del estudio permite precisar aún más este vínculo. El perfil denominado "Trayectorias de Vulnerabilidad Contextual", que agrupa al 21,2% de la muestra reincidente,[39] presenta el mayor peso de victimización previa de todos los grupos identificados. Un 77% ingresó por primera vez al sistema por vulneración de derechos, un 43% de sus contactos totales corresponden a esta categoría y su promedio de vulneraciones registradas es de 3,03, el más alto entre los cinco perfiles.[40] El

---

36 Carabineros de Chile, RSIP N°86377, 11 de mayo de 2026, Hoja Punto 4.

37 Datos de la Segunda Encuesta de Polivictimización (Subsecretaría de Prevención del Delito, 2023) citados de manera indirecta a partir de UNICEF, *Informe final. Evaluación del Servicio Nacional de Protección Especializada a la Niñez y la Adolescencia*, 2026, pp. 4-5.

38 Defensoría de la Niñez, *Diagnóstico anual,* op. cit.*,* p. 64.

39 Ibíd., p. 38.

40 Subsecretaría de Prevención del Delito, *Estudio,* op. cit.*,* p. 35 y 37.

propio estudio interpreta que en este grupo "la conducta transgresora es secundaria a una crisis de protección de las infancias".[41] El estudio registra la secuencia entre vulneración e infracción, pero no informa qué respuesta recibió cada niño o niña tras el primer contacto, de modo que la falta de atención se infiere de la reiteración y no de un dato directo. Con todo, como el registro policial solo capta la victimización que llega a conocimiento de Carabineros, la proporción de niños y niñas con vulneración previa debe entenderse como un piso y no como un techo para el análisis. Los registros administrativos del Servicio Nacional de Protección Especializada apuntan en la misma dirección para un período más reciente. De los 896 ingresos de niños y niñas de entre 4 y 13 años registrados durante 2024 con causales asociadas a conductas transgresoras, 643 correspondían a niños y niñas con al menos un ingreso previo al propio Servicio, y el informe que describe esos ingresos reconoce "la recurrencia de situaciones de riesgo y la posible insuficiencia de las respuestas institucionales para prevenir nuevas derivaciones".[42]

En ese grupo la conducta no se explica como el inicio de una trayectoria delictual con dinámica propia, sino como una manifestación de desprotección no resuelta. Esta lectura coincide con el artículo de Zúñiga y otras, que concluye que "el desarrollo de comportamientos delictuales en la niñez se encuentra estrechamente vinculado a experiencias de victimización" y advierte que "es posible que el Estado produzca victimizaciones a propósito de no atender estas necesidades".[43]

La caracterización de las conductas que ingresan a los tribunales de familia refuerza lo anterior. Según se desprende de las entrevistas realizadas para este capítulo, y en particular de la investigación que la psicóloga Daniela Zúñiga realizó con consejeras técnicas de tribunales de familia, las tipologías distan de ser homogéneas. Las más frecuentes y reiteradas corresponden a dinámicas relacionales en entornos próximos, como el colegio o el barrio, pero también aparecen, de forma excepcional o emergente,

---

41 Ibíd., p. 59.

42 Servicio Nacional de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia, División de Estudios y Asistencia Técnica, Descripción de ingresos de niños, niñas y adolescentes al Servicio Nacional de Protección Especializada con conductas transgresoras, febrero de 2025, Tabla N°4, pp. 6-7, y p. 12. La caracterización se reproduce en la sección 2 de Servicio Nacional de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia, Propuesta de Modelo de Intervención Especializada para Niños, Niñas y Adolescentes Menores de 14 Años con Conductas Transgresoras de Ley. Informe final del Grupo Asesor, 2025, pp. 8-9. https://www.servicioproteccion.gob.cl/601/articles-3697_recurso_1.pdf,

43 Daniela Zúñiga Silva y otras, "Factores de riesgo, protección y experiencias de victimización en trayectorias delictivas tempranas", *Política Criminal*, vol. 21, núm. 41, 2026, pp. 384-406.

conductas de alta gravedad social, entre ellas el abuso sexual, el tráfico de drogas y el homicidio.[44]

En la misma línea, a partir de las entrevistas a consejeras técnicas, la psicóloga advierte sobre la aparición reciente de conductas vinculadas al tráfico de drogas: "...También se ven elementos que tienen que ver con el tráfico de drogas. Las consejeras nos dicen que eso lo han visto, que antes no, antes de la pandemia quizás no se veía tan frecuentemente, ahora se empieza a visualizar. No de manera tan frecuente, pero sí se comienza a identificar".[45]

1.3.1. Salud mental y consumo

Los niños y niñas menores de catorce años que accedieron a tratamiento, entre 2020 y 2025, en el Programa de Tratamiento para Niños, Niñas y Adolescentes con Consumo Problemático de Alcohol y otras Drogas, sumaron 252 casos. Esta cifra no representa necesariamente a todos aquellos con consumo problemático detectado, ya que el universo de tratados está determinado por la oferta disponible y no por la magnitud real de la necesidad. Entre quienes pudieron acceder, un 61,9% (156 casos) presentó un diagnóstico de otro trastorno de salud mental distinto del trastorno por uso de sustancias; en un 25% (63 casos) el diagnóstico se encontraba en estudio, y solo en un 13,1% (33 casos) el equipo tratante descartó otro trastorno.[46]

Las brechas de acceso a salud mental en los sistemas a los que estos niños y niñas son derivados están documentadas en fuentes recientes, aunque ninguna distingue a quienes ingresan por una conducta atribuida. La Defensoría de la Niñez informa que, en 2023, 29.106 niños, niñas y adolescentes de los sistemas de protección de derechos y de justicia juvenil se encontraban en lista de espera, con tasas especialmente altas en Los Lagos, La Araucanía y Los Ríos.[47] La evaluación del Servicio Nacional de Protección Especializada agrega que, en algunos territorios, las listas de espera de los centros de salud mental comunitaria alcanzan hasta dos años, lo que obliga a la atención primaria a asumir casos de alta complejidad sin los recursos adecuados.[48]

---

44 Entrevista a Daniela Zúñiga, psicóloga, 20 de agosto de 2026.

45 Ibíd.

46 Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol, respuesta a Solicitud de Acceso a la Información N°AB092T0001548, contenida en el Oficio Ordinario N°416, Anexo N°1, 12 de mayo de 2026, p. 9.

47 Defensoría de la Niñez, *Diagnóstico Anual*, op. cit, p. 30.

48 UNICEF, *Informe final. Evaluación del Servicio Nacional de Protección Especializada a la Niñez y la Adolescencia*, 2026, p. 69.

Estos antecedentes nos llevan a leer la salud mental y el consumo problemático en una doble clave respecto de los niños y niñas menores de catorce años a quienes se atribuyen conductas transgresoras. Por una parte, operan como factor de riesgo asociado al inicio y a la continuación de trayectorias delictivas. Por otra, su adecuada atención constituye un derecho cuya insatisfacción es, en sí misma, una forma de desprotección. Ambas dimensiones se refuerzan entre sí, ya que la necesidad de salud mental no atendida agrava la vulnerabilidad del niño o niña y puede contribuir a consolidar la conducta que el Estado dice querer evitar.

Entre los pocos niños y niñas menores de catorce años que acceden a tratamiento por consumo, la comorbilidad es la regla y no la excepción. Aunque el registro de SENDA no permite saber cuántos de ellos tienen además una conducta atribuida, el dato es consistente con la lectura, sostenida a lo largo de este capítulo, según la cual la conducta de estos niños y niñas debe entenderse, al menos en una parte relevante de los casos, como síntoma de una vulneración subyacente antes que como una trayectoria delictual autónoma. Esta lectura es coherente con la evidencia sobre victimización previa, que muestra que el abuso en la infancia predice tanto el consumo de drogas como la comisión de delitos, operando el consumo como mediador de esa relación.[49]

La falta de articulación, evidenciada en la escasa derivación entre los tribunales de familia y los dispositivos de salud, revela que la salud mental de estos niños y niñas queda entregada a un sistema general saturado, sin una respuesta ajustada a la complejidad de su situación.[50] El resultado es una paradoja, la desatención de la salud mental y del consumo, lejos de prevenir la continuación de trayectorias delictivas, puede contribuir a facilitarla, de modo que el desenlace que el discurso público atribuye a la peligrosidad del niño o niña podría ser, al menos en parte, producto de la propia inacción estatal. Los datos disponibles no permiten medir ese efecto, pero sí constatar que el Estado no ha puesto en marcha la respuesta que permitiría descartarlo.

1.4. Respuestas institucionales existentes

El circuito institucional aplicable a estos niños y niñas comprende cuatro instancias, ninguna de las cuales fue diseñada específicamente para esta población. La primera, el registro policial, se materializa a través de dos bases de datos de Carabineros de Chile. Estas son AUPOL y el Programa

[49] Carolina Condemarín Norambuena, op. cit., pp. 106-107, 110-111 y 118.

[50] Comité de los Derechos del Niño, *Observación General núm.5*, op. cit., párr. 37.

de Seguridad Integrada 24 Horas, los que constituyen el punto de entrada del niño o niña al sistema, pero que también operan como registros administrativos sin estándar probatorio declarado ni control judicial sobre la ocurrencia del hecho. La segunda instancia es la causa ante el tribunal de familia, bajo la nomenclatura "conductas disruptivas asociadas a infracciones de ley", que activa el catálogo de medidas de protección de la Ley 19.968, pero sin un procedimiento diferenciado de aquel aplicable a cualquier otra causa de vulneración de derechos. La tercera instancia es la eventual derivación al Servicio Nacional de Protección Especializada, que no cuenta con un programa ni con una línea presupuestaria específica para esta población, sino que la ofrece en su oferta programática de protección. La cuarta instancia es la eventual derivación a programas de la Subsecretaría de Prevención del Delito, principalmente el Programa Lazos.

Respecto de este último programa, es preciso señalar que está dirigido a niños, niñas y adolescentes entre 10 y 17 años, que presentan distintos niveles de riesgo y necesidades de atención, ofreciendo intervenciones especializadas según diagnósticos diferenciados. Su propósito, de acuerdo con la resolución exenta 2430 de 2025 de la Subsecretaría de Prevención del Delito, es prevenir la participación de niños, niñas y adolescentes en actividades delictuales, por medio de intervenciones especializadas selectivas e indicadas acorde a los factores de riesgo que se encuentren presentes, propiciando el fortalecimiento de factores protectores a nivel familiar. Este programa cuenta con cuatro componentes: a) detección temprana, b) orientación en parentalidad positiva, c) intervención en parentalidad positiva y d) terapia multisistémica.[51]

La edad de ingreso de diez años que fija el Programa Lazos deja fuera, por definición, al segmento de la llamada niñez "inimputable" menor de esa edad. La distribución por edad simple de las causas con edad verificada permite dimensionarlo. De las 3.907 causas, 1.498 corresponden a niños y niñas de trece años (38,3%); 779 a doce años (19,9%), 455 a once años (11,6%) y 295 a diez años (7,6%). Los menores de diez años suman 880 casos, esto es, un 22,5% del total con edad verificada. El corte etario del programa deja fuera, por tanto, a algo más de uno de cada cinco casos registrados con edad conocida. Corresponde advertir que ese subconjunto representa solo el 27,4% del universo informado por la Corporación, de modo que la proporción no puede proyectarse sin reservas al conjunto

[51] Subsecretaría de Prevención del Delito, Resolución Exenta N° 2430, de 12 de diciembre de 2025, que aprueba los Lineamientos del Programa Lazos año 2026 y deja sin efecto la Resolución Exenta N° 3.127 de 2024.

de las causas. Ese corte etario no es una contingencia operativa, sino una definición de política que el Ejecutivo ratificó en agosto de 2026, al situar en el Programa Lazos, para niños y adolescentes de diez a diecisiete años, la estrategia interministerial del Plan Chile Cuida a los Niños frente al riesgo de involucramiento delictual.[52]

Aunque no es posible desagregar, dentro de las cifras nacionales de medidas de protección, cuántas corresponden específicamente a causas por conductas disruptivas asociadas a infracciones de ley, resulta ilustrativo dimensionar el sistema genérico al que estos niños y niñas son remitidos a falta de un circuito propio. Según el Informe de Gestión Trimestral de la Corte Suprema, correspondiente al período abril-junio de 2024, existían 178.351 medidas de protección vigentes a nivel nacional, de las cuales solo un 2,5% (4.430) correspondía a internación en sistema residencial, un 6,1% (10.889) a familias de acogida especializada y el 91,4% restante (163.032) a intervención ambulatoria, ejecutada a través de una oferta de 1.174 dispositivos licitados por el Servicio de Protección Especializada.[53]

La evaluación del Servicio Nacional de Protección Especializada, encargada por UNICEF, confirma que esta entidad opera bajo una presión sostenida. Entre 2021 y 2024 los ingresos mensuales al Subsistema de Protección Especializada superaron de forma recurrente los diez mil casos, llegando a 21.912 en enero de 2024, en un contexto de disminución de la población infantil, lo que la evaluación interpreta como una intensificación relativa de la demanda.[54] En este mismo Servicio, que no cuenta con un dispositivo especializado, quedan insertos los niños y niñas con conductas transgresoras de ley (bajo la edad mínima de responsabilidad penal) derivados por los tribunales de familia.

De acuerdo con la información recabada, la respuesta estatal frente a estos niños y niñas presenta problemas que se concentran en tres planos. En primer lugar, el modo en que el Estado registra a estos niños y niñas los ubica, desde el primer contacto policial, bajo una categoría que anticipa una calificación penal sin que medie estándar probatorio ni pronunciamiento judicial. En segundo término, la representación judicial de estos

---

[52] Servicio Nacional de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia: "Presidente Kast y ministra Wulf lanzan 'Plan Chile Cuida a los Niños', hoja de ruta 2026-2030 para proteger la infancia", 31 de agosto de 2026. en https://www.servicioproteccion.gob.cl/portal/5102. T13.cl: "Los cambios que anunció el Gobierno para fortalecer el Sistema de Protección Integral de la Niñez", 31 de agosto de 2026. https://www.t13.cl/noticia/nacional/los-cambios-anuncio-gobierno-para-fortalecer-sistema-proteccion-integral-ninez-31-8-2026

[53] Corte Suprema, Informe de Gestión Trimestral sobre Cumplimiento del Auto acordado Acta 37-2014 y Medidas de Protección en el Territorio Nacional, abril-junio de 2024, p. 4.

[54] UNICEF, *Informe final,* op. cit., pp. 4-5.

niños y niñas resulta marginal, ya que la cobertura de *curador ad litem* (abogado de niños) es baja, pese a que las causas se fundan precisamente en la atribución de una conducta tipificada. En tercer lugar, existe una desproporción marcada entre el número de causas que ingresan al sistema y la oferta de prestaciones efectivamente disponible para atenderlas, agravada por la falta de un programa especializado dentro del servicio llamado a proveerlo que proporcione cobertura global. Estos tres problemas se examinan a continuación.

El Estado no emplea una nomenclatura única para registrar a los niños y niñas menores de catorce años a quienes se atribuye un hecho que puede ser calificado como delito penal. El Estudio de Trayectorias Delictuales de la Subsecretaría de Prevención del Delito los clasifica explícitamente bajo la categoría "inimputable". AUPOL, en cambio, los registra bajo las calidades "denunciado" o "infractor", y la CAPJ bajo la causal "conductas disruptivas asociadas a infracciones de ley". Las diversas etiquetas comparten un mismo defecto de fondo, anticipan, de manera implícita o explícita, una calificación penal sin que medie estándar probatorio ni pronunciamiento judicial. En los registros policiales, esta calificación se produce en el momento mismo del contacto con la policía y se asocia a un historial de reingresos; en el registro judicial, se asigna al decretarse el ingreso del niño o niña a un programa, también sin pronunciamiento sobre la ocurrencia del hecho.

Aunque el capítulo no cuenta hasta ahora con información sistemática sobre el destino posterior de este registro, la propia lógica de su funcionamiento permite identificar sus consecuencias más inmediatas. Al asociarse un historial de reingresos a partir únicamente del contacto policial, la categoría opera como una calificación que antecede y en los hechos sustituye al pronunciamiento judicial sobre la ocurrencia del hecho. El niño queda "etiquetado" como autor de una conducta tipificada sin que exista un proceso que haya establecido esa atribución, y ese registro inicial es el que pone en marcha las respuestas institucionales descritas en este capítulo, desde la causa de protección hasta la eventual derivación a un tratamiento.

Esta forma de criminalización indirecta es precisamente lo que el artículo 40.3 de la CDN, la regla 4 de las Reglas de Beijing y la Observación General N°24 del Comité de los Derechos del Niño buscan prevenir al exigir que los Estados excluyan efectivamente, y no solo de manera formal, a los niños y niñas bajo la edad mínima de responsabilidad penal de cualquier tratamiento equivalente al sistema penal.

Cabe advertir, además, que el propio sistema de protección en el que estos niños y niñas son insertos, a falta de un dispositivo especializado, opera con herramientas de naturaleza cautelar que se acercan a la lógica penal. El Informe de Gestión Trimestral de la Unidad Acta 37-2014 registra, para el período abril-junio de 2024, un total de 981 órdenes de búsqueda y recogimiento vigentes a nivel nacional, cifra que resulta de sumar las tres modalidades informadas, de las cuales 254 corresponden a modalidad residencial, 29 a familias de acogida y 698 a modalidad ambulatoria, vigentes en 16 de las 17 jurisdicciones del país.[55] Esta cifra concierne al universo total de medidas de protección vigentes, sin que las fuentes consultadas permitan desagregar qué proporción afecta específicamente a niños y niñas menores de catorce años ingresados por conducta transgresora. El mecanismo que habilita a las policías para ubicar y trasladar por la fuerza a un niño o niña que ha abandonado o evadido el cumplimiento de una medida de protección resulta, en la práctica, análogo a una orden de captura cuando se aplica a este grupo, pese a tratarse de sujetos que, por definición, no han incurrido en responsabilidad penal alguna.

A la deficiencia del registro se suma un problema de clasificación en el propio sistema del Poder Judicial. Según describe una de las profesionales entrevistadas, estas situaciones ingresan habitualmente bajo la nomenclatura de causas de "protección", identificadas con la letra "P", puesto que los niños y niñas que cometen conductas disruptivas y son judicializados por esos motivos son ingresados como causas relacionadas con la protección por ley: "en los niños todo es protección". Por esta razón, es muy difícil diferenciar entre los casos que ingresan por "protección". En algunos, casos menos frecuentes, es posible, que en algunos, casos menos frecuentes, el inicio temprano en conductas disruptivas, no esté ligado a una vulneración de derechos y que el tratamiento sea distintivo a un caso donde existe un solapamiento, o un caso donde los niños son vulnerados en sus derechos y no han cometido conductas vinculadas a la transgresión de los limites sociales. Si bien, existen registros, estos son diseñados para resolver las causas judiciales y prestar apoyo psicosocial cuando es necesario, pero no permiten construir un dato para la política pública.

En este sentido, Daniela Zúñiga precisa que "...lo mismo pasa con los niños menores de 14, peor todavía, porque todas son P y tampoco podemos distinguir si un niño se ha abierto una causa de protección, pero

[55] Corte Suprema, Unidad Acta 37-2014, Informe de Gestión Trimestral, abril-junio de 2024, pp. 15, 24 y 30.

también es un niño que está cometiendo faltas e infracciones de inicio temprano no podemos hacer una distinción ahí".[56]

1.4.1. Debido proceso

Otro problema es la falta de efectividad de las garantías procesales. Contar con un debido proceso implicaría, en primer lugar, disponer siempre de representación jurídica, tal como lo mandata el artículo 18 de la Ley 19.968, considerando que estos casos se tramitan como causas de protección. Cabe agregar que la Ley 21.430 reformó el artículo 18 de la Ley 19.968 y estableció la obligación de nombrar abogado del niño (ex *curador ad litem*) en causas de protección y violencia, indicándose incluso que su omisión se sancionará con la nulidad de todo lo obrado.

La representación jurídica es, además, la condición material del acceso efectivo a la justicia de estos niños y niñas. El artículo 50 de la Ley 21.430 reconoce a todo niño, niña y adolescente el derecho a la tutela judicial, a ser informado del procedimiento y de sus derechos, y a contar con una representación judicial especializada. Obliga, asimismo, al Estado a proveer una oferta de defensa jurídica letrada, especializada y autónoma, desde las primeras actuaciones, en todo procedimiento en que pueda aplicarse una medida de protección. Sin un abogado que lo informe, lo asesore y pueda controvertir el hecho que se le atribuye, el niño o niña no accede a la justicia en sentido material, aunque exista una causa abierta al respecto. Las Reglas de Brasilia apuntan en la misma dirección al reconocer a todo niño, niña y adolescente como una persona en condición de vulnerabilidad y exigir de los órganos del sistema de justicia una especial tutela en consideración a su desarrollo evolutivo.[57]

La CAPJ informa que, de las causas de protección por conductas disruptivas asociadas a infracciones de ley ingresadas entre 2020 y el 30 de marzo de 2026, 1.722 niños y niñas contaron con abogado del niño. Esa cifra representa un 12,1% si se calcula sobre el total de 14.256 causas informadas, y un 44,1% si se calcula sobre las 3.907 con edad verificada.[58] La fuente no permite determinar cuál de las dos bases corresponde, porque la planilla de curadores no incluye la variable edad. Debe leerse,

---

[56] Entrevista a Daniela Zúñiga, psicóloga, 20 de agosto de 2026.

[57] Ley 21.430, op. cit., artículo 50. XIV Cumbre Judicial Iberoamericana, *Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad*, Brasilia, 2008, regla 5.

[58] Corporación Administrativa del Poder Judicial, Oficio 17DDI N°2851, ID N°175011, de 5 de mayo de 2026, directora interina Andreina Olmo Marchetti, Anexo 1, pestañas 1 y 3. La pestaña 3 no especifica si los curadores reportados corresponden exclusivamente a las causas por conductas disruptivas o a toda causa proteccional. De ser lo segundo, la proporción sería aún menor.

en consecuencia, como una aproximación y no como una tasa, ya que compara un número de niños con un número de causas, que son unidades distintas, y la fuente no aclara si los curadores reportados corresponden exclusivamente a estas causas, ni permite separar las ingresadas antes de la reforma de la Ley 21.430, que hizo obligatoria la designación.

A ello se suma un antecedente que ilustra lo débil que puede resultar esta información. Consultada la institución nuevamente sobre esta materia, dos meses después, respondió que la designación de abogado del niño no cuenta con una nomenclatura o variable estructurada que permita identificarla mediante explotación directa de las bases de datos. Señalan que obtener el dato exigiría revisar individualmente los expedientes, lo que excede las posibilidades de consulta sistémica. Es decir, declaró imposible en julio de 2026 la obtención del mismo dato que había entregado, desglosado por año, nacionalidad y comuna, en mayo de ese año.[59]

Junto con la representación, el debido proceso exige que la atribución de la conducta descanse en algún mecanismo de determinación de los hechos. Aunque el niño o niña no responde penalmente, la decisión que se adopte a su respecto debiera contar con garantías, entre ellas alguna forma de investigación o de informe pericial, en especial cuando el niño o niña niega el hecho que se le imputa. En la práctica, sin embargo, no existe por regla general una investigación propiamente tal, sino informes de diagnóstico del niño o niña y de su familia, que no equivalen a un peritaje ni permiten controvertir la ocurrencia del hecho. Así lo explica una de las profesionales entrevistadas.

> (...) en el ámbito de familia, se investiga en el sentido de pedir diagnósticos... Hacer diagnósticos a los niños y las familias... Eso no es realizado, en todos los casos por un perito, es realizado por un profesional, similar a un testigo experto, quizás, es otra figura, en el fondo, es un equipo psicosocial, un programa que se preocupa de hacer un diagnóstico de lo que está pasando... y con esa información se toma una decisión, ya sea para una causa infraccional que llega por esa vía o por una causa de protección.[60]

---

[59] Corporación Administrativa del Poder Judicial, Oficio 17DDI N°4464, ID N°188754, de 8 de julio de 2026, en respuesta a la solicitud sobre estadística de infracciones de ley de niños, niñas y adolescentes menores de 14 años, en contraste con el Oficio 17DDI N°2851, de 5 de mayo de 2026, Anexo 1, pestaña 3.

[60] Entrevista a Daniela Zúñiga, psicóloga, 20 de agosto de 2026.

1.4.2. Desproporción entre causas y prestaciones

La desproporción entre detección y prestación se aprecia con claridad en materia de consumo problemático de alcohol y otras drogas. Entre 2020 y el 15 de abril de 2026, SENDA registra 40 niños y niñas menores de catorce años ingresados a tratamiento por derivación de un tribunal de familia, por cualquier causa. Entre 2020 y 2025, según se expuso, 252 niños y niñas de ese tramo etario fueron atendidos en el programa de tratamiento correspondiente. Aunque los períodos no coinciden exactamente, la diferencia juega a favor de la derivación judicial, que aun así explica menos de uno de cada seis ingresos y no constituye la vía principal de acceso. Ello es coherente con la declaración del propio SENDA, que informa no disponer de protocolos ni convenios de derivación. Frente a las 3.907 causas judiciales con edad verificada en el mismo período, las 40 derivaciones representan un orden de magnitud que confirma la desconexión entre ambos circuitos, sin que la comparación pueda expresarse como tasa por tratarse de unidades distintas.[61]

1.4.3. Ausencia de un programa específico para casos de niños y niñas bajo la edad mínima de responsabilidad penal

A esta desproporción se suma la ausencia de un programa especializado. Si bien la oferta programática del Servicio de Protección Especializada debiera contar con un programa especializado para niños y niñas "inimputables",[62] al solicitar información a la Subsecretaría de la Niñez, institución que tiene la supervigilancia de dicho servicio, dicho organismo señaló que no cuenta con una línea presupuestaria asignada para la temática consultada, como tampoco para la supervisión de programas destinados a la interrupción de trayectorias delictivas en niños y niñas menores de 14 años. La Subsecretaría remitió la materia al Ministerio de Seguridad Pública y a la Subsecretaría de Prevención del Delito.[63] La respuesta proporcionada es

---

[61] Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol, respuesta a Solicitud de Acceso a la Información N°AB092T0001548, Oficio Ordinario N°416, Anexo N°1, de 12 de mayo de 2026, pp. 7-9. Los 40 casos corresponden a derivaciones desde tribunal de familia por cualquier causa, no necesariamente por conducta disruptiva.

[62] El artículo 2º de la Ley 21.302 establece que el deber general del Servicio es asegurar la provisión y ejecución de programas especializados para abordar casos de mediana y alta complejidad, pero el artículo 18 ter va más allá, haciendo expresa referencia en su inciso 3º a este grupo etario señalando: "Dentro de la oferta programática del Servicio se deberá contar con programas especializados en materia de niños y niñas menores de catorce años que, habiendo incurrido en conductas delictuales, por razón de su edad sean inimputables, distinguiendo según los grados de dificultad de los casos, con el objeto de disponer de una mayor especialización de los equipos".

[63] Subsecretaría de la Niñez, Carta SN N°422/2026, de 20 de mayo de 2026, respuestas a los puntos 4 y 5 de la solicitud de información pública N°AI009T0001321.

compleja, porque es el Servicio de Protección Especializada la entidad que naturalmente debiese contar con el programa en cuestión, dada su competencia específica en el tema de la niñez.

El propio Servicio ha reconocido esa carencia por escrito. El informe final del Grupo Asesor convocado por el Servicio para diseñar una respuesta a este grupo, publicado en su sitio institucional, afirma que "en la actualidad el Servicio no cuenta con programas especializados para su atención e intervención desde una perspectiva alineada con el enfoque de derechos de Niñez y Adolescencia".[64] El mismo informe contiene la caracterización de los ingresos de 2024 elaborada por el Servicio, que identifica 896 ingresos de niños y niñas de entre 4 y 13 años por causales asociadas a conductas transgresoras, concentrados en un 58,6% en el tramo de 12 a 13 años y en un 25,7% en la Región Metropolitana, seguida de Valparaíso, Biobío y O'Higgins, y atendidos en un tercio de los casos (298) en el programa especializado en prácticas abusivas sexuales.[65] El Servicio dispone, por tanto, de los registros necesarios para responder lo que este capítulo le solicitó, como lo demuestra esa caracterización. La ausencia de este programa especializado está consignada también de manera expresa en la propia evaluación del Servicio encargada por UNICEF. La evaluación constata brechas en el cumplimiento del mandato normativo en relación con la implementación de programas dirigidos a personas "inimputables" ante la ley penal, y advierte que la nueva oferta establecida en el Decreto N°7 de 2023 no contempla programas que reemplacen a los antiguos dispositivos, que en algunas regiones aún atienden a esta población, lo que califica como un aspecto crítico en términos de suficiencia y como una grave omisión en el cumplimiento del mandato legal.[66] La misma evaluación deja constancia de que el Grupo Asesor de Alto Nivel para la Interrupción Temprana de Trayectorias Transgresoras propuso crear un programa especializado para este grupo, dentro de la línea de Fortalecimiento y Vinculación; propuesta que a la fecha no se ha traducido en oferta vigente.[67]

Durante la elaboración de este capítulo, y por una vía ajena a las solicitudes de acceso a la información pública, que el Servicio no respondió en más de una oportunidad, se tomó conocimiento de una iniciativa que debe ser consignada. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

---

[64] Servicio Nacional de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia, Propuesta de Modelo de Intervención Especializada para Niños, Niñas y Adolescentes Menores de 14 Años con Conductas Transgresoras de Ley, op. cit., p. 4.

[65] Ibíd., pp. 8-9.

[66] UNICEF, *Informe final,* op. cit., pp. 36 y 83.

[67] Ibíd., p. 36.

(PNUD) y el Servicio Nacional de Protección Especializada dieron inicio al proyecto "Protección integral para preadolescentes con riesgo de transgresión temprana o en calidad de inimputables en Chile", presentado por ambas instituciones como una respuesta "a la ausencia de una oferta especializada para niños, niñas y adolescentes menores de 14 años que han presentado conductas transgresoras".[68] Cabe destacar que la iniciativa se dirige solo a preadolescentes en residencias, como lo indica el propio titular de la nota del PNUD, por lo que no constituye una respuesta para el conjunto de los niños y niñas con conductas transgresoras de ley bajo la edad mínima de responsabilidad penal.

Este proyecto se propone implementar y validar, en una fase piloto en residencias seleccionadas de la Región Metropolitana, un modelo de intervención que combina la evaluación integral, el abordaje del trauma, el trabajo con las familias, la revinculación educativa y la coordinación intersectorial, con el propósito declarado de generar aprendizajes que permitan replicar y escalar un modelo permanente en el Servicio.

Este antecedente confirma el diagnóstico de este apartado. En primer lugar, la propia iniciativa parte de reconocer que la oferta especializada que ordena el artículo 18 ter de la Ley 21.302 no existe, y que lo que se ensaya es un modelo cuya incorporación permanente a la oferta del Servicio queda supeditada a los resultados del piloto. En segundo lugar, el piloto se despliega en el cuidado residencial, mientras que los niños y niñas menores de catorce años que ingresan al Servicio por causales asociadas a conductas transgresoras lo hacen de manera casi exclusiva a dispositivos ambulatorios y a las Oficinas de Protección de Derechos, pues de los 896 ingresos de niños y niñas de entre 4 y 13 años registrados por esa causal en 2024, solo dos correspondieron a cuidado alternativo residencial.[69] En tercer lugar, su alcance, un conjunto de residencias de una región, no se corresponde con un mandato legal de cobertura nacional, con línea presupuestaria y supervisión propias, que es lo que la Subsecretaría de la Niñez declaró no tener. Cabe advertir, además, que el título del proyecto emplea la voz "inimputables", de modo que la categoría cuya utilización este capítulo cuestiona se reproduce en la iniciativa llamada a cubrir el vacío. Con todo,

---

[68] Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo: "PNUD y el Servicio de Protección Especializada dan inicio a un proyecto conjunto para fortalecer la atención de preadolescentes en residencias", 9 de julio de 2026. https://www.undp.org/es/chile/noticias/pnud-y-el-servicio-de-proteccion-especializada-dan-inicio-un-proyecto-conjunto-para-fortalecer-la-atencion-de-preadolescentes-en, consultada el 6 de octubre de 2026.

[69] Servicio Nacional de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia, División de Estudios y Asistencia Técnica, *Descripción de ingresos de niños, niñas y adolescentes al Servicio Nacional de Protección Especializada con conductas transgresoras*, op. cit., Tabla N°2.

la existencia del proyecto muestra que el Servicio reconoce la necesidad de una respuesta específica para este grupo y que ha comenzado a construirla, y sus componentes coinciden en buena medida con las características que este capítulo propone para un programa especializado. Lo anterior refuerza la recomendación de crear el programa que la ley ordena, y muestra que el silencio del Servicio frente a las solicitudes de transparencia privó a este capítulo de información que el propio organismo difunde por otros canales.

1.5. Brechas y consecuencias para la política pública

La discusión pública y legislativa sobre la edad de responsabilidad penal y, asimismo, el tratamiento de los niños y niñas con conductas transgresoras de ley bajo la edad mínima se desarrolla sin una base empírica que permita contrastar las premisas que la sostienen. La razón no es que las cifras estatales discrepen entre sí, sino algo anterior, para un mismo año de análisis las fuentes disponibles registran hechos distintos, con unidades de conteo, cortes etarios y coberturas territoriales diferentes, según se detalla en la Tabla N°1. No existe, por tanto, una medición común ni una magnitud consensuada. En consecuencia, toda afirmación sobre el tamaño del fenómeno puede formularse sin riesgo de refutación y cualquier propuesta legislativa es posible que aparezca como proporcionada frente a la cifra que se elija.

El vacío es además selectivo, y esa selectividad tiene dirección. Lo que los registros estatales muestran con solidez es que la presencia de niños y niñas menores de catorce años en el sistema policial es, de manera abrumadora, la de víctimas, entre 2020 y abril de 2026, AUPOL los consigna en 240.856 registros como afectados y en 16.691 como denunciados, una razón de catorce a uno dentro de un total de 271.707. La base PSI 24 Horas apunta en la misma dirección para el conjunto de niños, niñas y adolescentes que registra (72,4% de los ingresos por vulneración de derechos frente a 22,7% por conducta infractora, y un 4,9% mixtos, esto es una razón aproximada de tres a uno),[70] aunque ambas fuentes miden universos y unidades distintos, de modo que convergen en la dirección del hallazgo y no en su magnitud. Estos registros no permiten afirmar, en cambio, que los niños y niñas a quienes se atribuye una conducta hayan sido previamente víctimas; esa relación solo puede inferirse de manera indirecta a partir de la evidencia sobre victimización previa expuesta en el apartado de factores

[70] Ministerio de Seguridad Pública y Subsecretaría de Prevención del Delito, "Primer Reporte Integral de Niñez con Trayectorias de Riesgo con Enfoque en Seguridad Pública", enero de 2026, diapositiva "Composición 2025 según motivo: vulnerados / infractores / mixtos", p. 6.

de riesgo. El Estado sabe, así, cuántas veces los niños y niñas menores de catorce años aparecen como víctimas, pero no cuántos son cuando se los registra como autores, ni qué ocurre con ellos después.

Un segundo dato que el material permite sostener se refiere al reingreso. Según el Estudio de Trayectorias Delictuales, el 62,5% de los 1.230 niños y niñas que ingresaron por primera vez como "inimputables" registró uno o más reingresos entre 2014 y 2024, frente a un 35,3% de quienes ingresaron como infractores y un 28,8% de quienes lo hicieron como vulnerados.[71] La comparación no controla, sin embargo, la ventana de exposición, quienes ingresan antes de los catorce años disponen, por construcción, de un período de observación más largo, de modo que parte de la diferencia puede deberse a esa asimetría. Además, al tratarse de una categoría etaria, los reingresos pueden corresponder tanto a nuevas conductas atribuidas como a nuevas vulneraciones de derechos. La abogada Daniela Godoy Pinaud, de la Corporación de Asistencia Judicial de Pichilemu, estima desde su experiencia como curadora durante una década que entre el 70% y el 80% de los niños y niñas que pasan por programas de reparación vuelve a judicializarse, apreciación personal que no constituye una cifra oficial, pero que resulta consistente con esa tendencia.[72]

Por su parte, la jueza Paulina Gómez Salazar del Juzgado de Familia de Antofagasta ha visto este patrón de cerca. Relata que niños que pasaron por su tribunal, en el contexto de enfrentamientos entre bandas rivales en Calama, "fueron víctimas de homicidio después" de haber tenido esa experiencia con la justicia.[73] La relación entre un primer contacto policial temprano y trayectorias posteriores más graves encuentra correlato en la evidencia oficial. El mismo Estudio de Trayectorias Delictuales cruza la cohorte de 38.866 niños, niñas y adolescentes con la base de homicidios consumados del Centro para la Prevención del Homicidio y Delitos Violentos, e identifica 123 casos (0,3%) en que un integrante de la cohorte fue víctima de homicidio con posterioridad a su primer contacto policial.[74] De este grupo, un 21,1% (26 niños y niñas) había tenido su primer contacto con una unidad policial entre los ocho y los trece años, es decir, antes de alcanzar la edad de responsabilidad penal adolescente. El propio estudio

[71] Ministerio de Seguridad Pública, Subsecretaría de Prevención del Delito, *Estudio: Trayectorias delictuales de niños, niñas y adolescentes en Chile*, enero de 2026, p. 15.

[72] Entrevista a Daniela Godoy Pinaud, 23 de julio de 2026.

[73] Entrevista a Paulina Gómez Salazar, 30 de junio de 2026.

[74] Ministerio de Seguridad Pública, Subsecretaría de Prevención del Delito, División de Estudios y Tecnología, *Estudio: Trayectorias delictuales de niños, niñas y adolescentes en Chile*, enero de 2026, p. 49.

advierte que estas cifras no permiten establecer relaciones causales entre el primer contacto y el desenlace posterior. Aun con esa reserva, y sin que el capítulo disponga de la proporción equivalente en el conjunto de la cohorte, la presencia de niños y niñas con un primer contacto policial temprano entre las víctimas de homicidio constituye un antecedente que no puede omitirse al evaluar la suficiencia de la respuesta estatal actual frente a estos niños y niñas.

Tanto la Ley 21.430, que reconoce a estos niños y niñas un derecho a protección especializada por polivictimización, como el propio Estudio de Trayectorias Delictuales entienden su conducta como expresión de una vulneración de derechos. El diseño institucional que la gestiona responde, en cambio, a otra lógica, como se confirma en la dimensión administrativa. La Subsecretaría de la Niñez declaró carecer de línea presupuestaria y de supervisión de programas para este grupo, y remitió la materia a la institucionalidad de seguridad.[75] Ello no significa que no intervenga sobre él, sus Oficinas Locales de la Niñez mantienen a 27.765 niños y niñas con la alarma de conducta constitutiva de delito en un plan de intervención activo (Tabla N°1). Lo hacen, sin embargo, a través de su oferta general, sin presupuesto, programa ni supervisión específicos. Esa respuesta converge con la dependencia del Programa Lazos respecto de la Subsecretaría de Prevención del Delito y con la inexistencia del programa especializado que ordena el artículo 18 ter de la Ley 21.302. En los hechos, la política aplicable a estos niños y niñas no es una política de niñez, sino una política de prevención del delito, en tensión con la exigencia del Comité de los Derechos del Niño de situar la responsabilidad sobre la infancia en una institucionalidad centrada en el niño.[76]

La información de la Subsecretaría de la Niñez apunta a una débil conexión entre el sistema judicial y la red local de protección. Las Oficinas Locales de la Niñez registraron en 2025 a 27.765 niños y niñas con la alarma "niño/a presenta conducta constitutiva de delito y es inimputable" e ingresados a un plan de intervención activo. Consultada por una pregunta distinta, los casos con la misma alarma derivados por un tribunal de familia o denunciados ante ella,, la institución informó 52 para ese año. Si ambos registros se refieren a la misma población, algo que la fuente no declara, menos del 0,2% de esos niños y niñas habría llegado por

[75] Subsecretaría de la Niñez, Carta SN N°422/2026, de 20 de mayo de 2026, responde Solicitud de Acceso a la Información Pública identificada con el Folio N°AI009T0001321, pp. 5-6.

[76] Comité de los Derechos del Niño, Observación general núm. 5, Medidas generales de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño (artículos 4 y 42 y párrafo 6 del artículo 44), 27 de noviembre de 2003, párrs. 37 a 39.

derivación judicial o denuncia, y la inmensa mayoría lo habría hecho por otras vías, como la demandada espontánea o el reporte administrativo.[77] La serie, por otra parte, pasa de cinco casos en 2022 a 27.765 en 2025, trayectoria compatible con un sistema de alarma que entra progresivamente en operación y que, por lo mismo, no puede leerse como una evolución real del fenómeno.

En definitiva, el problema no es que las cifras difieran, sino que Chile no dispone de una cifra estatal única, construida y validada de cuántos niños y niñas menores de catorce años se encuentran involucrados en hechos tipificados como delito. No se trata de una cifra discutida, contestada o metodológicamente frágil. Lisa y llanamente ese dato no ha sido construido, pese a que el artículo 4 de la Convención de los Derechos del Niño impone al Estado el deber de producir información desagregada sobre la infancia. Lo que existe es un conjunto de registros parciales, generados por instituciones distintas para finalidades diferentes, que no fueron diseñados para converger y que, en efecto, no convergen.

Las propias instituciones reconocen la fragilidad de sus registros. La CAPJ advierte que la fecha de nacimiento presenta un alto sesgo de omisión; Carabineros declara que sus datos tienen carácter referencial; la Subsecretaría de Prevención del Delito aclara que sus resultados reflejan las trayectorias detectadas por el Estado y no las trayectorias reales; la Subsecretaría de Salud Pública declara no disponer de estadísticas; y el Servicio de Protección Especializada no respondió las dos solicitudes de acceso a la información formuladas para este capítulo.[78]

A ello se suma un dato de orden institucional, el Banco Unificado de Datos, establecido por el artículo 11 de la Ley 20.931 en 2016, se encuentra "en etapa de readecuación técnica" respecto del seguimiento de trayectorias de menores de catorce años. La propia declaración administrativa que da cuenta de esta readecuación no permite establecer con precisión su origen, pero es consistente con la fragmentación del antiguo Servicio Nacional de Menores en dos instituciones separadas (protección y sanción). Sea cual sea su causa exacta, lo cierto es que el Estado carece hoy de capacidad para seguir las trayectorias de los niños a través del Banco Unificado de Datos,

[77] Subsecretaría de la Niñez, Carta SN N°422/2026, de 20 de mayo de 2026, pp. 3 y 4.

[78] Subsecretaría de Salud Pública, solicitud de acceso a la información pública N°AO001T0027357, Oficio N°1379, 11 junio de 2026. Al Servicio de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia se enviaron dos solicitudes de acceso a la información pública, la N°AI010T0003763 con fecha 13 de abril de 2026, y la N°AI010T0003779 con fecha 16 de abril de 2026. Al cierre de este capítulo, no se había recibido respuesta de parte de la entidad estatal, y ambas solicitudes se encontraban con un reclamo pendiente ante el Consejo para la Transparencia.

instrumento que fue creado precisamente para monitorear esa información.[79]

Esta desconexión entre lo que el Estado registra y lo que efectivamente ocurre con estos niños y niñas no es solo un problema visible en las cifras, sino también algo que constatan a partir de su propia experiencia institucional quienes tramitan estas causas día a día. Daniela Godoy P., abogada jefa del Centro Jurídico de Pichilemu de la CAJ, a cargo de las seis comunas de la provincia de Cardenal Caro, describe casos en que la Fiscalía tiene conocimiento de una causa que el tribunal de familia desconoce durante meses, pese a que, según señala, la ley obliga a la derivación inmediata. Agrega que la propia Fiscalía tiene "prohibiciones expresas de remitir informe de la carpeta" a los tribunales de familia, ni siquiera por orden judicial, de modo que la corporación no tiene forma de saber si un niño o niña ya ha sido denunciado con anterioridad.[80]

La falta de comunicación entre instituciones no es exclusiva de zonas rurales o extremas. Patricia Brito, abogada del área de familia de la CAJ de San Miguel, con doce años de ejercicio, confirma que su oficina no cuenta con ninguna forma de saber si un niño o niña al que representa en una causa de alimentos o de relación directa y regular tiene, además, antecedentes por hechos tipificados como delito, "no tengo cómo saber nada, ningún tipo de información al respecto".[81] Brito atribuye parte del problema a una asignación de recursos desigual entre el sistema penal y el sistema de infancia. Advierte que los tribunales de familia "siempre fueron mirados como los hermanos pobres" de la reforma procesal penal, mientras el financiamiento estatal se concentra en la contención y no en la prevención.[82]

Ambas profesionales coinciden, además, en la sobrecarga estructural del sistema. Godoy relata que en la provincia de Cardenal Caro hay entre 17 y 18 abogados curadores, y que durante el paro del sector en 2025 hubo curadores con hasta 500 causas vigentes de forma simultánea.[83] Brito indica, por su parte, que la corporación no entrega ninguna capacitación específica en la materia, de modo que "todo lo que sabemos y manejamos los abogados de la corporación es algo que aprendemos desde la

---

[79] Subsecretaría de Prevención del Delito, División Jurídica y Legislativa, Oficio N°1906, de 27 de mayo de 2026, Responde y deriva Solicitud de Acceso a la Información folio N°AB091T0003619. El punto fue derivado parcialmente a la Subsecretaría de Seguridad Pública, cuya respuesta se encontraba pendiente al cierre del capítulo.

[80] Entrevista a Daniela Godoy, 23 de julio de 2026.

[81] Entrevista a Patricia Brito, abogada CAJ San Miguel, 28 de julio de 2026.

[82] Ibíd.

[83] Entrevista a Daniela Godoy, 23 de julio de 2026.

experiencia".[84] Esta sobrecarga es, en los hechos, una causa adicional de la brecha de información, un profesional con centenares de causas simultáneas y sin capacitación específica difícilmente puede, además, sistematizar antecedentes de reincidencia caso a caso.

Esta sobrecarga incide también en la escasa visibilidad de los casos de niños y niñas con conductas transgresoras a la ley y bajo la edad mínima de responsabilidad penal. De las entrevistas se desprende que, al interior de los tribunales de familia, no existe mucha claridad sobre la tramitación de estos casos, que compiten por atención con materias percibidas como más urgentes, en un contexto de reformas legales sucesivas que han aumentado la demanda.

> (...) el Tribunal de Familia también veo que es un tribunal muy complejo... se hace cargo de tantas materias diversas, hay tanta también violencia involucrada en las causas... que creo que estas causas de los niños que infringen las normas sociales son quizás lo menos quizás prioritario que tiene que atender un tribunal. Una jueza me decía, mira, tengo dos causas que atender, tengo un niño siendo abusado sexualmente, y tengo un caso de un niño que le pegó a otro en el colegio, ¿qué atendemos primero? ¿A qué le damos más prioridad? ¿A qué le damos más celeridad?[85]

Las respuestas de la CAPJ presentan, además, contradicciones internas. El mismo oficio que remite las 14.256 causas tramitadas en tribunales de familia bajo esta causal afirma, en su párrafo final, que los hechos que constituyen delito se tramitan en sede penal y no corresponden a la competencia de familia.[86] Un oficio posterior sostiene que esa causal es la única nomenclatura específica disponible para registrar estas situaciones, mientras otro, firmado por la misma autoridad pocas semanas después, afirma que no existe una nomenclatura exclusiva para este grupo. La institución precisó, asimismo, que los datos entregados no constituyen estadística validada, sino extracciones directas del sistema de tramitación, y que en ciertas causas puede no darse curso a una nueva demanda cuando el niño o niña ya tiene una medida de protección vigente, de modo que un nuevo hecho puede no generar registro alguno.[87]

---

[84] Entrevista a Patricia Brito, abogada CAJ San Miguel, 28 de julio de 2026.
[85] Entrevista a Daniela Zúñiga, psicóloga 20 de agosto de 2026.
[86] Corporación Administrativa del Poder Judicial, Oficio 17DDI N°2851, de 5 de mayo de 2026.
[87] Corporación Administrativa del Poder Judicial, Oficio 17DDI N°4464, de 8 de julio de 2026, y Oficio 17DDI N°5019, de 31 de julio de 2026.

1.6. El debate legislativo, entre la respuesta preventiva y el endurecimiento punitivo

La respuesta legislativa a la violencia infanto-juvenil en Chile se articula en dos sistemas que no se comunican necesariamente entre sí, nos referimos al sistema penal-adolescente y al sistema escolar. Al respecto es importante señalar que el sistema escolar se ha construido por acumulación de reformas sucesivas sin una lógica única.

A partir de 2018 el sistema escolar comenzó a moverse en direcciones opuestas, según el Gobierno de turno y la coyuntura, y no de acuerdo con una política coherente sostenida en el tiempo. En 2018, la Ley 21.128 "Aula Segura" facilita la expulsión expedita de estudiantes por faltas graves, sin distinción de edad, lo cual implica que un niño de 8 años puede ser expulsado igual que uno de 17, al amparo de esta ley. En abril de 2026, en cambio, la Ley 21.809, de "Convivencia, Buen Trato y Bienestar de las Comunidades Educativas", invierte explícitamente la lógica, ya que prioriza lo formativo sobre lo punitivo y exige que las medidas pedagógicas se apliquen antes que las sanciones. Apenas cuatro meses más tarde, el 12 de agosto de 2026, se publica la Ley 21.827 "Escuelas Protegidas" que permite revisión de mochilas, obliga a Carabineros y PDI a concurrir a los establecimientos sin orden de fiscal ante indicios de un delito, y crea un "control investigativo de identidad" a menores de edad. En dos leyes publicadas con apenas cuatro meses de diferencia, el Congreso adoptó primero un enfoque formativo y luego uno punitivo para la misma población escolar. Ninguna de las dos normativas distingue, sin embargo, la situación de los niños y niñas bajo la edad mínima de responsabilidad penal, la Ley 21.809 alude de manera general a los estudiantes que han infringido la ley, sin considerar que parte de ellos no puede ser sujeto de responsabilidad penal, y la Ley 21.827 extiende a toda la población escolar mecanismos propios de persecución penal.

El debate por la rebaja de la edad de responsabilidad penal no se concentra en una sola iniciativa. El Boletín N°11.826-07 coexiste con el Boletín N°17.518-07,[88] presentado en abril de 2025 por la entonces diputada y actual senadora Camila Flores, que plantea una rebaja aún más pronunciada, a los doce años, y propone, además, eliminar los artículos 18 y 22 de la Ley 20.084, que fijan los límites máximos de las penas privativas de libertad aplicables a adolescentes. El proyecto plantea una correlación

[88] Cámara de Diputadas y Diputados de Chile, Boletín N°17.518-07, "Proyecto de ley que modifica la Ley 20.084 en el sentido que indica", presentado por la entonces diputada y actual senadora Camila Flores, 28 de abril de 2025. https://www.camara.cl/legislacion/ProyectosDeLey/tramitacion.aspx?prmID=18157&prmBOLETIN=17518-07

directa entre el aumento de menores víctimas de homicidio y el aumento de menores autores de delitos, sin acompañar evidencia que sustente esa relación causal. La coexistencia de al menos dos iniciativas con el mismo objeto sugiere que la rebaja de la edad de responsabilidad penal opera como una demanda recurrente en un debate público marcado por información insuficiente y contradictoria, antes que como una propuesta técnica específica vinculada a evidencia nueva.

El Boletín N°11.826-07, presentado por la bancada UDI en junio de 2018, propone bajar la edad de responsabilidad penal de 14 a 13 años y aplicar régimen penitenciario común a adolescentes de 16-17 años reincidentes o vinculados a delitos de mayor connotación social.[89] Permaneció prácticamente sin tramitación durante ocho años. El detonante de su reactivación fue el homicidio de un niño de 12 años en San Bernardo, Región Metropolitana, en junio de 2026, ocurrido durante un robo de vehículo cometido por un grupo compuesto mayoritariamente por menores de edad.[90] Días después, la Cámara aprobó por 77 votos contra 40 (9 abstenciones) una resolución no vinculante pidiendo al Ejecutivo dar urgencia al proyecto. Este patrón, en que un proyecto sin tramitación durante ocho años se reactiva en cuestión de días tras un hecho de connotación pública y se funda en cifras ajenas a la población que pretende alcanzar, da cuenta de un uso político oportunista de la propuesta.[91] Los parlamentarios fundamentaron el pedido en cifras atribuidas al Ministerio Público (4.158 casos en 2022, 4.675 en 2023, 4.966 en 2024)[92] con el argumento explícito de que las bandas usan a menores porque "las consecuencias penales son mucho más bajas". Un examen de estas cifras contra su fuente original revela dos problemas centrales. Primero que la cifra corresponde a menores de entre 14 y 17 años vinculados al crimen organizado, es decir, a adolescentes que ya son sujetos del sistema de responsabilidad penal adolescente,

[89] Cámara de Diputados, Boletín 11826-07 que "Modifica la ley 20.084, que Establece un sistema de responsabilidad de los adolescentes por infracciones a la ley penal, en materia de ámbito de aplicación de esta normativa, en razón de la edad del infractor, y en lo tocante a la forma de cumplimiento de las sanciones", 14 de junio de 2018. https://tramitacion.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php?boletin_ini=11826-07.

[90] La Tercera: "UDI pide al gobierno poner urgencia a proyecto que rebaja edad de responsabilidad penal tras crimen en San Bernardo", junio de 2026. https://www.latercera.com/politica/noticia/udi-pide-urgencia-a-proyecto-que-rebaja-edad-de-responsabilidad-penal-a-13-anos-tras-crimen-de-nino-en-san-bernardo/.

[91] Cámara de Diputados, Resolución 19, Sesión N°38 del 24 de junio de 2026. https://www.camara.cl/legislacion/sala_sesiones/votacion_detalle.aspx?prmIdVotacion=89240.

[92] Rosario Palacios, "Reclutamiento de niños y adolescentes por el crimen organizado: una visión desde el territorio", *Voces del CEP* núm. 22, noviembre de 2025. La autora atribuye esos datos al Ministerio Público, los cuales fueron obtenidos por transparencia pública.

y no a niños y niñas menores de catorce años, que es la población a la que se dirige la rebaja propuesta y la que este capítulo examina. Segundo, y más relevante todavía, la propia publicación de Rosario Palacios, de la cual se recogen las cifras utilizadas para justificar el proyecto, llega a una conclusión que contradice lo que la resolución parlamentaria propone. Se sostiene en ese análisis que no existe evidencia de que el aumento de las penas reduzca la participación de menores en estos delitos, y que perseguir y sancionar con mayor severidad a los adultos que reclutan niños es una mejor política que disminuir la edad de responsabilidad penal.[93] El debate legislativo invoca, así, una fuente que en sus propias conclusiones desmiente el curso de acción que se pretende justificar a partir de su lectura parcial.[94]

Este capítulo solicitó esta misma información al Ministerio Público, el cual derivó la solicitud al Poder Judicial por entender que los datos requeridos pertenecen al área de competencia exclusiva de los tribunales de familia.[95] La Corporación Administrativa del Poder Judicial remitió, a su vez, a la plataforma "Poder Judicial en Números", en la que las causas de familia por infracción a la ley penal no permiten aislar a los menores de catorce años. Ninguna de las dos instituciones que concentran la información sobre la respuesta estatal a estos hechos entregó cifras.[96] Se configura así una remisión circular, el Ministerio Público atribuye la materia a los tribunales de familia, mientras la propia CAPJ sostiene que los hechos que constituyen delito corresponden a la sede penal.

La cobertura mediática del debate ha sido principalmente reactiva a hechos puntuales de alta connotación pública. Así ocurrió con la muerte de un niño de 12 años durante un asalto en San Bernardo y, previamente, con el homicidio ocurrido en Antofagasta en septiembre de 2024, atribuido a otro niño de la misma edad y mencionado por una de las profesionales entrevistadas para este capítulo. Estos casos concentraron la atención

---

[93] La autora sostiene que no hay evidencia de que aumentar las sanciones de los adolescentes reduzca su participación en delitos. Concluye que perseguir y aumentar las penas de los adultos que participan en delitos de crimen organizado, incluido el reclutamiento, "parece una mejor opción" que disminuir la edad de responsabilidad penal. Para esto cita el trabajo: Anna Piil Damm y otros, "Lowering the Minimum Age of Criminal Responsibility: Consequences for Juvenile Crime", *Journal of Quantitative Criminology*, vol. 41, 2025, pp. 495-521.

[94] Rosario Palacios, "Reclutamiento de niños y adolescentes por el crimen organizado: una visión desde el territorio", *Voces del CEP* núm. 22, noviembre de 2025. https://www.cepchile.cl/investigacion/voces-del-cep-22-noviembre-2025/

[95] Ministerio Público, Oficio DEN N°122/2026, de 24 de abril de 2026, que deriva la solicitud de acceso a la información pública ingresada el 14 de abril de 2026.

[96] Corporación Administrativa del Poder Judicial, respuesta de mayo de 2026 a las solicitudes derivadas por el Ministerio Público.

pública y reactivaron la discusión sobre la edad de responsabilidad penal, sin que existiera una cobertura igualmente sostenida de las distintas dimensiones del problema. Una excepción es el reportaje de periodismo de datos del Observatorio de Datos de la Universidad Adolfo Ibáñez, que analizó el Estudio de Trayectorias Delictuales a propósito de la resolución de urgencia y concluyó que "quienes ingresan al sistema policial a más temprana edad, antes de los 14 años, tienen una trayectoria delictiva persistente, con muchas reincidencias", y que la mayoría de los niños y niñas seguidos por el estudio ingresó al sistema como víctima de una vulneración de derechos, de modo que, en sus palabras, "los adultos les fallaron, los de su entorno familiar, pero también el Estado".[97]

Un fenómeno distinto, aunque relacionado, es la rapidez de la respuesta legislativa. Una columna publicada en CIPER Chile[98] contrastó las pocas semanas que tomó la aprobación de una resolución destinada a solicitar urgencia para el proyecto de ley sobre responsabilidad penal adolescente con la prolongada tramitación del proyecto que crea una subvención para la modalidad educativa de reingreso. Este último inició su tramitación en 2021 y llegó a tercer trámite constitucional en diciembre de 2025. Aunque se trata de instrumentos legislativos de distinta naturaleza, el contraste permite observar diferencias en la prioridad y en la velocidad con que el Congreso aborda una respuesta punitiva y una política preventiva dirigida a adolescentes en situación de exclusión educativa.

Cuatro de las siete profesionales entrevistadas para este capítulo fueron consultadas directamente sobre la propuesta de bajar la edad de imputabilidad a 13 años. La postura mayoritaria fue de rechazo, por razones distintas entre sí.

La jueza Rode Reyes Reumay, del Juzgado de Letras y Garantía de Chaitén, fundamenta su rechazo en aspectos relativos al desarrollo cognitivo del niño, "Se ha estudiado efectivamente que a los 13 años no tienen totalmente desarrollado el área del cerebro que maneja tanto las emociones como la comprensión cabal del acto que están cometiendo (…) 13 años me parece que son muy pequeños". Con relación al rol que juega el Congreso en esta materia, manifiesta que "muchas veces se dejan llevar por la percepción de la opinión pública y falta un estudio de lo que hay

[97] Observatorio de Datos, Universidad Adolfo Ibáñez, "De vulnerados a infractores: la crisis de seguridad para niños, niñas y adolescentes", 28 de agosto de 2026. https://observatoriodedatos.uai.cl/2026/08/28/de-vulnerados-a-infractores/, consultada el 6 de octubre de 2026.

[98] CIPER Chile: "Responsabilidad penal adolescente: juventud, violencia y el problema que no miramos", 26 de julio de 2026.

actualmente (…) ciertas autoridades del Congreso hablan respecto a un tema desde el sensacionalismo, sin estar cabalmente informadas".[99]

La moción presentada en noviembre de 2023 por los senadores Araya, Ebensperger y Ossandón,[100] que no rebaja la edad mínima, pero propone que los adolescentes de 16 y 17 años sean juzgados como adultos por delitos graves, tiende a confirmar la apreciación de la jueza Rode Reyes respecto a la mirada legislativa en materia penal juvenil. Así se puede apreciar en estos fragmentos de los antecedentes generales que se presentaron junto al proyecto de ley, "Por su parte, la encuesta Plaza Pública CADEM ha venido mostrando, semanalmente y de manera consistente, la preocupación de los chilenos por los temas de delincuencia"; "(…) En esta misma línea, de acuerdo a los resultados del índice Paz Ciudadana 2023, la victimización aumentó y la proporción de personas con alto temor al delito creció…". Como se puede observar en estos pasajes de los antecedentes generales del proyecto, la fundamentación de la moción descansa sobre mediciones de opinión pública y la percepción de temor, y no sobre evidencia consistente con relación al tema que dicha reforma pretende abordar.

Paulina Gómez Salazar, jueza de Familia de Antofagasta, construye su oposición al proyecto con énfasis en la desigualdad social, "El contexto de todos los niños no es el mismo. A lo mejor los hijos de los legisladores (…) sí a lo mejor tienen una conciencia de lo que implican las consecuencias jurídicas, pero, estos niños (…) son niños y personas marginales, finalmente". Consultada respecto a si el Congreso legisla sobre evidencia o percepción, se inclinó por la "percepción".[101]

La jueza Paz Pérez Ahumada, del Tercer Juzgado de Familia de Santiago, usa una imagen médica para evaluar la óptica que parece predominar en el Congreso actual, "Lo que hace es separar al ente problemático de un problema global. Es como la fiebre (…) no es el problema, es el síntoma". Ante la pregunta respecto al predominio de la evidencia o de la percepción, coincide en que es mayoritaria "la percepción".[102]

---

[99] Entrevista a Rode Reyes Reumay, jueza titular Juzgado de Letras y Garantía de Chaitén, 02 de julio de 2026.

[100] Boletín N°16.457-07, Proyecto de ley, iniciado en moción de los senadores Araya, Ebensperger y Ossandón, que modifica la Ley 20.084, que establece un sistema de responsabilidad de los adolescentes por infracciones a la ley penal, en materia de imputabilidad penal de los adolescentes, en los casos que indica, ingresado al Senado el 29 de noviembre de 2023. https://tramitacion.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php?boletin_ini=16457-07.

[101] Entrevista a Paulina Gómez Salazar, jueza de Familia, Antofagasta, 30 de junio de 2026.

[102] Entrevista a Paz Pérez Ahumada, jueza titular 3° Juzgado de Familia de Santiago, 26 de junio de 2026.

La abogada Sofía Orquera Baeza, de la CAJ San Joaquín, es la única de las cuatro profesionales consultadas sobre la propuesta que se abre a una modificación parcial de la normativa, que discrepó de lo planteado por sus colegas, "Un preadolescente de 13 años tiene conciencia entre el bien y el mal, y para mí esa es la base (…) también pensaría que, para ciertos delitos, especialmente gravosos (…) las penas tienen que ser más altas."[103] Dos abogadas de corporaciones de asistencia judicial entrevistadas (no fueron indagadas específicamente sobre el proyecto de imputabilidad a los 13 años, pero sí sobre la situación de adolescentes con responsabilidad penal) dan cuenta, por su parte, de posiciones encontradas sobre la materia. Daniela Godoy Pinaud es categórica en disociar la mayor sanción con la prevención de delitos, "No está acreditado que imponer más sanciones o sancionar desde más pequeño funcione para la prevención de la comisión de delitos (…) ¿Quién falló entonces? El Estado. Y vamos a sancionar al niño por nuestro error."[104] Patricia Brito Sepúlveda, de la CAJ de San Miguel, en cambio, se inclina por la vulneración necesaria, "Es bastante vulnerador, pero considero que es necesario (…) son niños que saben perfectamente lo que están haciendo (…) saben que lo que hacen no está bien". Aclara, en todo caso, que emite esa opinión "como una ciudadana de a pie" y no como una experta en materia penal.[105]

Las juezas Reyes Reumay, Gómez Salazar y Pérez Ahumada coinciden en que el debate legislativo está más marcado por la percepción que por la evidencia. Esta coincidencia debe leerse con cautela, porque la pregunta formulada ya incluía ese término, se trata de una apreciación profesional compartida y no de una convergencia espontánea. La muestra más clara de esa desconexión entre la evidencia y los argumentos para legislar se encuentra, en cambio, con claridad, en el análisis documental de la moción del proyecto de 2023, que, aunque referida a los adolescentes de 16 y 17 años, invoca encuestas de opinión pública y percepción de temor carente de evidencia empírica válida, como fundamento de la iniciativa.

1.6.1. Discurso político y aumento de niños y niñas con conductas transgresoras

Buena parte del discurso político reciente asume como premisa que la participación de niños y niñas menores de catorce años en hechos constitutivos

[103] Entrevista a Sofía Orquera Baeza, abogada CAJ San Joaquín, área familia, 30 de junio de 2026.
[104] Entrevista a Daniela Godoy Pinaud, abogada jefa Corporación de Asistencia Judicial, Pichilemu, 23 de julio 2026.
[105] Entrevista a Patricia Brito Sepúlveda, abogada Corporación de Asistencia Judicial, San Miguel, 28 de julio 2026.

de delito ha aumentado y que esos hechos son cada vez más graves, con frecuencia vinculados al crimen organizado. Sobre esa premisa se apoya la reactivación periódica del debate por la rebaja de la edad de responsabilidad penal. Cabe señalar, al respecto, que, a partir del levantamiento de información realizado para este capítulo, no se puede llegar a ese diagnóstico.

No existe un registro fiable que respalde el discurso predominante en el debate legislativo, y las fuentes disponibles miden actividad institucional de detección y no la conducta efectiva de los niños y niñas, de modo que no hay forma de saber si el fenómeno crece, se mantiene o disminuye. La afirmación de un incremento de hechos constitutivos de delito en ese rango etario circula, entonces, sin base empírica que la confirme ni que la desmienta, en un espacio en que la propia opacidad de los registros deja abierta cualquier lectura. El propio Ejecutivo parece reconocer esa tensión. Según consigna el Observatorio de Datos de la Universidad Adolfo Ibáñez, el presidente de la República declaró, en agosto de 2026, que el problema de la infancia vulnerada se aborda en una mesa interministerial, y la ministra de Desarrollo Social y Familia ha sostenido en diversas entrevistas que la prioridad del Estado debe ser la anticipación ante la vulneración de derechos de los niños y niñas.[106] Esa prioridad se formalizó, el 31 de agosto de 2026, con el lanzamiento del Plan Chile Cuida a los Niños 2026-2030, que contempla una estrategia interministerial, ejecutada a través del Programa Lazos, para niños y adolescentes de diez a diecisiete años en riesgo de involucrarse en actividades delictuales, junto con un sistema de información integrado entre instituciones y el fortalecimiento de las Oficinas Locales de la Niñez.[107] En su presentación oficial, el plan mantiene así, para este grupo, el corte etario y la lógica de prevención del delito que este capítulo cuestiona, y no alude al programa especializado que ordena el artículo 18 ter de la Ley 21.302. La prioridad declarada convive, además, con la urgencia solicitada para rebajar la edad de responsabilidad penal.

Lo que sí es posible sostener es que la hipótesis de instrumentalización de estos niños y niñas por parte de adultos encuentra un respaldo indirecto, aunque significativo, en dos fuentes recientes que convergen desde ángulos distintos. La evaluación del Servicio Nacional de Protección Especializada, encargada por UNICEF, identifica vacíos en la explicitación de componentes programáticos orientados a abordar de manera específica

[106] Observatorio de Datos, Universidad Adolfo Ibáñez, op. cit. El reportaje refiere una entrevista del presidente en el programa Mesa Central de Tele13 Radio, de 10 de agosto de 2026.

[107] Servicio Nacional de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia, "Presidente Kast y ministra Wulf lanzan 'Plan Chile Cuida a los Niños'", op. cit.

la criminalidad organizada y las dinámicas de captación vinculadas a redes delictivas, lo que limita la capacidad del sistema para ofrecer una respuesta diferenciada frente a estos fenómenos.[108] El panel de expertas y expertos convocado por la Defensoría de la Niñez, por su parte, consignó la presencia del crimen organizado, el acceso a armas de fuego y las redes de narcotráfico entre los factores que hoy inciden en la vida de los niños, niñas y adolescentes.[109] A ello se agrega un antecedente cualitativo, que aparece en el estudio de Zúñiga y otras, a propósito de la "Caracterización de las causas de comportamientos asimilables a delitos" indicándose que "es frecuente que sean acompañados por un adulto, aspecto que es atribuido a una relación utilitaria, caracterizada por un adulto que utiliza al niño.[110] Se trata de la percepción de siete actores judiciales de una misma jurisdicción, por lo que no permite estimar la magnitud del fenómeno. La hipótesis que se desprende de la perspectiva de las y los consejeros de esa zona del país no puede darse por acreditada, ya que los datos sobre participación de adultos en hechos constitutivos de delitos que involucran a niños y niñas fueron solicitados por transparencia para este capítulo, sin ser entregados por las autoridades pertinentes. Cubrir ese vacío es condición para caracterizar correctamente al grupo y para descartar o confirmar que, tras algunos de estos casos, opera una lógica de captación que el diseño institucional actual no está en condiciones de detectar ni de interrumpir.

2. MARCO JURÍDICO Y ESTÁNDARES INTERNACIONALES

2.1. Exigencias derivadas de los estándares internacionales

El estándar internacional parte de una regla fundamental, quien no ha alcanzado la edad mínima de responsabilidad penal no puede ser considerado capaz de infringir la ley penal, así como tampoco puede ser sometido a un procedimiento o sanción.[111] Por esta razón, el Comité de los Derechos del Niño ha señalado que quienes no han alcanzado la edad mínima de responsabilidad penal no deben ser considerados autores de delitos.[112]

La primera obligación que surge de los estándares internacionales es la no criminalización. El registro estatal de estos niños y niñas no debe

[108] UNICEF, *Informe final,* op. cit., p. 83.
[109] Defensoría de la Niñez, *Diagnóstico Anual,* op. cit., p. 64.
[110] Daniela Zúñiga Silva y otras, op. cit., apartado Resultados, 1.
[111] Comité de los Derechos del Niño, *Observación general núm. 24 relativa a los derechos del niño en el sistema de justicia juvenil*, 18 de septiembre de 2019, párrs. 20, 22, 23 y 24.
[112] Comité de los Derechos del Niño, *Observación general núm. 24*, op. cit., párr. 23.

emplear una categoría que anticipe, implícita o explícitamente, una calificación penal sin que medie un estándar probatorio ni un pronunciamiento judicial.[113] Las Directrices de Acción sobre el Niño en el Sistema de Justicia Penal, anexas a la Resolución 1997/30 del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, disponen que ningún niño, niña o adolescente que se encuentre por debajo de la edad legal de responsabilidad penal debe ser objeto de acusaciones penales.[114] La CIDH, por su parte, ha sostenido que las normas del sistema de justicia juvenil solo se aplican a quienes han alcanzado la edad mínima de responsabilidad penal y que aquellos que se encuentran por debajo de ella no pueden ser procesados ni sancionados como responsables de un delito, sin que se admitan excepciones fundadas en la gravedad del hecho.[115] A su vez, el Comité de los Derechos del Niño ha reforzado la regla al recomendar la supresión de los sistemas que rebajan la edad mínima cuando el delito es grave, por responder a la presión de la opinión pública y no a una comprensión racional del desarrollo del niño.[116] Ambos órganos han advertido, además, que rebajar la edad mínima de responsabilidad penal constituye una medida regresiva.[117]

La no criminalización opera, entonces, en tres momentos. En el primer contacto con la policía, la actuación penal debe cesar tan pronto se compruebe que el niño o niña estaba por debajo de la edad mínima y si la edad no puede establecerse, debe aplicarse el beneficio de la duda.[118] En el registro, la conducta no debe originar antecedentes ni anotaciones que lo describan oficialmente como autor de un delito ni que puedan utilizarse después para agravar su tratamiento o restringir sus oportunidades. En la derivación, el procedimiento proteccional que se abra no puede convertirse en una vía indirecta para establecer una responsabilidad que el ordenamiento niega.

---

[113] Naciones Unidas, *Convención sobre los Derechos del Niño*, op. cit., artículo 40.3. Asamblea General de las Naciones Unidas, *Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores (Reglas de Beijing)*, 29 de noviembre de 1985, regla 4. https://www.unodc.org/pdf/criminal_justice/UN_Standard_Minimum_Rules_for_the_Admin_of_Juvenile_Justice_Beijing_Rules.pdf. Comité de los Derechos del Niño, *Observación general núm. 24*, op. cit., párrs. 20-24.

[114] Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, Resolución 1997/30, *Administración de la justicia de menores*, E/RES/1997/30, 21 de julio de 1997, anexo, *Directrices de Acción sobre el Niño en el Sistema de Justicia Penal*, directriz 14 c).

[115] Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Justicia juvenil y derechos humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 78, 13 de julio de 2011, párrs. 45, 50 a 56.

[116] Comité de los Derechos del Niño, *Observación general núm. 24*, op. cit., párr. 25.

[117] Ibíd., párrs. 22 y 25. CIDH, *Justicia juvenil y derechos humanos en las Américas*, op. cit., párrs. 46, 49, 50 y 53.

[118] Ibid., párr. 24.

La regla 4 de las Reglas de Beijing agrega un fundamento sustantivo, pues exige que la edad mínima se fije atendiendo a la madurez emocional, mental e intelectual de los niños y niñas, lo que implica que la exclusión penal no es una concesión legislativa revocable frente a la alarma pública, sino el reconocimiento de una etapa del desarrollo.[119]

La segunda obligación es la prohibición de privación de libertad y de sanciones encubiertas, la que se deriva del artículo 37.b de la CDN, que reserva la privación de libertad al último recurso y por el período más breve que proceda, y del artículo 7 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), en relación con el artículo 19, que obliga a adoptar medidas de protección que la condición de niño requiere.[120] Si la privación de libertad es excepcional incluso para quienes pueden ser considerados penalmente responsables, con mayor razón queda excluida respecto de quienes no pueden serlo. El punto central es que la exclusión del sistema penal no autoriza a imponer, bajo denominaciones asistenciales, educativas, tutelares o de protección, medidas que reproduzcan el contenido material de una sanción.

Las Reglas de La Habana definen la privación de libertad como toda forma de internamiento en un establecimiento público o privado del que no se permita salir al niño o niña por su propia voluntad, por orden de cualquier autoridad, con lo que impiden eludir las garantías internacionales calificando la internación como medida de observación, corrección o asistencia.[121] La Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) fue explícita sobre este punto en la Opinión Consultiva OC-17/02. Señaló que la conducta que motiva la intervención penal del Estado debe hallarse descrita en la ley penal, y que otros casos, como los de abandono, desvalimiento, riesgo o enfermedad, deben ser atendidos en forma diferente a la que corresponde a los procedimientos aplicables a quienes incurren en conductas típicas.[122] La privación de libertad de niños y niñas en situación de riesgo social, siguiendo la lógica de la situación irregular, equivale a la aplicación de una sanción no tipificada, lo que vulnera el principio de legalidad y contraría las reglas del debido proceso. De ello se sigue que una medida de protección que restrinja la libertad de un niño o niña con conductas transgresoras de ley y por debajo de la edad mínima solo puede

---

[119] Asamblea General de las Naciones Unidas, *Reglas de Beijing*, op. cit., regla 4.1 y su comentario.

[120] Organización de los Estados Americanos, *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, op. cit., artículos 7 y 19. Naciones Unidas, *Convención sobre los Derechos del Niño*, op. cit., artículo 37.b.

[121] Asamblea General de las Naciones Unidas, *Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad (Reglas de La Habana)*, 14 de diciembre de 1990, regla 11.b.

[122] Corte IDH, *Opinión Consultiva OC-17/02*, op. cit., párrs. 110 a 114 y punto 12.

fundarse en una necesidad de protección autónoma, comprobada y actual, nunca en la gravedad de la conducta atribuida, y debe ser excepcional, temporal, proporcional y sometida a revisión periódica.

Otra obligación es la prevención y la detección temprana. El Estado debe sostener programas específicos dirigidos a los factores de riesgo identificados, en los ámbitos educativo, de salud mental y de victimización previa, con cobertura suficiente y anterior a la conducta transgresora. Su fuente principal son las Directrices de Riad[123] en conexión con los artículos 6, 18, 19, 24, 27 y 33 de la CDN.[124] Ordenan a los Estados formular políticas progresistas de prevención que eviten criminalizar y penalizar a un niño o niña por una conducta que no causa graves perjuicios a su desarrollo ni daña a los demás, reconociendo que el comportamiento que no se ajusta a los valores sociales generales forma parte, con frecuencia, del proceso de maduración y tiende a desaparecer espontáneamente.[125] Establecen que los servicios y programas comunitarios deben ser la primera línea de respuesta y que los organismos de control social formal solo deben utilizarse como último recurso.[126] Prohíben, en fin, que las conductas que no serían delito si las cometiera una persona adulta, como la fuga del hogar, la desobediencia o el ausentismo escolar, sean tratadas como infracciones ni justifiquen intervenciones punitivas.[127]

La dimensión preventiva de esta exigencia tiene, además, un anclaje convencional. El artículo 6 de la CDN obliga a garantizar, en la máxima medida posible, la supervivencia y el desarrollo del niño; el artículo 18 exige prestar asistencia apropiada a los padres para el desempeño de sus funciones de crianza; el artículo 19 impone la protección frente a toda forma de violencia; el artículo 27 reconoce el derecho a un nivel de vida adecuado, con el deber de apoyar materialmente a las familias cuando sea necesario; el artículo 24 garantiza el disfrute del más alto nivel posible de salud, incluida la salud mental, y el artículo 33 obliga a proteger a los niños y niñas frente al uso de estupefacientes. La Observación general N°5 vincula todos estos deberes con la coordinación intersectorial del sistema de protección integral. La Corte IDH ha sostenido que el derecho a la vida de los niños y niñas comprende la obligación de adoptar las medidas

[123] Naciones Unidas. Asamblea General, *Directrices para la prevención de la delincuencia juvenil*, 14 de diciembre de 1990. https://www.unodc.org/pdf/criminal_justice/UN_Guidelines_for_the_Prevention_of_Juvenile_Delinquency_Riyadh_Guidelines.pdf

[124] Naciones Unidas, *Convención sobre los Derechos del Niño*, op. cit., artículos 6, 18, 19 y 27.

[125] Naciones Unidas. Asamblea General, *Directrices de Riad*, op. cit., directrices 2 y 5.

[126] Ibíd., directriz 6.

[127] Ibíd., directriz 56.

necesarias para que su existencia se desarrolle en condiciones dignas, y que la protección verdadera implica que puedan disfrutar de todos sus derechos, incluidos los económicos, sociales y culturales.[128] La conducta transgresora temprana no puede examinarse, en consecuencia, con independencia de las condiciones familiares, escolares, sanitarias y comunitarias en que se produce, y el incumplimiento estatal comienza antes de la conducta, en la ausencia de prevención y de un piso mínimo de protección social.

La respuesta graduada e individualizada también se constituye como una exigencia. El sistema debe ofrecer un abanico de medidas diferenciadas y ajustadas a la situación de cada niño o niña, distintas de la judicialización genérica. Lo anterior tiene su fundamento en el artículo 40.4 de la CDN.[129] Esta disposición, dirigida en principio a los adolescentes sometidos al sistema de justicia juvenil, exige contar con diversas medidas para asegurar que los niños sean tratados de manera apropiada para su bienestar y proporcionada a sus circunstancias. Si el Estado debe contar con esa gama de alternativas para quienes pueden ser considerados responsables, con mayor razón debe disponer de ella respecto de quienes no lo son, sin que la aplicación de estas medidas pueda adquirir la forma de una sanción encubierta ni resultar más intensa que la que correspondería a una persona penalmente responsable.

El Comité de los Derechos del Niño precisa que los niños y niñas por debajo de la edad mínima deben recibir asistencia y servicios de las autoridades competentes según sus necesidades, lo que exige una evaluación integral de esas necesidades y de su entorno, que considere experiencias de violencia, explotación, abandono, exclusión escolar, discapacidad, problemas de salud mental, consumo problemático, pobreza o falta de apoyos familiares, sin convertir esas circunstancias en fundamento de control o castigo.[130] La CIDH señala que cuando un niño o niña bajo la edad mínima realiza una conducta tipificada penalmente la respuesta debe ser socioeducativa, atender a su interés superior y observar las garantías del debido proceso, situándose fuera del sistema de justicia juvenil.[131]

La individualización tiene un límite adicional en el derecho a la vida familiar. El artículo 9 de la CDN solo admite la separación del niño de sus padres cuando sea necesaria para su interés superior, mediante decisión de autoridad competente, sujeta a revisión judicial y conforme a

[128] Corte IDH, *Opinión Consultiva sobre la Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño*, 28 de agosto de 2002, párrs. 80 a 91 y puntos 7 y 8.
[129] Naciones Unidas, *Convención sobre los Derechos del Niño*, op. cit., artículo 40.4.
[130] Comité de los Derechos del Niño, *Observación general núm. 24*, op. cit., párr. 23.
[131] CIDH, *Justicia juvenil y derechos humanos en las Américas*, op. cit., párr. 51.

procedimientos legales.[132] La Corte IDH ha añadido que la carencia de recursos materiales no puede ser el único fundamento de una decisión de separación familiar y que la familia constituye el núcleo central de protección del niño, de modo que el Estado debe apoyarla antes de sustituirla.[133] La sola atribución de una conducta descrita en la ley penal no justifica, por sí misma, la separación del niño o niña de su familia ni su ingreso a cuidado alternativo.

Asimismo, surge la exigencia de una actuación articulada del sistema de protección integral, que hace necesaria la coordinación efectiva entre salud, educación y protección social, y la producción de información desagregada y comparable sobre la infancia, con periodicidad regular. Su base normativa es el artículo 4 de la CDN, precisado por la Observación general N°5 del Comité de los Derechos del Niño.[134] El artículo 4 obliga a adoptar todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos, hasta el máximo de los recursos disponibles en lo que respecta a los derechos económicos, sociales y culturales.[135] Exige una coordinación efectiva entre los distintos niveles de Gobierno y entre los sectores, de modo que las políticas relativas a la infancia no queden fragmentadas entre organismos que no se comunican.[136] Considera que la reunión de datos suficientes y fiables sobre los niños, desglosados para poder determinar si hay discriminaciones o disparidades en la realización de sus derechos, es parte esencial de la aplicación de la CDN, y agrega que no basta con establecer sistemas de reunión de datos, sino que dichos datos deben evaluarse y utilizarse para valorar los progresos, determinar los problemas e informar sobre las políticas.[137] Señala que ningún Estado puede saber si está aplicando el máximo de los recursos disponibles a menos que pueda identificar la proporción del presupuesto que se destina a la infancia, con lo que la ausencia de una línea presupuestaria identificable constituye, por sí misma, un indicio de incumplimiento.[138] La Observación general N°24 complementa este deber con la exigencia de reunir sistemáticamente datos desglosados y de realizar evaluaciones periódicas, preferentemente mediante instituciones académicas independientes,

---

[132] Naciones Unidas, *Convención sobre los Derechos del Niño*, op. cit., artículo 9.

[133] Corte IDH, *Opinión Consultiva OC-17/02*, op. cit., párrs. 62 a 77 y puntos 4 y 5.

[134] Comité de los Derechos del Niño, *Observación general núm. 5, Medidas generales de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño (artículos 4 y 42 y párrafo 6 del artículo 44)*, 27 de noviembre de 2003.

[135] Naciones Unidas, *Convención sobre los Derechos del Niño*, op. cit., artículo 4.

[136] Comité de los Derechos del Niño, *Observación general núm. 5*, op. cit., párrs. 37 a 39.

[137] Ibíd., párr. 48.

[138] Ibíd., párr. 51.

sobre la eficacia de las medidas adoptadas y sobre asuntos como la discriminación y las pautas de la delincuencia.[139] Esta exigencia de información tiene un límite que conviene señalar. El deber de producir datos agregados para diseñar y evaluar políticas públicas no autoriza a construir registros individualizados que estigmaticen a los niños y niñas, de modo que la información debe permitir dimensionar el fenómeno sin identificar a cada niño o niña como autor de un delito.

En materia de infancia un estándar fundamental es la exigencia de la consideración de los principios fundamentales de la CDN, es decir, el interés superior, el derecho a la vida, desarrollo y supervivencia, la igualdad y no discriminación, y el derecho a ser oído, que deben considerarse en toda actuación o decisión que afecte a un niño o niña. Aplicados de manera autónoma a los procedimientos que examina este capítulo, exigen además que cada procedimiento proteccional fundado en la atribución de un hecho satisfaga garantías mínimas equivalentes en sustancia a las del debido proceso, con representación jurídica efectiva, oportunidad de ser oído y un mecanismo que permita determinar el hecho atribuido.

El interés superior del niño, conforme al artículo 3.1 de la CDN, es un concepto triple. Es un derecho sustantivo de aplicación directa que puede invocarse ante los tribunales, un principio interpretativo que obliga a elegir, entre varias lecturas posibles de una norma, la que satisfaga de manera más efectiva ese interés, y una norma de procedimiento que exige que toda decisión que afecte a un niño o niña incluya una estimación de sus repercusiones y una justificación que muestre cómo se ha evaluado y ponderado ese interés.[140] Esta tercera dimensión es la más relevante para los procedimientos que aquí se examinan. El Comité enumera entre las garantías procesales, que aseguran la observancia del interés superior, el derecho del niño a expresar su opinión, la determinación de los hechos por profesionales capacitados, la representación letrada cuando su interés deba ser evaluado por un tribunal o un órgano equivalente, la motivación de la decisión con indicación explícita de los criterios utilizados, y la existencia de mecanismos de revisión.[141] Una decisión proteccional que atribuya un hecho a un niño o niña sin verificarlo, o que no explique por qué la medida adoptada sirve a su interés superior, no satisface este estándar aunque se dicte en sede de familia y no en sede penal.

---

[139] Ibíd., párrs. 113 y 114.

[140] Comité de los Derechos del Niño, *Observación general núm. 14 sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial (artículo 3, párrafo 1)*, 29 de mayo de 2013, párr. 6.

[141] Ibíd., párrs. 85 a 99.

El derecho a ser oído, reconocido en el artículo 12 de la CDN, se aplica a todo procedimiento judicial o administrativo que afecte al niño, sin limitaciones, y el Comité incluye expresamente entre esos procedimientos los relativos a niños en conflicto con la ley y las decisiones sobre la protección del niño.[142] Su ejercicio efectivo requiere un entorno que no sea intimidatorio ni inadecuado para la edad, información adaptada, apoyo para la defensa de los intereses propios y personal capacitado, y el Comité recomienda que el niño sea oído directamente siempre que sea posible, y no solo a través de un representante.[143] Cuando se recurra a medios extrajudiciales, incluida la mediación, el niño o niña debe poder dar su consentimiento libre y voluntario y contar con asesoramiento jurídico y de otro orden.[144]

La Corte IDH ha sostenido, en la misma línea, que las garantías de los artículos 8 y 25 de la CADH se reconocen a todas las personas por igual y deben correlacionarse con los derechos específicos del artículo 19, de modo que se reflejen en cualquier proceso administrativo o judicial en que se discuta algún derecho de un niño.[145] Estas reglas se aplican no solo a los procesos judiciales sino a cualquier otro proceso que siga el Estado o que esté bajo su supervisión, y comprenden el juez natural, la doble instancia, la presunción de inocencia, la contradicción, la audiencia y la defensa, atendiendo a las particularidades que se derivan de la situación específica de los niños.[146] De aquí se sigue una consecuencia central para este capítulo. La exclusión de responsabilidad penal no puede traducirse en un nivel de garantías inferior al que se reconoce a quienes sí han alcanzado la edad mínima. Un niño o niña de trece años a quien se atribuye un hecho en un procedimiento proteccional no puede quedar en peor situación procesal que un adolescente de catorce años a quien se atribuye el mismo hecho en un procedimiento penal.

La igualdad y no discriminación del artículo 2 de la CDN, y de los artículos 1.1 y 24 de la CADH, imponen al Estado dos deberes distintos. El primero es abstenerse de tratar de manera diferente a los niños y niñas por su origen nacional, situación económica, discapacidad o cualquier otra condición. El segundo es adoptar medidas positivas frente a las desigualdades reales. La Corte IDH ha señalado que la presencia de condiciones de

---

142 Comité de los Derechos del Niño, *Observación general núm. 12, el derecho del niño a ser escuchado*, 20 de julio de 2009, párr. 32.

143 Ibíd., párrs. 34 y 35.

144 Ibíd., párr. 59.

145 Corte IDH, *Opinión Consultiva OC-17/02*, op. cit., párr. 95.

146 Ibíd., párr. 117 y punto 10.

desigualdad real obliga a adoptar medidas de compensación que reduzcan o eliminen los obstáculos que impidan una defensa eficaz, y que sin esos medios no puede afirmarse que quienes están en desventaja disfruten de un verdadero acceso a la justicia.[147] En el caso de los niños y niñas por debajo de la edad mínima y con conductas transgresoras de ley, este deber exige que el Estado sea capaz de identificar situaciones de mayor desventaja. Con el fin de que se produzca correcta y oportunamente dicha identificación debe existir información desagregada. Un Estado que no produce esos datos incumple el deber de no discriminar, porque no está en condiciones de advertir la discriminación cuando se produce.

El derecho a la privacidad completa este conjunto. El artículo 16 de la CDN protege al niño frente a injerencias arbitrarias en su vida privada y el artículo 40.2.b.vii exige que se respete plenamente su vida privada en todas las fases del procedimiento.[148] El Comité indica que las audiencias de un niño en conflicto con la ley deben realizarse a puerta cerrada, con excepciones muy limitadas.[149] Aplicado a los niños y niñas con conductas transgresoras y por debajo de la edad mínima, este derecho refuerza la prohibición de registros estigmatizantes y exige que la información sobre la conducta atribuida se mantenga confidencial y no circule entre instituciones sin un propósito de protección claramente definido.

Las Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad[150] reconocen a todo niño, niña y adolescente como una persona en condición de vulnerabilidad y ordenan a los órganos del sistema de justicia brindarle una especial tutela en consideración a su desarrollo evolutivo. Impulsan, además, el uso de medios alternativos de resolución de conflictos cuando resulte apropiado, sujeto a resguardos de voluntariedad, información previa y participación adecuada a la edad de la persona involucrada.

En conjunto, estas exigencias permiten formular el estándar de evaluación de este capítulo en términos precisos. Frente a un niño o niña por debajo de la edad mínima de responsabilidad penal que realiza una conducta descrita en la ley penal, el Estado cumple sus obligaciones internacionales cuando se abstiene de criminalizarlo y de privarlo de libertad, cuando ha desplegado con anterioridad políticas preventivas dirigidas a los factores de riesgo conocidos, cuando responde con medidas individualizadas y

147 Corte IDH, *Opinión Consultiva OC-17/02*, op. cit., párrs. 96 a 98.

148 Naciones Unidas, *Convención sobre los Derechos del Niño*, op. cit., artículos 16 y 40.2.b.vii.

149 Comité de los Derechos del Niño, *Observación general núm. 12*, op. cit., párr. 61.

150 XIV Cumbre Judicial Iberoamericana, *Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad*, Brasilia, 2008, regla 5.

proporcionadas fundadas en una necesidad de protección comprobada, cuando esa respuesta se articula entre los sectores y se apoya en información fiable, y cuando cada decisión respeta el interés superior, el derecho a ser oído, la igualdad, la privacidad y las garantías del debido proceso. La omisión de cualquiera de estos elementos constituye un incumplimiento, con independencia de que el niño o niña no haya sido sometido a un proceso penal. De este estándar se siguen los dos propósitos que debieran orientar toda medida de protección adoptada en estas causas, la restitución y garantía de los derechos vulnerados a partir de una necesidad de protección comprobada y actual, y la prevención de nuevas conductas transgresoras por la vía del apoyo y no del control.

2.2. Evaluación del grado de cumplimiento del Estado de Chile

La principal obligación que el ordenamiento satisface con claridad es la exclusión de los niños y niñas menores de catorce años del sistema de responsabilidad penal, sin que ello equivalga, según lo analizado, al cumplimiento de la exigencia de no criminalización en el plano del registro. El Estado está en deuda, sin embargo, en el cumplimiento de las otras exigencias que se derivan de los estándares internacionales, que se examinan a continuación.

No criminalización. El ordenamiento chileno cumple en el plano normativo con el cese de la actuación penal en el primer contacto policial. La práctica de realización de los registros contradice, sin embargo, ese diseño. El registro del niño o niña bajo el término de "inimputable", "denunciado", desde el primer contacto policial y sin estándar probatorio ni pronunciamiento judicial, anticipa una calificación penal que el ordenamiento niega, configurando una forma de criminalización indirecta. El sistema AUPOL de Carabineros registra a los niños y niñas menores de catorce años en calidad de "denunciado" en 16.691 registros entre 2020 y abril de 2026. Esta calidad corresponde en el lenguaje policial a quien es señalado como autor de un hecho.[151] La base del Programa de Seguridad Integrada 24 Horas, que se transfiere desde Carabineros a la Subsecretaría de Prevención del Delito, clasifica a los niños y niñas por "conducta infractora"[152] y construye historiales de reingreso asociados a la persona, con la

[151] Carabineros de Chile, Departamento de Análisis Criminal, Oficina de Estadística, respuesta a Solicitud de Acceso a la Información, "Cantidad de menores de 14 años que registran una denuncia en Carabineros de Chile, segregado por región y año, período 2020–2026 (al 19.04.2026)", hoja sobre tipo de participación en procedimientos policiales, sistema AUPOL.

[152] Hablar de "conducta infractora" es incorrecto, ya que tiene una connotación penal en especial si se utiliza para caracterizarlos como infractores o para dar por establecida su participación en un

advertencia de la propia fuente de que sus datos reflejan las trayectorias detectadas por el Estado y no las trayectorias reales.[153] El Estudio de Trayectorias Delictuales de esa Subsecretaría muestra, además, que un 16,5% de los primeros ingresos de niños y niñas "inimputables" se registra bajo la categoría "mala conducta de menor", conducta que no constituye delito para una persona adulta y cuya anotación como motivo de ingreso contradice las Directrices de Riad que prohíben tratar como infracciones los comportamientos propios de la condición de niño.[154] El registro judicial de estos niños y niñas se produce, en fin, sin que la edad esté acreditada en una parte relevante de los casos, puesto que la Corporación Administrativa del Poder Judicial informa que el 72,6% de las causas de protección por conductas disruptivas no consigna la fecha de nacimiento del niño o niña. Esto, a pesar de que es precisamente la edad el elemento que determina la competencia del tribunal y la propia exclusión penal.[155] Estas prácticas contradicen de manera directa la indicación del Comité de los Derechos del Niño de que estos niños y niñas no deben ser considerados ni descritos oficialmente como autores de delitos,[156] y desatienden la regla de las Directrices de Acción según la cual la actuación penal debe cesar tan pronto se comprueba que la persona está por debajo de la edad mínima.[157] El Estado no criminaliza en el plano de la sanción, pero sí lo hace en el plano del registro, que es justo el que los estándares internacionales identifican como fuente de estigmatización y de consecuencias futuras.

Prohibición de privación de libertad y de sanciones encubiertas. El ordenamiento chileno no autoriza la privación de libertad de los niños y niñas menores de catorce años como consecuencia de la conducta atribuida. El artículo 102 N de la Ley 19.968 dispone que cuando un niño o niña inimputable incurra en una conducta ilícita el juez de familia citará a

---

delito. El problema central es que se trata de una calificación propia del sistema penal, pese a que los menores de 14 años no tienen capacidad jurídica para infringir la legislación penal. El Comité de los Derechos del Niño señala que quienes no han alcanzado la edad mínima de responsabilidad penal no deben ser considerados como niños que han cometido delitos.

153 Subsecretaría de Prevención del Delito, "PSI 24 Horas como insumo estratégico para prevención temprana", enero de 2026. Subsecretaría de Prevención del Delito, *Estudio: Trayectorias delictuales de niños, niñas y adolescentes en Chile*, enero de 2026, sección 6, alcances metodológicos, y sección 10, limitaciones.

154 Ibíd., sección 9. Naciones Unidas, *Directrices para la prevención de la delincuencia juvenil (Directrices de Riad)*, op.cit., directriz 56.

155 Corporación Administrativa del Poder Judicial, Oficio 17DDI N°2851, ID N°175011, de 5 de mayo de 2026, Anexo 1, pestaña 1, nota sobre sesgo de omisión en el registro de la fecha de nacimiento.

156 Comité de los Derechos del Niño, *Observación general núm. 24*, op. cit., párr. 23.

157 Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, *Directrices de Acción sobre el niño en el sistema de justicia penal*, op. cit.

su padre, madre o a quien lo tenga a su cuidado a una audiencia. Esto para cumplir los fines del artículo 234 del Código Civil, es decir, el ejercicio de la facultad parental de corrección, sin contemplar sanción alguna para el niño o niña.[158] En el plano formal la exigencia aparece satisfecha, sin embargo, la observancia de la formalidad no permite darla por cumplida. La Ley 21.430 reserva a los tribunales de familia la determinación de cuidados alternativos y la suspensión del derecho a vivir en familia,[159] y el artículo 71 de la Ley 19.968 permite decretar como medida cautelar el ingreso del niño o niña a un centro residencial. La información disponible no permite establecer con qué frecuencia las causas de esta categoría concluyen en medidas de esa naturaleza ni cuál es el fundamento que los tribunales invocan para decretarlas, porque el registro judicial no distingue la conducta transgresora de la situación de vulneración. Dos antecedentes indirectos aconsejan cautela. Por una parte, la Defensoría de la Niñez informa que desde 2023 aumentan los ingresos a cuidado residencial tras años de descenso, con tasas más altas en regiones del extremo norte y un incremento de niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados en esa modalidad, que pasaron de 114 a 191 entre enero de 2022 y febrero de 2025.[160] Por otra parte, los testimonios recogidos en las entrevistas describen causas proteccionales abiertas por la conducta atribuida en las que la medida se decide a partir de un diagnóstico psicosocial que no verifica el hecho. Cuando la separación familiar se decreta en una causa cuyo único antecedente es la conducta atribuida, y sin que esa conducta haya sido verificada, la medida adquiere el contenido material de una sanción no tipificada, que es exactamente lo que la Corte IDH calificó como contrario al principio de legalidad y al debido proceso.[161] La imposibilidad de verificar si ello ocurre, y con qué frecuencia, constituye en sí misma un déficit respecto de un estándar que exige al Estado poder demostrar que sus medidas de protección no operan como castigo encubierto.

Prevención y detección temprana. Este deber, que las Directrices de Riad sitúan en el centro de la respuesta estatal, se cumple de forma parcial y desalineada. El Programa Lazos, principal dispositivo preventivo, tiene como población objetivo a niños, niñas y adolescentes de diez a diecisiete

[158] Ley 19.968, que crea los Tribunales de Familia, publicada el 30 de agosto de 2004, artículos 8 N°9, 71 y 102 N.

[159] Ley 21.430, sobre Garantías y Protección Integral de los Derechos de la Niñez y Adolescencia, publicada el 15 de marzo de 2022, artículo 68 inciso final.

[160] Defensoría de la Niñez, *Diagnóstico sobre la situación de derechos de la niñez y adolescencia 2026*, panorama sobre seguimiento a indicadores de cuidado alternativo, pp. 77-78.

[161] Corte IDH, *Opinión Consultiva OC-17/02*, op. cit., párrs. 110 a 114.

años once meses, y su componente de Detección Temprana se encuentra circunscrito a 81 comunas focalizadas.[162] Quedan fuera del dispositivo los niños y niñas menores de diez años y la mayor parte del territorio nacional, pese a que el Estudio de Trayectorias Delictuales sitúa a regiones como Magallanes, Aysén y Los Lagos sobre la media nacional de ingresos de "inimputables", mientras un 46,2% de los recursos del programa se concentra en la Región Metropolitana.[163] La evidencia oficial contradice además la lógica preventiva del diseño. El propio Estudio de Trayectorias establece que el motivo más frecuente del primer ingreso de los niños y niñas registrados como "inimputables" es la vulneración de derechos, con un 38,2%, por sobre las incivilidades y los delitos contra las personas.[164] Para una parte relevante de esta población, entonces, el primer contacto del Estado se produjo por una necesidad de protección, lo que acredita, en los términos de los artículos 6, 18, 19 y 27 de la CDN y de la Opinión Consultiva OC-17/02, un incumplimiento de las obligaciones positivas de protección que anteceden a la conducta transgresora.[165] La capacidad de derivación del propio programa se contrae mientras la demanda crece. Las evaluaciones diagnósticas iniciales del componente de Detección Temprana aumentaron un 164,9% entre 2020 y 2025, mientras las derivaciones de menores de catorce años hacia la red intersectorial cayeron de 960 en 2021 a 310 en 2025, y las evaluaciones de salida representan solo un 18,5% de las iniciales.[166] El sistema detecta más y deriva menos, sin capacidad de

---

[162] Subsecretaría de Prevención del Delito, Resolución Exenta N°2430, de 12 de diciembre de 2025, que aprueba los Lineamientos del Programa Lazos año 2026, y Minuta de la División de Prevención Social, adjunta al Oficio N°1906, de 27 de mayo de 2026, respuesta a la solicitud de acceso a la información N°AB091T0003619.

[163] Subsecretaría de Prevención del Delito, *Estudio: Trayectorias delictuales de niños, niñas y adolescentes en Chile*, enero de 2026, tasas regionales de inimputables por cien mil habitantes. Subsecretaría de Prevención del Delito, planilla de ejecución presupuestaria y gestión territorial del Programa Lazos 2019-2026, adjunta al Oficio N°1906, de 27 de mayo de 2026.

[164] Subsecretaría de Prevención del Delito, *Estudio: Trayectorias delictuales de niños, niñas y adolescentes en Chile*, op. cit., sección 9.

[165] Naciones Unidas, *Convención sobre los Derechos del Niño*, op. cit., artículos 6, 18, 19 y 27. Corte IDH, *Opinión Consultiva OC-17/02*, op. cit., párrs. 80 a 91 y puntos 7 y 8.

[166] Subsecretaría de Prevención del Delito, base de datos del Programa Lazos, consolidado de atenciones y registros de los componentes Detección Temprana, Intervención en Parentalidad Positiva y Terapia Multisistémica 2020-2026, adjunta al Oficio N°1906, de 27 de mayo de 2026, hojas de evaluaciones iniciales, evaluaciones de salida y derivación intersectorial. Las 310 derivaciones intersectoriales de 2025 y las 215 derivaciones de menores de 14 años provienen de la misma base (el consolidado de atenciones y registros del Programa Lazos adjunto al Oficio N°1906, de 27 de mayo de 2026), pero corresponden a variables distintas y no son cifras comparables ni contradictorias. Las 215 se obtienen de la hoja "Derivación PSI EDT ok" y registran los casos derivados desde el Programa de Seguridad Integrada 24 horas hacia el componente de Detección Temprana, es decir, la entrada al programa, contabilizados además por año de la fecha de denuncia. Las 310 se obtienen de la hoja "Derivación Intersector EDT ok" y registran las derivaciones

seguimiento proporcional a su capacidad de ingreso. En el ámbito de la salud, la Subsecretaría de Salud Pública declaró no disponer de estadísticas sobre niños y niñas menores de catorce años que hayan cometido delitos, y el Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol manifestó que su área de prevención no cuenta con programas destinados a esta población, mientras que, entre los pocos niños y niñas menores de catorce años que acceden a tratamiento por consumo, la comorbilidad con otro trastorno de salud mental alcanza al 61,9%. Además, según la evaluación del Servicio Nacional de Protección Especializada realizada por encargo de UNICEF, las listas de espera de los centros de salud mental comunitaria alcanzan hasta dos años en algunos territorios, lo que configura un incumplimiento de los deberes de los artículos 24 y 33 de la Convención.[167] Se infringe también el artículo 4 del mismo tratado, que obliga al Estado a dar efectividad a los derechos reconocidos, deber desarrollado por el Comité de los Derechos del Niño en la Observación general N°5 sobre medidas generales de aplicación de la Convención.

Respuesta graduada. Este deber presenta uno de los incumplimientos más claros. Aunque el artículo 51 de la Ley 21.430 reconoce a este grupo un derecho a protección especializada y el artículo 18 ter de la Ley 21.302 obliga a contar con programas específicos para él,[168] la Subsecretaría de la Niñez declaró carecer de línea presupuestaria y de supervisión de programas,[169] y la evaluación del Servicio Nacional de Protección Especializada calificó esa omisión como una grave falta al cumplimiento del mandato legal.[170] La única iniciativa en curso de la que se tiene noticia es un proyecto piloto de cooperación con el PNUD en residencias de la Región Metropolitana, que el propio Servicio presenta como respuesta a la ausencia de oferta especializada, según se expuso en el apartado 1.4.3. La respuesta que sí opera es de carácter genérico y se despliega en un aparato

efectuadas desde el componente de Detección Temprana hacia la red intersectorial, contabilizadas por años de la derivación. Esta segunda hoja consigna una fila por institución de destino, de modo que un mismo niño derivado a más de una institución genera más de un registro. Como el programa no dispone de un identificador único de beneficiario, ninguna de las dos cifras equivale a número de niños y niñas distintos. Que el valor de salida hacia la red supere al de entrada desde el PSI 24 Horas (310 a 215) se explica por esa diferencia de unidad de conteo y porque el componente recibe casos por vías adicionales a la derivación PSI.

167 Subsecretaría de Salud Pública, respuesta a solicitud de acceso a la información pública, 2026. SENDA, Oficio Ordinario N°416, de 12 de mayo de 2026, puntos 3 y 4.

168 Ley 21.430, op. cit., artículo 51. Ley 21.302, que crea el Servicio Nacional de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia, publicada el 5 de enero de 2021, artículo 18 ter.

169 Subsecretaría de la Niñez, Carta SN N°422/2026, de 20 de mayo de 2026, respuesta a la solicitud de acceso a la información pública folio N°AI009T0001321, puntos 4 y 5.

170 UNICEF, *Informe final. Evaluación del Servicio Nacional de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia,* 2026, pp. 36 y 82.

de protección sobrecargado, ajeno a la especificidad de esta población. La distancia entre la judicialización y la prestación efectiva ilustra el punto. Frente a 14.256 causas de protección por conductas disruptivas asociadas a infracciones de ley ingresadas a los tribunales de familia entre 2020 y marzo de 2026, de las cuales solo 3.907 tienen edad verificada, el Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol registra 40 niños y niñas menores de catorce años ingresados a tratamiento por derivación de tribunal de familia en un período equivalente.[171] Lo que el estándar exige respecto de los niños y niñas que no han alcanzado la edad mínima de responsabilidad penal es una respuesta individualizada, mediante asistencia y servicios determinados de acuerdo con sus necesidades y circunstancias, sin atribuirles la condición de autores de una infracción penal. La Convención exige, además, disponer de una diversidad de medidas que permitan adecuar la intervención al bienestar y a las circunstancias particulares de cada niño o niña.[172]

Existe una vía judicial para abordar estos casos, pero no una oferta especializada específicamente diseñada para niños y niñas menores de 14 años que presentan este tipo de conductas. Cuando la causa judicial da lugar a una intervención, esta suele ejecutarse a través de programas concebidos para otras situaciones o poblaciones, lo que genera una falta de correspondencia entre las características del caso y la respuesta disponible. La ausencia de una línea presupuestaria identificable adquiere aquí un significado adicional, pues el Comité de los Derechos del Niño ha señalado que un Estado no puede acreditar que aplica el máximo de los recursos disponibles si no está en condiciones de identificar la proporción del presupuesto que destina a la infancia.[173] En el ámbito de la seguridad pública, del total transferido por el Sistema Nacional de Seguridad Municipal entre 2023 y 2026, solo un 0,33% correspondió a proyectos etiquetados para niñez y adolescencia.[174]

Actuación articulada. El Estado carece de una cifra única, construida y validada sobre esta población, y las distintas fuentes estatales, AUPOL, la CAPJ, el PSI 24 Horas, el Programa Lazos y la Subsecretaría de la Niñez,

---

171 SENDA, Oficio Ordinario N°416, de 12 de mayo de 2026, puntos 3 y 4, con datos de SISTRAT. Los 40 casos corresponden a derivaciones desde tribunal de familia por cualquier causa, no necesariamente por conducta disruptiva.

172 Comité de los Derechos del Niño, *Observación general núm. 24*, op. cit., párr. 23. Naciones Unidas, *Convención sobre los Derechos del Niño*, op. cit., artículo 40.4.

173 Comité de los Derechos del Niño, *Observación general núm. 5,* op.cit*.,* párr. 51.

174 Subsecretaría de Prevención del Delito, planilla de ejecución presupuestaria y gestión territorial del Sistema Nacional de Seguridad Municipal 2023-2026, adjunta al Oficio N°1906, de 27 de mayo de 2026.

no son comparables entre sí, no comparten unidad de conteo, y en algunos casos se contradicen dentro de la misma institución. El Banco Unificado de Datos, establecido por el artículo 11 de la Ley 20.931 en 2016, se encuentra, según la propia Subsecretaría de Prevención del Delito, "en etapa de readecuación técnica" respecto del seguimiento de trayectorias de menores de catorce años.[175] La falta de protocolos de derivación fue declarada por escrito por los propios organismos. La Subsecretaría de Prevención del Delito informó que no existen convenios ni protocolos específicos de derivación entre ella y el Servicio de Protección Especializada para la atención de menores de catorce años detectados en unidades policiales, y el Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol declaró no disponer de protocolos ni convenios de derivación con los tribunales de familia.[176] En el nivel estratégico, la Subsecretaría de Prevención del Delito certificó que no obran en su poder actas del Consejo Nacional de Seguridad Pública que aborden estrategias sobre niñez "inimputable",[177] y la Subsecretaría de la Niñez declaró no contar con informes de evaluación de la Estrategia Nacional de la Niñez y Adolescencia en los objetivos de reducción de conductas transgresoras en "inimputables".[178] La evaluación del Servicio Nacional de Protección Especializada agrega que sus sistemas de información operan bajo una lógica de control del cumplimiento de acciones y no de medición de resultados, con subregistro, prácticas de registro no estandarizadas, escasa interoperabilidad y ausencia de análisis longitudinales, lo que impide monitorear trayectorias.[179] La sección de estadísticas del sitio institucional del Servicio publica cifras de niños, niñas y adolescentes atendidos por tipo de programa y región, actualizadas a agosto de 2026, pero no una desagregación de los menores de catorce años que ingresan por causales asociadas a conductas transgresoras, de modo que la caracterización de ingresos de 2024 elaborada por el propio Servicio no tiene continuidad para 2025 ni 2026.[180] La misma

[175] Subsecretaría de Prevención del Delito, Oficio N°1906, de 27 de mayo de 2026, respuesta al punto 3 de la solicitud de acceso a la información N°AB091T0003619, sobre el estado del Banco Unificado de Datos establecido por el artículo 11 de la Ley 20.931.

[176] Subsecretaría de Prevención del Delito, Minuta de la División de Prevención Social, adjunta al Oficio N°1906, de 27 de mayo de 2026. SENDA, Oficio Ordinario N°416, de 12 de mayo de 2026.

[177] Certificado de búsquedas exhaustivas de la Unidad de Gestión Documental y Archivo Central de la Subsecretaría de Prevención del Delito, de 26 de mayo de 2026, adjunto al Oficio N°1906. La ausencia de actas en poder de esa Subsecretaría no permite concluir la ausencia de deliberación, sino únicamente la ausencia de constancia documental en ese organismo.

[178] Subsecretaría de la Niñez, Carta SN N°422/2026, de 20 de mayo de 2026, op. cit.

[179] UNICEF, *Informe final,* op. cit., p.82.

[180] Servicio Nacional de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia, Estadísticas. https://www.servicioproteccion.gob.cl/portal/Estudios/Estadisticas/, consultada en octubre de 2026.

evaluación advierte una débil articulación vinculante con el intersector y constata que el Poder Judicial no figura como miembro permanente de las instancias de coordinación establecidas en las leyes 21.302 y 21.430, sino solo en términos facultativos, lo que debilita la construcción de lineamientos comunes entre los tribunales de familia y el sistema de protección[181]. La Observación general N°5 exige que los datos no solo se reúnan sino que se evalúen y utilicen para valorar los progresos y corregir las políticas,[182] y la Observación general N°24 exige evaluaciones periódicas, preferentemente independientes, sobre la eficacia de las medidas y las pautas de la delincuencia.[183] Ninguna de esas dos condiciones se cumple respecto de esta población.

Principios fundamentales de la CDN. La cobertura de abogado del niño es baja, y la investigación en sede de familia se limita a diagnósticos psicosociales que no equivalen a un peritaje ni permiten controvertir la ocurrencia del hecho, lo que compromete tanto el interés superior del niño como su derecho a ser oído en condiciones de igualdad sustantiva. De las 14.256 causas de protección por conductas disruptivas ingresadas entre 2020 y marzo de 2026, solo 1.722 contaron con abogado del niño, esto es, un 12,1% sobre el total informado y un 44,1% si el cálculo se hace sobre las 3.907 causas con edad verificada, sin que la fuente permita determinar cuál de las dos bases corresponde.[184] Esta cifra resulta más grave si se considera que el propio derecho interno ya incorpora las garantías que el estándar internacional exige. La Ley 21.430 modificó el artículo 18 de la Ley 19.968 para hacer obligatoria la designación de abogado del niño en los procedimientos de protección,[185] y su artículo 69 dispone que toda medida de protección debe ser motivada, incluir la relación circunstanciada de los criterios utilizados para determinar el interés superior del niño, niña o adolescente y fijar su duración y plazo de revisión, bajo sanción de ilegalidad.[186] Esa norma reproduce casi literalmente las garantías procesales que la Observación general N°14 asocia a la evaluación y determinación del interés superior, entre ellas la determinación de los hechos por profesionales capacitados, la representación letrada y la motivación explícita de

[181] UNICEF, Informe final. Evaluación del Servicio Nacional de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia, op. cit., p. 37.

[182] Comité de los Derechos del Niño, *Observación general núm. 5*, op. cit., párr. 48.

[183] Comité de los Derechos del Niño, *Observación general núm. 24*, op. cit., párrs. 113 y 114.

[184] Corporación Administrativa del Poder Judicial, Oficio 17DDI N°2851, ID N°175011, de 5 de mayo de 2026, Anexo 1, pestañas 1 y 3. La pestaña 3 no especifica si los curadores reportados corresponden exclusivamente a las causas por conductas disruptivas o a toda causa proteccional; de ser lo segundo, la proporción sería aún menor.

[185] Ley 21.430, op. cit., artículo 88 N°1, que incorpora un inciso final al artículo 18 de la Ley 19.968.

[186] Ley 21.430, op. cit., artículo 69.

la decisión.[187] Medido con ese estándar, el procedimiento que se aplica a los niños y niñas de esta categoría carece de determinación de los hechos, porque el diagnóstico psicosocial no verifica la ocurrencia de la conducta atribuida, y carece de representación letrada en la mayoría de los casos, cualquiera sea la base de cálculo que se adopte. El niño o niña de trece años queda así, en los hechos, en una posición procesal más débil que la del adolescente de catorce años sometido al sistema penal, que cuenta con defensa obligatoria desde la primera actuación y con un estándar probatorio para la comprobación del hecho. Los estándares examinados excluyen expresamente este resultado que se menciona.[188] Ese déficit compromete, en los términos del artículo 50 de la Ley 21.430 y de las Reglas de Brasilia, el acceso efectivo a la justicia de estos niños y niñas, que no se satisface con la existencia de una causa abierta al respecto, sino con la posibilidad real de ser informados, asesorados y de controvertir el hecho que se les atribuye. El derecho a ser oído, que la Observación general N°12 extiende sin limitaciones a los procedimientos de protección y exige ejercer directamente siempre que sea posible,[189] se ve afectado por la misma carencia, pues sin representación propia y sin un mecanismo que permita controvertir el hecho, la opinión del niño o niña no puede incidir en una decisión cuyo presupuesto fáctico no se discute.

La igualdad y no discriminación del artículo 2 merece, además, una mención específica. El presente capítulo documenta, por medio del testimonio de una jueza entrevistada, la dificultad de registrar con fiabilidad a niños y niñas migrantes, lo que debe ser señalado como un déficit de información con implicancias directas en materia de no discriminación. El Estado no puede descartar ni confirmar la existencia de un impacto diferenciado por nacionalidad en esta población, porque no produce datos fiables para hacerlo. Los antecedentes disponibles en otras fuentes refuerzan la necesidad de esa verificación. La evaluación del Servicio Nacional de Protección Especializada identifica diferencias persistentes que afectan a niños, niñas y adolescentes extranjeros y pertenecientes a pueblos indígenas, con menores tasas de egreso por cumplimiento del plan de intervención en población extranjera y mayores tasas de reingreso en población indígena.[190] El Programa Lazos no puede reconstruir la variable nacionalidad para su componente de mayor intensidad, la Terapia Multisistémica, y solo parcialmente para el componente de parentalidad, y Carabineros no

[187] Comité de los Derechos del Niño, *Observación general núm. 14*, op.cit., párrs. 6 y 85 a 99.
[188] Corte IDH, *Opinión Consultiva OC-17/02*, op. cit., párrs. 95 a 98 y 117, y punto 10.
[189] Comité de los Derechos del Niño, *Observación general núm. 12*, op.cit., párrs. 32, 34 y 35.
[190] UNICEF, *Informe final,* op. cit, p. 82.

entregó desagregación por sexo ni por edad dentro del tramo menor de catorce años, pese a haber sido solicitada.[191] La Corte IDH ha señalado que la presencia de condiciones de desigualdad real obliga a adoptar medidas de compensación, y que sin ellas no existe verdadero acceso a la justicia.[192] Un Estado que no desagrega sus datos por nacionalidad, pertenencia indígena, discapacidad, territorio o sexo no está en condiciones de advertir la discriminación cuando se produce ni de adoptar las medidas de compensación que el estándar exige.

El derecho a la privacidad, en fin, se ve comprometido por el modo en que se registra y circula la información. Los estándares exigen que la conducta atribuida no origine antecedentes ni registros individualizados que puedan utilizarse después para agravar el tratamiento del niño o niña, y que la información se mantenga confidencial.[193] La base del Programa de Seguridad Integrada 24 Horas construye, en cambio, historiales de reingreso asociados a la persona desde el primer contacto policial y los transfiere desde Carabineros a la Subsecretaría de Prevención del Delito, una institución del ámbito de la seguridad pública, sin que ninguna fuente informe sobre reglas de acceso, plazo de conservación o cancelación de esos registros.[194] Es importante tener en cuenta que la circulación de información nominada sobre niños y niñas con conductas transgresoras de ley y por debajo de la edad mínima entre instituciones de seguridad, con fines que no son exclusivamente de protección, constituye una injerencia en su vida privada cuya necesidad y proporcionalidad el Estado no ha justificado.

3. HACIA UNA RESPUESTA ESTATAL ESPECIALIZADA

3.1. Las prácticas restaurativas como respuesta pertinente para los niños y niñas con conductas transgresoras de ley bajo la edad mínima de responsabilidad penal

En el marco de las Reglas de Brasilia, ya expuestas, las prácticas restaurativas ofrecen una vía especialmente pertinente para responder a los niños y niñas menores de catorce años a quienes se atribuye un hecho constitutivo de delito. La justicia restaurativa se entiende como un proceso

[191] Subsecretaría de Prevención del Delito, Minuta de la División de Prevención Social, adjunta al Oficio N°1906, de 27 de mayo de 2026, sobre limitaciones de las variables nacionalidad y género. Carabineros de Chile, respuesta a Solicitud de Acceso a la Información, op. cit.

[192] Corte IDH, *Opinión Consultiva OC-17/02*, op. cit., párrs. 96 a 98.

[193] Comité de los Derechos del Niño, *Observación general núm. 24*, op. cit., párr. 23. Naciones Unidas, *Convención sobre los Derechos del Niño*, op. cit., artículos 16 y 40.2.b.vii.

[194] Subsecretaría de Prevención del Delito: "PSI 24 Horas como insumo estratégico para prevención temprana", enero de 2026.

participativo en que intervienen el autor, la víctima y, en muchos casos, sus familiares o miembros de la comunidad, quienes mediante el encuentro alcanzan acuerdos orientados a reparar el daño causado por el hecho.[195] A diferencia de la respuesta penal, no persigue la imposición de un castigo, sino la reparación y la reintegración, lo que la vuelve compatible con un grupo que el ordenamiento excluye de toda sanción.

Su principal aporte para este grupo es que permite la responsabilización sin recurrir a la categoría de culpabilidad penal. Como advierte Carnevali, la responsabilidad que la justicia restaurativa exige al autor no se identifica con la culpabilidad penal, sino con el reconocimiento del daño y con la disposición a repararlo.[196] Esta distinción resulta decisiva tratándose de niños y niñas con conductas transgresoras de ley y bajo la edad mínima de responsabilidad penal, ya que habilita un proceso en que el niño o niña se hace cargo de la conducta y de sus consecuencias, sin que ello suponga atribuirle responsabilidad penal, comprendiéndose que existe una falsa disyuntiva entre el castigo y la ausencia de toda respuesta.

Esta propuesta exige, sin embargo, resolver una condición previa. Las prácticas restaurativas presuponen el reconocimiento del daño por parte de quien lo causó, lo que implica que el hecho atribuido al niño o niña debe estar mínimamente establecido antes de que una práctica restaurativa pueda activarse. Proponerlas sin esa condición trasladaría a la respuesta restaurativa el mismo déficit de debido proceso que este capítulo identifica en el circuito actual. Ello no exige un estándar probatorio equivalente al proceso penal, incompatible con la naturaleza no punitiva de este grupo, pero sí un mecanismo de verificación de los hechos en que se constate la existencia del hecho o conducta transgresora y que además exista la voluntariedad del reconocimiento del niño o niña, como paso previo e independiente de cualquier práctica restaurativa. Esta verificación opera como resguardo del niño o niña frente a medidas infundadas, y no como declaración de autoría ni antecedente de responsabilidad. Sin esa garantía, la responsabilización que la justicia restaurativa exige del niño o niña carecería del mismo fundamento fáctico cuya ausencia este capítulo denuncia en el diseño institucional vigente. Es preciso advertir que la integración de prácticas restaurativas respecto de niños, niñas con conductas transgresoras de ley bajo la edad mínima de responsabilidad penal adolescente, no implica que se pueda aplicar una lógica similar a la utilizada en la justicia

[195] Raúl Carnevali, "Justicia restaurativa y sus respuestas frente al conflicto penal. Responsabilidad y reparación", *Revista de Derecho* (Valdivia), vol. XXXV, núm. 1, 2022, pp. 303 y siguientes.

[196] Ibíd.

penal juvenil, es decir, respecto de adolescentes mayores de 14 años. Es necesario que el diseño de dichas prácticas para menores de 14 años se diseñe específicamente para ellos, ya que podría existir dificultad de conciliar el carácter predominantemente orientado hacia la víctima de algunos modelos restaurativos con la consideración primordial del interés superior del niño que mandata el artículo 7 de la Ley de Garantías. A esto se suma la necesidad de tener en cuenta el factor madurez y evolución de facultades para los procesos de responsabilización, arrepentimiento y reintegración que ciertos modelos restaurativos presuponen. De todas formas y cuando sea posible, según la madurez del niño o niña y considerando su interés superior y, además, sus características personales y de contexto, la responsabilización puede resultar positiva, ya que permite comprender qué hizo, reconocer sus consecuencias en el posible afectado. Esto debiera incidir en la prevención de la continuidad de futuras conductas transgresoras.

Adicionalmente, en la actual configuración y tratamiento de estos casos a nivel judicial, el abordaje está centrado en la situación proteccional del niño o niña a quien se atribuye un hecho. En este esquema la víctima queda al margen y su reparación no forma parte del objetivo de la intervención. Las prácticas restaurativas, en cambio, sitúan a la víctima en el centro del proceso, procuran su reconocimiento y reparación y previenen la victimización secundaria.[197] De este modo, permiten atender de manera simultánea dos aspectos que el diseño y la práctica vigente dejan sin cubrir, por un lado, la del niño o niña a quien se atribuye el hecho y, por otro, la de quien resultó dañado por el hecho.

Una práctica restaurativa interesante son las conferencias familiares, en las cuales, a diferencia de la mediación penal entre víctima y ofensor, se incorpora a la familia extensa y a las personas significativas del niño o niña, que participan en el proceso para construir en conjunto la solución.[198] Cabe señalar que esto es utilizado en casos de responsabilidad penal juvenil, sin embargo, a nuestro juicio podría ser perfectamente aplicado en instancias de protección y también en casos de niños y niñas con conductas transgresoras o bien simultáneamente cuando confluyan ambas situaciones. La evidencia comparada muestra que este modelo, adoptado en Nueva Zelanda en 1989 y extendido a numerosos países, se emplea de manera preferente como mecanismo de desjudicialización de niños y niñas, confronta al niño

[197] Carnevali, op. cit.; United Nations Office on Drugs and Crime, *Handbook on Restorative Justice Programmes, Second Edition, Criminal Justice Handbook Series,* 2020 pp. 13-14.

[198] Claudia Reyes-Quilodrán y otros, "Justicia restaurativa en sistemas de justicia penal juvenil comparado: Suecia, Inglaterra, Italia y Chile", *Política Criminal*, vol. 13, núm. 25, 2018, pp. 626-649.

o niña autor del hecho que causó daño con las consecuencias de su acción, elabora un plan reparatorio e involucra al entorno en la observancia de su cumplimiento.[199] Esta incorporación del entorno familiar es coherente con el principio de fortalecimiento del rol protector de la familia que el propio ordenamiento chileno enuncia,[200] y con el mandato de las Reglas de Beijing de movilizar todos los recursos disponibles, con inclusión de la familia y de la comunidad, en favor del niño o niña.[201] Las mesas de conferencia permiten abordar el problema articulando las distintas esferas del niño, como, por ejemplo, educación, salud, familia, abogado del niño y tribunal. Creemos que este mecanismo podría ser utilizado en casos de protección, en los cuales sea posible y necesaria dicha articulación.

Estas prácticas se ajustan, además, a los estándares internacionales aplicables a esta población. La literatura especializada señala que la justicia restaurativa permite satisfacer las exigencias de la CDN en materia de desjudicialización, restricción de la privación de libertad, derecho a ser oído y autonomía progresiva, junto con enfatizar el rol de la familia en la intervención.[202] En estos casos concretos de niños y niñas con conductas transgresoras resulta especialmente relevante, ya que permitiría dar respuestas que atiendan a las particularidades de estos casos, cuestión que no sucede en la actualidad. Un programa especializado para niños y niñas con conductas transgresoras de ley y bajo la edad mínima de responsabilidad penal encontraría en las prácticas restaurativas una herramienta idónea para cumplir los objetivos que debiera perseguir, vale decir, la responsabilización sin castigo, la reparación de la víctima, el fortalecimiento del entorno protector y la interrupción temprana de eventuales futuras trayectorias transgresoras.

En cuanto a su eficacia, la evidencia disponible es alentadora, ya que los estudios reportan una reducción de la frecuencia y la gravedad de la reincidencia, en especial cuando la práctica se inserta en un marco más

---

[199] United Nations Office on Drugs and Crime, op. cit., p. 27.

[200] Ley 21.430 sobre garantías y protección integral de los derechos de la niñez y adolescencia, Artículo 9. Fortalecimiento del rol protector de la familia. La familia es el núcleo fundamental de la sociedad y la primera encargada de brindar protección a los niños, niñas y adolescentes, de su cuidado y su educación. Es deber del Estado dar protección a la familia y propender a su fortalecimiento, de manera de otorgarle a los padres y/o madres y cuidadores las herramientas necesarias para el ejercicio de su función.

[201] Asamblea General de las Naciones Unidas, *Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores (Reglas de Beijing)*, op. cit., regla 1.3.

[202] Paula Miranda Sánchez y otros, "La mediación penal restaurativa juvenil en el marco del nuevo Servicio Nacional de Reinserción Social Juvenil en Chile: principios y fundamentos de una norma técnica", *Política Criminal,* vol. 17, núm. 33, 2022, pp. 229 y siguientes.

amplio de rehabilitación, junto con altos niveles de satisfacción de las víctimas.[203] Cabe precisar que, en el caso de niños y niñas con conductas transgresoras de ley bajo la edad mínima, no es conveniente hablar de rehabilitación, término propio de la respuesta penal, sino, en un marco más amplio, de acompañamiento psicosocial. Es preciso advertir, además, que la evidencia sobre la efectividad de prácticas restaurativas específicas en menores de catorce años es todavía limitada, y que algunos autores señalan una posible menor adecuación en las etapas más tempranas del desarrollo, lo que aconseja un diseño ajustado a la edad y acompañado de evaluación. Con esa reserva, la experiencia comparada y los estándares internacionales respaldan su incorporación como eje de la respuesta estatal a este grupo.

3.2. La necesidad de prevención y de detección oportuna

Una respuesta estatal coherente con la condición de los niños y niñas menores de catorce años a quienes se atribuyen conductas transgresoras debe organizarse en torno a la prevención y a la detección oportuna, antes que a la reacción frente al hecho ya ocurrido. Este enfoque coincide con las Directrices de Riad, que conciben la prevención de la delincuencia juvenil como una política temprana y de carácter social, orientada a favorecer la socialización e integración de niños, niñas y adolescentes por medio de la familia, la escuela y la comunidad, entre otros espacios, antes de recurrir a mecanismos formales de control.[204]

La exigencia adquiere especial fuerza en este grupo, ya que la propia evidencia oficial muestra que, en los perfiles de mayor gravedad y persistencia, la proporción de quienes tuvieron su primer contacto con el sistema antes de los catorce años es la más alta de la cohorte, y que ese primer contacto constituye, en los términos del Estudio de Trayectorias Delictuales, una ventana clara de intervención oportuna. Representa con claridad el momento preciso en que el Estado ya conoce al niño o niña y puede actuar antes de que una eventual trayectoria se consolide.[205]

En ese marco, las Oficinas Locales de la Niñez están llamadas a cumplir un papel central de protección y también de prevención. Fueron creadas

[203] United Nations Office on Drugs and Crime, op. cit.; Claudia Reyes-Quilodrán y otros, op. cit., pp. 626-649. United Nations Office on Drugs and Crime, Handbook on Restorative Justice Programmes, op. cit.

[204] Asamblea General de las Naciones Unidas, *Directrices de las Naciones Unidas para la prevención de la delincuencia juvenil (Directrices de Riad)*, Resolución 45/112, 14 de diciembre de 1990, anexo, párrs. 2, 4 a 6 y 10.

[205] Subsecretaría de Prevención del Delito, *Estudio: Trayectorias delictuales de niños, niñas y adolescentes en Chile*, op. cit., pp. 6, 35-36 y 62.

por la Ley 21.430[206] como puerta de entrada del sistema de protección administrativa en el nivel local, y son el dispositivo más próximo al entorno del niño o niña. Su cobertura territorial es prácticamente universal, 341 de las 345 comunas del país cuentan con una Oficina Local de la Niñez operativa, lo que las posiciona, en principio, como el dispositivo más idóneo para desplegar una labor de prevención y de detección oportuna.[207] No se cuenta, sin embargo, con información sobre su dotación de recursos ni, más allá del número de casos registrados con la alarma, sobre sus resultados efectivos en materia de detección temprana de esta población específica, por lo que su idoneidad debe entenderse, por ahora, como una potencialidad de diseño institucional antes que como una capacidad verificada. El Plan Chile Cuida a los Niños anuncia el fortalecimiento de estas Oficinas, lo que abre una oportunidad para dotarlas de la orientación específica que este grupo requiere, aunque su presentación oficial no precisa recursos, plazos ni lineamientos para los niños y niñas menores de catorce años con conductas transgresoras.[208]

La evidencia recabada muestra que esa función existe en el diseño, pero opera de manera fragmentaria. Como se expuso en el apartado sobre brechas de información, las Oficinas Locales de la Niñez registraron en 2025 a 27.765 niños y niñas con la alarma de conducta constitutiva de delito y un plan de intervención activo, pero la Subsecretaría informó apenas 52 casos derivados por tribunales o denunciados ante la entidad. Ello revela dos cosas al mismo tiempo. Por una parte, que las Oficinas Locales de la Niñez ya son, en los hechos, un punto de detección de esta población, y por otra, que operan desconectadas del sistema judicial y sin una línea específica que ordene y supervise la respuesta frente a estos casos, de modo que su potencial preventivo se desaprovecha. Cabe advertir, además, que la alarma con que las Oficinas registran a estos niños y niñas reproduce el tipo de rotulación que este capítulo cuestiona, por lo que su fortalecimiento debiera acompañarse de una revisión de esa categoría.

Todo lo anterior se vincula con la necesidad de reforzar las intervenciones tempranas orientadas a la protección. La desatención de la vulneración inicial puede constituir, en los términos del marco normativo ya expuesto, el síntoma que antecede a la conducta infractora del niño o niña menor de

[206] Ley 21.430, Sobre Garantías y Protección Integral de los Derechos de la Niñez y Adolescencia, 2022.

[207] Subsecretaría de la Niñez, Carta SN N°422/2026, de 20 de mayo de 2026, respuesta a la solicitud de acceso a la información pública folio N°AI009T0001321, punto II.f), p. 6.

[208] Servicio Nacional de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia, "Presidente Kast y ministra Wulf lanzan 'Plan Chile Cuida a los Niños'", op. cit.

catorce años, de manera que intervenir sobre esa vulneración es, a la vez, proteger un derecho y prevenir una trayectoria. Fortalecer a las Oficinas Locales de la Niñez, dotándolas de recursos, de mecanismos de coordinación con los tribunales de familia y con la red de protección especializada, y de una orientación específica para esta población, aparece, así como una condición necesaria para que la detección oportuna se traduzca en una intervención efectiva y no en un registro más que no conduce a prestación alguna.

CONCLUSIONES

El Estado de Chile satisface la obligación de no castigar a los niños y niñas menores de catorce años, pero incumple de manera sostenida las obligaciones positivas que los estándares internacionales le imponen respecto de este grupo. El incumplimiento no se explica por la ausencia de normas, pues el ordenamiento excluye categóricamente a estos niños y niñas del sistema penal y reconoce de manera expresa su derecho a una protección especializada. Este incumplimiento se explica, entre otras cosas, por la distancia existente entre lo que las normas ordenan y lo que las instituciones hacen, y asimismo por la incapacidad del Estado para entregar una respuesta adecuada y específica para estos casos que requieren ser abordados reconociendo sus características propias. A lo señalado hay que añadir la incapacidad estatal de producir la información adecuada que le permitiría elaborar políticas, programas y una normativa específica para estos casos.

Se estima que resultan desacertadas las denominaciones que el Estado da a estos niños y niñas, cuando se refiere a ellos y ellas como "inimputables", "denunciados" o bien al momento de vincularlos a "conductas infractoras". Adicionalmente, se detecta que, sin estándar probatorio ni pronunciamiento de la justicia, los sistemas policial y judicial los inscriben bajo categorías tomadas del derecho penal. El primer sistema lo hace desde el contacto inicial; el segundo, al decretar el ingreso del niño o niña a un programa y, en la mayoría de las causas, sin que conste su edad. Esto último tiene como consecuencia la poca fiabilidad de los registros existentes. Esa información circula, además, desde Carabineros hacia la institucionalidad de seguridad pública en historiales nominados, sin reglas conocidas de acceso, conservación ni cancelación, lo que compromete el derecho a la privacidad de estos niños y niñas. En sede de familia, estos

niños y niñas enfrentan un procedimiento en el que, en la mayoría de los casos, no cuentan con abogado del niño, pese a que la ley lo exige.

Tampoco existe una instancia que permita establecer si el hecho que se les atribuye ocurrió, ya que la investigación se reduce a informes de diagnóstico psicosocial, que no equivalen a un peritaje ni permiten controvertir el hecho. En lo concreto, esto los deja en una posición más débil que la de un adolescente de catorce años sometido al sistema penal, quien cuenta con defensa obligatoria, presunción de inocencia y un estándar probatorio exigente antes de que se le imponga una sanción. Sin representación ni posibilidad de controvertir el hecho, su acceso a la justicia es solo nominal. La consecuencia es doble. Cuando el niño o niña no realizó el hecho que se le atribuye, nada permite advertirlo ni corregirlo. Y como la medida de protección se adopta a partir de esa atribución no verificada, no es posible saber si opera, en la práctica, como una sanción encubierta. Ese riesgo no es teórico, porque el sistema de protección dispone de herramientas de contenido cuasi penal, como las órdenes de búsqueda y recogimiento, que permiten ubicar y trasladar por la fuerza al niño o niña y que, aplicadas a este grupo, resultan análogas a una orden de captura. El Estado no los castiga, pero los trata como si fueran culpables y sin las garantías que reconoce a quien sí puede ser castigado.[209] Nada permite constatar, en consecuencia, que las medidas de protección que se adoptan en estas causas cumplan los dos propósitos que debieran orientarlas, es decir, la restitución y garantía de los derechos vulnerados y la prevención de nuevas conductas transgresoras por la vía del apoyo y no del control.

La respuesta institucional llega tarde y no alcanza a quienes debe. La evidencia oficial muestra que, entre los niños y niñas que tienen su primer contacto con el sistema policial antes de los catorce años, la vulneración de sus derechos es el motivo más frecuente de ese contacto, por sobre cualquier tipo de infracción. Pese a ello, la exclusión escolar alcanza ya a los primeros niveles de la enseñanza básica; la legislación escolar reciente oscila entre un enfoque formativo y otro punitivo sin distinguir a los niños y niñas bajo la edad mínima de responsabilidad penal. Asimismo, la necesidad de salud mental detectada no se traduce en acceso oportuno

[209] Comité de los Derechos del Niño, Observación general núm. 24, op. cit., párr. 23. Directrices de Acción sobre el Niño en el Sistema de Justicia Penal, anexas a la Resolución 1997/30 del Consejo Económico y Social. Subsecretaría de Prevención del Delito, Estudio: Trayectorias delictuales de niños, niñas y adolescentes en Chile, op.cit., sección 9. Directrices de Riad, op.cit., directriz 56. Ley 21.430, op. cit., artículos 50 y 69. Ley 19.968, op. cit., artículo 18, en relación con el artículo 88 N°1 de la Ley 21.430. Comité de los Derechos del Niño, *Observación general núm. 14*, op.cit., párrs. 85 a 99. Corte IDH, Opinión Consultiva OC-17/02, op.cit., párrs. 95 a 98 y 117.

a un tratamiento y el único dispositivo preventivo existente deja fuera a los más pequeños y a buena parte del territorio. Cuando el caso llega a tribunales, la derivación hacia tratamiento es excepcional, y la red local de protección, que registra miles de niños y niñas por esta conducta, casi no recibe casos por la vía judicial. El programa especializado que la ley ordena al Servicio Nacional de Protección Especializada, por su parte, no ha sido creado, como lo reconoce el propio Servicio al presentar un proyecto piloto de cooperación internacional como respuesta a esa ausencia. La política efectivamente aplicable a este grupo no es una política de niñez, sino una política de prevención del delito.[210] El Plan Chile Cuida a los Niños, presentado en agosto de 2026, confirma esa orientación al mantener en el Programa Lazos, desde los diez años, la respuesta estatal frente al riesgo delictual temprano.

El incumplimiento más sostenido, del que dependen todos los demás, es el de producir información. Chile no dispone de una cifra estatal sobre cuántos niños y niñas menores de catorce años se encuentran involucrados en hechos tipificados como delito, las fuentes existentes miden objetos distintos, no se comunican entre sí y, en el caso del principal registro judicial, se contradicen dentro de la misma institución. No se trata de datos deficientes, sino de un Estado que no ha establecido qué es lo que está registrando. Sin esa información no es posible dimensionar el fenómeno, focalizar la respuesta, evaluarla ni advertir la discriminación cuando se produce, pese a que el artículo 4 de la Convención obliga al Estado en su conjunto, incluido el Poder Judicial, a producirla.[211]

La falta de información tiene, además, una dimensión de igualdad. El capítulo documenta dificultades para registrar con fiabilidad a niños y niñas migrantes, diferencias en las tasas de egreso y de reingreso de la población extranjera e indígena dentro del sistema de protección, una concentración de las expulsiones escolares y de los ingresos a cuidado residencial en las regiones del norte, y un dispositivo preventivo cuyos recursos se concentran en la Región Metropolitana mientras regiones con ingresos

[210] Subsecretaría de Prevención del Delito, Estudio: Trayectorias delictuales de niños, niñas y adolescentes en Chile, enero de 2026, pp. 6, 35-36 y 62. Subsecretaría de la Niñez, Carta SN N°422/2026, de 20 de mayo de 2026, respuesta a la solicitud de acceso a la información pública folio N°AI009T0001321, pp. 5-6. UNICEF, Informe final. Evaluación del Servicio Nacional de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia, op.cit., pp. 36 y 93. Comité de los Derechos del Niño, *Observación general núm. 5*, op.cit., párr. 51.

[211] Corporación Administrativa del Poder Judicial, Oficios 17DDI N°2851, de 5 de mayo de 2026; N°4464, de 8 de julio de 2026; y N°5019, de 31 de julio de 2026. Ley 20.931, artículo 11. Subsecretaría de Prevención del Delito, Oficio N°1906, de 27 de mayo de 2026. Convención sobre los Derechos del Niño, artículo 4. Comité de los Derechos del Niño, *Observación general núm. 5*, op. cit., párr. 48.

sobre la media nacional quedan fuera de su cobertura. Como el Estado no desagrega sus datos por nacionalidad, pertenencia indígena, discapacidad, territorio ni sexo, no está en condiciones de advertir la discriminación cuando se produce ni de adoptar las medidas de compensación que exigen el artículo 2 de la Convención y la jurisprudencia interamericana.

Esa opacidad deja al debate legislativo sin base empírica. La rebaja de la edad de responsabilidad penal se discute a partir de percepciones de temor y de cifras referidas a adolescentes que ya son penalmente responsables, mientras los dos registros estatales de mayor cobertura sobre esta población evolucionan en direcciones opuestas. El levantamiento realizado no ofrece fundamento para una rebaja, medida que el Comité de los Derechos del Niño y la Comisión Interamericana califican como regresiva, y muestra, en cambio, que el problema reside en el incumplimiento de deberes de protección ya vigentes. La propia fuente invocada en el Congreso para pedir urgencia concluye que no existe evidencia de que el aumento de las penas reduzca la participación de menores de edad en estos delitos y que perseguir a los adultos que los reclutan es una mejor política que rebajar la edad, mientras la hipótesis de instrumentalización por adultos sigue sin poder verificarse porque el Estado no entregó los datos solicitados.[212]

Frente a la falsa disyuntiva entre rebajar la edad penal y no hacer nada, el capítulo muestra que existe una alternativa consistente en una respuesta especializada, preventiva y con garantías, que incorpore además a la víctima, hoy ausente de la intervención proteccional. Las prácticas restaurativas, y en particular las conferencias familiares, permiten la responsabilización sin castigo, la reparación del daño y la participación de la familia, siempre que se diseñen con enfoque de edad y con una verificación previa del hecho. La ventana para intervenir está identificada: se produce en el primer contacto de estos niños y niñas con el sistema. El costo de no hacerlo tampoco es abstracto, pues entre los integrantes de la cohorte seguida por el Estudio de Trayectorias Delictuales que fueron víctimas de homicidio después de su primer contacto policial, uno de cada cinco había tenido ese contacto antes de los catorce años. Actuar en ese momento no es una concesión, sino el cumplimiento de una obligación jurídica vigente.[213]

---

[212] Comité de los Derechos del Niño, Observación general núm. 24, op. cit., párrs. 22 y 25. CIDH, Justicia juvenil y derechos humanos en las Américas, op.cit., párrs. 46, 49, 50 y 53.

[213] United Nations Office on Drugs and Crime, op. cit., pp. 13-14 y 27. Raúl Carnevali, op. cit., pp. 303 y ss. Ley 21.430, op. cit., artículo 9. Reglas de Beijing, op. cit., regla 1.3.

RECOMENDACIONES

1. Al Congreso Nacional: mantener la edad mínima de responsabilidad penal en los catorce años y dotar a este grupo de un estatuto jurídico propio, que fije un procedimiento diferenciado en sede de familia para las causas originadas en la atribución de una conducta tipificada, con abogado del niño desde la primera actuación, verificación del hecho, prohibición de fundar la separación familiar en la sola conducta atribuida y reglas de cancelación de los registros. Hoy la exclusión penal no se traduce en un estatuto propio, sino en normas dispersas de protección que no determinan cómo operan las garantías en estos casos. La Observación general N°24 insta a no reducir la edad mínima ni admitir excepciones por la gravedad del hecho. Se recomienda atenerse al principio de progresividad y no regresividad planteado en el artículo 17 de la Ley 21.430 de Garantías y Protección Integral de la Niñez y Adolescencia, ya que sin duda la rebaja de la edad sería una medida claramente regresiva a lo existente en la actualidad y a lo señalado en los estándares internacionales. Corresponde, asimismo, armonizar la legislación escolar reciente, en particular la Ley 21.827, con la exclusión penal de los menores de catorce años, de modo que el control investigativo de identidad y la actuación policial en los establecimientos educacionales no se apliquen a ellos como si fuesen sujetos de persecución penal.
2. Al Servicio Nacional de Protección Especializada y a la Subsecretaría de la Niñez: crear el programa especializado para menores de catorce años que ordena el artículo 18 ter de la Ley 21.302, con línea presupuestaria y supervisión propias, lo que exige modificar el Decreto N°7 de 2023. Su diseño debiera aprovechar los aprendizajes del proyecto piloto con el PNUD, una vez evaluados, y extender el modelo a la oferta ambulatoria y a las Oficinas de Protección de Derechos, donde se concentra esta población. Debe estructurarse en torno a prácticas restaurativas con enfoque de edad, precedidas de un mecanismo de determinación del hecho y de la voluntariedad del reconocimiento, de modo de permitir la responsabilización sin castigo y la reparación de la víctima, hoy ausente del objetivo de la intervención. Mientras ese programa no exista, el Servicio debe dar cumplimiento a la Ley 20.285, respondiendo las solicitudes de acceso a la información sobre esta

población. Tal como lo demuestra la caracterización que el propio Servicio elaboró para 2024, la entidad dispone de los registros necesarios para entregar la información solicitada por las autoras de este capítulo y que no fue proporcionada.

3. A Carabineros de Chile y a la Subsecretaría de Prevención del Delito: revisar las categorías registrales "inimputable", "denunciado" y "mala conducta de menor"; limitar el registro policial a lo necesario para la puesta a disposición del tribunal de familia conforme al artículo 58 de la Ley 20.084; no transferir información nominada a bases de seguimiento de trayectorias delictivas sin reglas de acceso, conservación y cancelación; y desagregar por sexo, edad simple, nacionalidad y comuna. Estas categorías anticipan, desde el primer contacto policial y sin pronunciamiento judicial, una calificación penal que el ordenamiento niega. Además, el Comité de los Derechos del Niño ha señalado que quienes están bajo la edad mínima no deben ser descritos oficialmente como autores de delitos.
4. Al Poder Judicial: designar efectivamente un abogado del niño (establecido en la ley 21.430 de garantías y en el artículo de la Ley 19.968) en toda causa fundada en la atribución de una conducta tipificada y registrar esa designación como variable estructurada, asegurando desde el tribunal conocer la opinión del niño y su debida información, ya sea a través de su abogado o de manera directa, entre otras garantías, para resguardar el debido proceso y un acceso efectivo a la justicia. Establecer, como garantía del niño o niña, un mecanismo de determinación y contradicción del hecho distinto del diagnóstico psicosocial; motivar toda medida conforme al artículo 69 de la Ley 21.430; revisar el uso de las órdenes de búsqueda y recogimiento respecto de esta población; y registrar obligatoriamente la edad, distinguiendo la conducta transgresora de la vulneración de derechos. Un niño o niña de trece años queda hoy, en los hechos, en peor posición procesal que un adolescente de catorce sometido al sistema penal, circunstancia que los estándares internacionales excluyen expresamente.
5. Al Ejecutivo, por intermedio del Ministerio de Seguridad Pública y de las Subsecretarías de Prevención del Delito y de la Niñez, y al Poder Judicial en el ámbito de su competencia: construir un sistema de información con identificador único que permita seguir las trayectorias entre instituciones, de modo que el sistema

de información integrado anunciado en el Plan Chile Cuida a los Niños incluya a los menores de catorce años y distinga la conducta transgresora de la vulneración de derechos, completando la readecuación del Banco Unificado de Datos. Asimismo, regular por protocolo la derivación entre policía, Ministerio Público, tribunales, Oficinas Locales de la Niñez, protección especializada y salud, con seguimiento de la prestación efectiva; visibilizar en el presupuesto los recursos destinados a esta población, y levantar la información sobre participación de adultos, solicitada y no entregada. Corresponde, además, incorporar al Poder Judicial como miembro permanente de las instancias de coordinación previstas en las leyes 21.302 y 21.430, en las que hoy participa solo de manera facultativa. Esto en consideración a que el Estado no dispone de una cifra propia sobre este grupo, lo que inhabilita el dimensionamiento, la focalización y la evaluación de cualquier respuesta. El artículo 4 de la CDN, precisado por la Observación general N°5, obliga a coordinar los sectores y a producir datos desagregados y fiables.

6. A la Subsecretaría de Prevención del Delito y a la Subsecretaría de la Niñez: a la primera, ajustar la cobertura del Programa Lazos a la evidencia y al riesgo, revisando el corte etario de diez años que el Plan Chile Cuida a los Niños acaba de ratificar, alcanzando a los menores de diez años, extendiéndose más allá de las comunas focalizadas hacia las regiones con tasas superiores a la media nacional y asignando las intervenciones de mayor intensidad según el nivel de riesgo y la precocidad del primer contacto; y a la segunda, fortalecer a las Oficinas Locales de la Niñez con recursos, orientación específica para esta población y coordinación con los tribunales de familia. Esa tarea debe incluir la revisión de la alarma con que esas Oficinas registran a estos niños y niñas, que reproduce la rotulación que este capítulo cuestiona, y la evaluación de los objetivos de la Estrategia Nacional de la Niñez y Adolescencia referidos a este grupo, respecto al cual la Subsecretaría declaró no contar con informes.
7. Al Ministerio de Educación y al Ministerio de Salud, en coordinación con el Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol: revisar la aplicación de expulsiones y cancelaciones de matrícula en los primeros niveles de enseñanza básica, privilegiando las medidas formativas que ordena

la Ley 21.809; y suscribir protocolos de derivación entre los tribunales de familia, el Servicio y la red de salud mental, priorizando el acceso de esta población y asegurando tratamiento integrado en los casos con comorbilidad. La escuela es uno de los principales factores protectores y, a la vez, un ámbito en que el propio Estado debilita la protección mediante la exclusión temprana, mientras la necesidad de salud mental detectada no se traduce en prestación efectiva.

8. Al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y a las Corporaciones de Asistencia Judicial: asegurar, conforme al artículo 50 de la Ley 21.430, una oferta de defensa jurídica letrada, especializada y autónoma para estos niños y niñas desde la primera actuación, con una dotación de abogados del niño proporcional a la carga de causas y con formación específica en esta materia. Las entrevistas dan cuenta de curadores con centenares de causas simultáneas y sin capacitación en la materia, condición que convierte el derecho a la representación en una garantía nominal y debilita el acceso efectivo a la justicia de niños y niñas que, por definición, no pueden ser sometidos al sistema penal.

LA INSTITUCIONALIDAD AUTÓNOMA DE DERECHOS HUMANOS EN CHILE: ENTRE LA CONFORMIDAD NORMATIVA Y LAS TENSIONES SOBRE SU AUTONOMÍA[1]

Matías Órdenes Salgado[2]
Francisca Marinakis Contreras[3]

SÍNTESIS

Este capítulo examina la situación del Instituto Nacional de Derechos Humanos, la Defensoría de la Niñez y el Comité para la Prevención de la Tortura durante el periodo 2024-2026, tomando como punto de comparación el diagnóstico desarrollado en nuestro *Informe 2023.* A la luz de los estándares internacionales aplicables, se analiza el diseño y funcionamiento de cada institución, atendiendo a las particularidades de sus respectivos mandatos y a los principales procesos observados durante el periodo.

Palabras clave: *Principios de París, Principios de Belgrado, Instituto Nacional de Derechos Humanos, Defensoría de la Niñez, Comité para la Prevención de la Tortura, Comisión Asesora Presidencial para el Fortalecimiento del Instituto Nacional de Derechos Humanos.*

INTRODUCCIÓN

Las instituciones nacionales de derechos humanos ocupan una posición particular dentro del Estado, pues el ejercicio independiente de sus

[1] Agradecemos a Vicente Silva Parada e Ismael Medina Beltrán, ayudantes del Centro de Derechos Humanos de la Universidad Diego Portales, por su colaboración y compromiso durante el proceso de elaboración de este capítulo.

[2] Abogado. Licenciado en Ciencias Jurídicas, Universidad Finis Terrae.

[3] Abogada. Licenciada en Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de Chile. Magíster en Derecho Internacional de los Derechos Humanos, Universidad Diego Portales.

funciones depende tanto del marco normativo que define su mandato y organización como de las condiciones institucionales y materiales en que desarrollan su labor. Los Principios de París constituyen el marco general para examinar esta autonomía, complementado por estándares específicos aplicables a instituciones especializadas, entre ellos la Observación General Nº2 del Comité de los Derechos del Niño y el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura (OPCAT).

Atendiendo a las diferencias entre sus mandatos y diseños institucionales, el análisis considera en especial su organización y funcionamiento, la disponibilidad de recursos, el despliegue territorial y la relación con el proceso legislativo. Luego de presentar los estándares internacionales aplicables, se examina separadamente cada una de las tres instituciones elegidas para el capítulo –el Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH), la Defensoría de la Niñez (DDN) y el Comité para la Prevención de la Tortura (CPT)–, comparando su situación con el diagnóstico del *Informe 2023*.

METODOLOGÍA

El capítulo adoptó un enfoque cualitativo basado en la triangulación de fuentes primarias y secundarias recopiladas y analizadas entre diciembre de 2025 y septiembre de 2026. Se examinaron normas, proyectos de ley, estándares internacionales, actas y documentos institucionales, informes anuales y de gestión, antecedentes presupuestarios, respuestas a solicitudes de acceso a la información pública, documentación de la Comisión Asesora Presidencial para el Fortalecimiento del INDH y literatura especializada. La prensa se utilizó de manera acotada para reconstruir acontecimientos del período, contrastando su información con fuentes institucionales.

Asimismo, se realizaron seis entrevistas semiestructuradas: dos vinculadas al INDH, una a la DDN, dos al CPT y una a una exautoridad. No todas las entrevistas proyectadas pudieron concretarse y, en algunas materias, los antecedentes disponibles a partir de ellas permiten reconstruir actuaciones institucionales, pero no determinar sus efectos.

1. ESTÁNDARES INTERNACIONALES

El análisis de las instituciones examinadas en este capítulo considera los estándares internacionales relativos a su independencia, a sus condiciones materiales de funcionamiento y su relación con otros órganos del Estado. Se incorporan a este marco general los estándares específicos aplicables a

instituciones con mandatos en niñez y adolescencia y prevención de la tortura.

1.1. Naturaleza y función

Las instituciones nacionales de derechos humanos cumplen funciones de promoción y protección de los derechos humanos en el ámbito interno. En ese sentido, el marco normativo, constitucional o legal del país debe garantizar el ejercicio independiente del mandato de aquellas instituciones frente a interferencias políticas, gubernamentales o de otros actores.[4] Los Principios de París, adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1993, constituyen el principal referente para su diseño y funcionamiento. En ellos se abordan sus competencias y atribuciones, su composición, las garantías necesarias para su independencia y pluralismo, y las diversas modalidades en el ejercicio de sus funciones.[5]

Sobre la base de estos principios, se desarrolla también el sistema internacional de acreditación de las INDH, en el que el Subcomité de Acreditación (SCA) de la Alianza Global de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (GANHRI) examina su cumplimiento y recomienda el estatus de acreditación de cada institución.[6] Las Observaciones Generales del SCA desarrollan el contenido de los Principios de París y orientan su aplicación en los procesos de acreditación, reacreditación y revisión especial.[7] La evaluación realizada en estos procedimientos permite examinar aspectos relevantes del diseño y funcionamiento de una INDH, pero no basta para determinar su eficacia, que requiere considerar también el ejercicio de sus funciones en la práctica.[8]

1.2. Garantías de independencia

Los Principios de París exigen que las INDH dispongan de un mandato de promoción y protección de los derechos humanos "lo más amplio posible" y que sus competencias estén claramente establecidas en un texto

---

4 Asia Pacific Forum of National Human Rights Institutions, *A Manual on National Human Rights Institutions*, 2018, p. 1.

5 ONU, Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas, A/RES/48/134, 20 de diciembre de 1993.

6 GANHRI, *Reglamento del Subcomité de Acreditación*, 2023, párr. 10.

7 GANHRI, *Observaciones Generales del Subcomité de Acreditación*, 21 de febrero de 2018, párrs. 4-6.

8 Consejo Internacional para Estudios de Derechos Humanos y Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Evaluar la eficacia de las instituciones nacionales de derechos humanos,* Versoix, Consejo Internacional para Estudios de Derechos Humanos, 2005, pp. 8 y 10.

constitucional o legal.[9] El SCA desarrolla esta exigencia al señalar que el mandato debe comprender ambas funciones y ser interpretado de manera amplia.[10]

La independencia de las INDH depende también de su composición y de los procedimientos de selección y nombramiento de quienes las integran. Los Principios de París exigen una representación plural en esos institutos de las fuerzas sociales vinculadas con la promoción y protección de los derechos humanos.[11] El Subcomité de Acreditación relaciona este factor con la capacidad de estas instituciones para abordar distintas cuestiones de derechos humanos y favorecer la accesibilidad de las INDH a todos los ciudadanos, admitiendo diferentes modelos institucionales para asegurar su independencia y pluralidad.[12] El SCA exige, además, procedimientos de selección y nombramiento claros, transparentes y participativos, basados en criterios objetivos, previamente establecidos y públicos.[13]

La permanencia en el cargo constituye otra garantía de independencia. El SCA señala que las causales de destitución deben estar claramente definidas y que su aplicación debe sujetarse a un procedimiento independiente y objetivo, con las garantías sustantivas y procedimentales previstas por la ley.[14]

La sujeción de las INDH a reglas generales de administración, control y rendición de cuentas resulta compatible con su independencia siempre que no comprometa su capacidad para ejercer el mandato de manera independiente y efectiva.[15] Estas reglas tampoco deben exigir autorización del Gobierno para desarrollar actividades comprendidas dentro de sus atribuciones.[16]

1.3. Condiciones materiales y pronunciamientos aplicables a Chile

La independencia requiere también condiciones materiales que permitan a las INDH ejercer de manera efectiva su mandato. Los Principios de París establecen que deben disponer de infraestructura y fondos suficientes, destinados principalmente a contar con personal y locales propios, de manera que puedan actuar con autonomía respecto del Gobierno y sin controles

---

9 Principios de París, A.2.

10 GANHRI, *Observaciones Generales del Subcomité de Acreditación*, 21 de febrero de 2018, Observación General (O.G.) 1.2, p. 8.

11 Principios de París, B.1.

12 GANHRI, *Observaciones Generales del Subcomité…*, op. cit., O.G. 1.7, p. 21.

13 Ibíd., O.G. 1.8, p. 24.

14 Ibíd., O.G. 2.1, p. 34.

15 Ibíd., O.G. 2.7, p. 45.

16 Ibíd., O.G. 2.7, p. 45.

financieros que afecten su independencia.[17] El SCA desarrolla esta exigencia al señalar que el financiamiento debe permitir a la institución determinar sus prioridades y actividades y asignar los recursos conforme a ellas.[18] Además, tiene que contar con recursos suficientes para cumplir su mandato y asumir las nuevas responsabilidades que le sean atribuidas.[19] Estas exigencias han sido planteadas con precisión en el caso de Chile: en 2022 la CIDH recomendó, en forma expresa, fortalecer a los órganos autónomos y a las instituciones estatales con mandato para investigar, proteger y promover los derechos humanos y, en particular, aumentar los recursos y el personal del INDH y de la Defensoría de la Niñez para el adecuado desempeño de sus funciones.[20] Al examinar el cumplimiento de esta recomendación, en 2026, la Comisión tomó nota de los incrementos en esta materia informados por el Estado, pero consideró que los antecedentes disponibles todavía no permitían verificar la adopción de medidas concretas y suficientes que se tradujeran en un fortalecimiento efectivo, integral y sostenido de las instituciones pertinentes.[21] Para evaluar la suficiencia de los recursos, la Corte explicó que se debía considerar las funciones y cargas de trabajo de cada institución y contar con un diagnóstico que permitiera determinar el presupuesto y el personal requeridos para responder de manera adecuada a esas necesidades.[22] La CIDH reiteró la importancia de continuar aumentando los recursos humanos y materiales destinados al INDH y a la Defensoría de la Niñez.[23]

En el caso del INDH, su reacreditación en 2025 permitió examinar específicamente estas condiciones. El SCA recomendó mantener su estatus A[24] y, en materia presupuestaria, consignó que el Instituto consideraba adecuados sus recursos para cumplir el mandato, aunque requería un incremento para ampliar su trabajo en zonas remotas.[25] El SCA recomendó continuar promoviendo un aumento progresivo de los recursos y contar

[17] Principios de París, B.2.
[18] GANHRI, *Observaciones Generales del Subcomité de Acreditación*, 2018, O.G. 1.10, p. 29.
[19] Ibíd., O.G. 1.10, p. 29.
[20] CIDH, *Situación de Derechos Humanos en Chile*, 2022, p. 122, recomendación Nº46.
[21] CIDH, *Seguimiento a las recomendaciones del Informe sobre la Situación de Derechos Humanos en Chile*, 2026, párr. 335, pp. 149-150.
[22] Ibíd., párr. 335, p. 150.
[23] Ibíd., párr. 336, p. 150.
[24] GANHRI, *Informe y recomendaciones de la 46.ª sesión del Subcomité de Acreditación*, 20 al 30 de octubre de 2025, p. 13.
[25] Ibíd., p. 14.

con un presupuesto basal que permitiera desarrollar íntegramente el mandato, incluso ante circunstancias imprevistas.[26]

1.4. Relación de las INDH con los órganos parlamentarios

La participación de las INDH en el ámbito legislativo forma parte de las atribuciones contempladas por los Principios de París, que les reconocen la posibilidad de formular opiniones, recomendaciones y propuestas al Parlamento sobre la legislación vigente y los proyectos relacionados con la promoción y protección de los derechos humanos.[27]

Los Principios de Belgrado[28] desarrollan esta relación al promover bases de cooperación entre ambas instituciones, incluida la posibilidad de establecer un marco formal para examinar cuestiones de derechos humanos de interés común.[29] De esta manera, contemplan que el Parlamento designe o establezca una comisión que actúe como principal punto de contacto con la INDH,[30] que esta mantenga una relación de trabajo con la comisión parlamentaria especializada correspondiente[31] y que ambas entidades sostengan reuniones periódicas y un diálogo constante para intercambiar información e identificar ámbitos de colaboración.[32]

En materia legislativa, los Principios de Belgrado prevén que los parlamentos consulten a las INDH sobre el contenido y la aplicabilidad de nuevos proyectos de ley, con el objeto de favorecer la incorporación de los principios y normas de derechos humanos,[33] y que las involucren en el proceso legislativo mediante la entrega de información y asesoramiento sobre la compatibilidad de las normas propuestas con los estándares internacionales.[34] También contemplan que las INDH, cuando resulte necesario, propongan modificaciones tendientes a armonizar la legislación interna con las normas nacionales e internacionales de derechos humanos.[35] Este

---

[26] Ibíd., p. 14.

[27] Principios de París, A.3.a).

[28] Los Principios de Belgrado fueron adoptados en un seminario internacional sobre la relación entre las INDH y los parlamentos, celebrado en Belgrado los días 22 y 23 de febrero de 2012 y organizado, entre otros, por ACNUDH y el entonces Comité Internacional de Coordinación de las INDH (actual Alianza Global de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos, GANHRI). Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, *Instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos. Informe del secretario general*, A/HRC/20/9, 1 de mayo de 2012, anexo, p. 17.

[29] *Principios de Belgrado sobre la relación entre las instituciones nacionales de derechos humanos y los parlamentos*, 2012, principio Nº20.

[30] Ibíd., principio Nº21.

[31] Ibíd., principio Nº22.

[32] Ibíd., principio Nº23.

[33] Ibíd., principio Nº27.

[34] Ibíd., principio Nº28.

[35] Ibíd., principio Nº29.

marco permite examinar la existencia de canales estables de cooperación y participación legislativa entre las INDH y los parlamentos, sin que de estos principios se desprenda, por sí sola, una obligación jurídica interna de las comisiones parlamentarias de convocarlas. El propósito general de los Principios de Belgrado, entonces, es potenciar el impacto de ambas entidades en la protección de los derechos humanos.

1.5. Estándares aplicables a mandatos especializados

Los estándares generales adquieren contenidos específicos cuando se aplican a instituciones con mandatos especializados.[36] En materia de niñez y adolescencia, el Comité de los Derechos del Niño señala que las instituciones encargadas de promover y proteger sus derechos deben ejercer sus funciones con independencia y eficacia[37] y contar con un mandato lo más amplio posible, que comprenda los derechos reconocidos en la Convención sobre los Derechos del Niño, sus Protocolos Facultativos y los demás instrumentos internacionales de derechos humanos pertinentes.[38] Estas instituciones deben ser accesibles desde los puntos de vista geográfico y físico y desarrollar su labor respecto de todos los grupos de niños, niñas y adolescentes, con particular atención a quienes se encuentran en situaciones de mayor vulnerabilidad,[39] así como mantener contacto directo con ellos y asegurar que sean consultados adecuadamente.[40] Los mecanismos nacionales de prevención de la tortura están sujetos, por su parte, a exigencias específicas de independencia y autonomía. El Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura (OPCAT) exige a los Estados garantizar su independencia funcional y la independencia de su personal,[41] proporcionar los recursos necesarios para su funcionamiento y tener debidamente en cuenta los Principios de París al establecerlos.[42] Las Directrices del Subcomité para la Prevención de la Tortura (SPT) desarrollan estas garantías al señalar que los mecanismos deben gozar de completa autonomía financiera y funcional en el ejercicio de las funciones previstas en el OPCAT[43]

---

[36] Comité de los Derechos del Niño, *Observación General Nº2. El papel de las instituciones nacionales independientes de derechos humanos en la promoción y protección de los derechos del niño*, CRC/GC/2002/2, 15 de noviembre de 2002, párr. 7, p. 3.

[37] Ibíd., párr. 8, p. 3.

[38] Ibíd., párr. 8, p. 3.

[39] Ibíd., párr. 15, p. 5.

[40] Ibíd., párr. 16, p. 5. *Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes*, art. 18.1.

[41] Ibíd., art. 18.3.

[42] Ibíd., art. 18.4.

[43] Subcomité para la Prevención de la Tortura, *Directrices relativas a los mecanismos nacionales de prevención*, CAT/OP/12/5, 9 de diciembre de 2010, párr. 12, p. 3.

y que cuando el órgano designado desempeñe además otras funciones, las correspondientes al mecanismo deben radicarse en una unidad o departamento separado, con personal y presupuesto propios.[44]

2. INSTITUTO NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

Entre 2024 y 2026, el diseño y funcionamiento del Instituto fueron objeto de revisión, en especial a partir de la creación de la Comisión Asesora Presidencial para su fortalecimiento. Este proceso se desarrolló en un contexto marcado por controversias institucionales y por la discusión de nuevas propuestas de reforma.

2.1. Controversias institucionales en torno a su autonomía

En junio de 2024, el Consejo del INDH acordó interponer una querella por el delito de tráfico de influencias a partir de presuntas irregularidades en el nombramiento de ministros de la Corte Suprema,[45] decisión que dio lugar a una discusión sobre el alcance de sus atribuciones judiciales.[46] Mientras parte del Consejo del Instituto cuestionó que la acción estuviera comprendida entre las facultades reconocidas por la ley,[47] la Unidad de Protección de Derechos señaló que no era partidaria de una interpretación extensiva del mandato, pero que la afectación directa de un derecho humano había llevado al equipo a considerar procedente la querella,[48] que finalmente fue aprobada por mayoría, con cuatro abstenciones.[49]

La discusión continuó después de su presentación. En la sesión siguiente, la directora sostuvo que el mandato del INDH debía interpretarse de manera amplia y que el empleo de la expresión "especialmente" en el artículo 3 Nº5 impedía considerar la enumeración legal como un catálogo exhaustivo,[50] mientras otros integrantes mantuvieron sus reparos y plantearon que la legitimación para intervenir en materia penal debía sujetarse estrictamente al marco establecido por la ley.[51] La controversia se concentró, por tanto, en la relación entre la habilitación general del

---

[44] Ibíd., párr. 32, p. 6.

[45] Instituto Nacional de Derechos Humanos, Acta de *Sesión Ordinaria Nº 794*, 10 de junio de 2024, p. 14.

[46] Ibíd., pp. 7, 10 y 13. Ley 20.405, art. 3 Nº 5, inciso primero y segundo.

[47] Instituto Nacional de Derechos Humanos, *Acta de Sesión Ordinaria Nº 794,* 10 de junio de 2024, pp. 7, 10 y 13.

[48] Ibíd., p. 6.

[49] Ibíd., p. 14.

[50] Instituto Nacional de Derechos Humanos, *Acta de Sesión Ordinaria Nº 795*, 17 de junio de 2024, p. 2.

[51] Ibíd., pp. 9-10.

Instituto para deducir acciones legales "en el ámbito de su competencia" y la enumeración de delitos respecto de los cuales la ley contempla en forma expresa la interposición de querellas.

El debate también se trasladó al Congreso Nacional. En julio del mismo año un grupo de once diputados solicitó a la Cámara de Diputados la presentación de un requerimiento ante la Corte Suprema para la remoción de la directora, Consuelo Contreras y del consejero Francisco Ugás.[52] La presentación invocó la causal de negligencia manifiesta e inexcusable[53] y sostuvo entre sus fundamentos que la querella por tráfico de influencias excedía las atribuciones judiciales del INDH.[54] La Corte rechazó el requerimiento al estimar que no concurrían los requisitos para configurar una negligencia manifiesta e inexcusable en el ejercicio de las funciones de Contreras y Ugás, con un voto en contra favorable a acogerlo únicamente respecto del consejero Ugás.[55] Durante la audiencia temática sobre la situación del INDH, celebrada en marzo de 2025 ante la CIDH, la directora Consuelo Contreras sostuvo que las iniciativas impulsadas desde el Congreso constituían una expresión de las crecientes presiones sobre la autonomía institucional del Instituto, mientras que la representación del Estado de Chile señaló que esas actuaciones formaban parte del funcionamiento regular del Estado de derecho y del ejercicio de las atribuciones que el ordenamiento jurídico reconoce a los distintos poderes públicos. Las preguntas formuladas por las y los comisionados ampliaron el foco de la discusión. Más que pronunciarse sobre el conflicto específico, abordaron un problema de alcance general: cómo resguardar la independencia de las instituciones nacionales de derechos humanos en escenarios de alta conflictividad política, sin sustraerlas al control y al escrutinio propios de una sociedad democrática.

Como se señaló en el apartado 1.2, la estabilidad de quienes integran los órganos rectores constituye una garantía de independencia de las INDH. El SCA señala que la legislación debe prever un procedimiento de destitución independiente y objetivo y que la remoción debe sujetarse, estrictamente, a

---

[52] Cámara de Diputados, *Solicitud de acuerdo para requerir a la Corte Suprema la remoción de la directora del Instituto Nacional de Derechos Humanos, Consuelo Contreras Largo, y del consejero Francisco Ugás Tapia*, julio de 2024.

[53] Ley 20.405, artículo 7.

[54] Cámara de Diputados, *Solicitud de remoción de los consejeros del Instituto Nacional de Derechos Humanos Consuelo Contreras Largo y Francisco Ugás Tapia*, pp. 9-11.

[55] La Tercera: "Operación Topógrafo: Corte Suprema rechaza solicitud de remoción de la directora y un consejero del INDH", 5 de noviembre de 2024. https://www.latercera.com/nacional/noticia/operacion-topografo-corte-suprema-rechaza-solicitud-de-remocion-de-la-directora-y-un-consejero-del-indh/BFOMFDOZVNGQ3KFODGODHDIRB4/

los requisitos sustantivos y procedimentales establecidos por la ley,[56] junto con exigir que las causales estén definidas con claridad y que la decisión no quede entregada sólo a la discrecionalidad de las autoridades encargadas del nombramiento.[57] La Ley 20.405 permite al presidente de la República o a la Cámara de Diputados requerir la remoción de un consejero, pero atribuye la decisión final a la Corte Suprema, reunida en pleno, y establece las causales que pueden fundarla.[58]

El Subcomité de Acreditación (SCA) vincula estas garantías con la posibilidad de que quienes integran una INDH ejerzan sus responsabilidades sin temor a interferencias indebidas del Estado u otros actores. También considera incompatibles con la necesaria independencia de estas entidades, las remociones anticipadas de consejeros cuando carezcan tanto de una razón válida como de procedimientos que permitan impugnarlas.[59] El requerimiento contra Contreras y Ugás se produjo en el contexto de una controversia política sobre una decisión adoptada por el Consejo, aunque correspondía a la Corte Suprema determinar si concurría la causal invocada. Los antecedentes permiten así identificar una disputa en relación con los efectos que este tipo de iniciativas puede tener sobre la autonomía del Instituto, sin que su sola presentación permita concluir que el mecanismo legal de remoción resulte incompatible con las garantías de independencia previstas por el SCA. A fines de 2024, durante la tramitación de la Ley de Presupuestos para 2025, se abrió un nuevo episodio en torno al INDH, luego de que sus recursos financieros fueran reducidos al calor de la discusión parlamentaria.[60] Un acuerdo alcanzado en el Senado permitió reponer esos recursos al Instituto, pero con el compromiso de crear una comisión temporal encargada de asesorar, desde una perspectiva técnica, al presidente de la República y al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos sobre eventuales modificaciones legales al INDH, con el fin de formular propuestas destinadas a fortalecer la entidad conforme a los Principios de París.[61]

2.1.1. Comisión Asesora Presidencial para el Fortalecimiento del INDH

La Comisión Asesora para el Fortalecimiento del INDH fue constituida en enero de 2025 con el mandato de elaborar un diagnóstico sobre

[56] GANHRI, *Observaciones Generales del Subcomité de Acreditación*, 2018, O.G. 2.1, p. 34.
[57] Ibíd.
[58] Ley 20.405, art. 7.
[59] GANHRI, *Observaciones Generales del Subcomité de Acreditación*, 2018, O.G. 2.1, p. 35.
[60] *La Tercera*: "Gobierno deja al INDH con $1 en la tramitación de Presupuesto de la Cámara de Diputados", 16 de noviembre de 2024.
[61] Ley de Presupuestos para el Sector Público correspondiente al año 2025, Partida 50, glosa Nº 30.

las fortalezas y debilidades de la institución y formular recomendaciones sobre su diseño y funcionamiento.[62] El Decreto Supremo Nº 17 del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos precisó que ese diagnóstico debía comprender, entre otras materias, la competencia, composición, independencia, financiamiento, mecanismos de control y rendición de cuentas del Instituto.[63] La Comisión, entre enero y junio de 2025, desarrolló un programa de trabajo basado en el estudio comparado de instituciones nacionales de derechos humanos y en un amplio proceso de audiencias con representantes de organismos internacionales, del propio Instituto, de sus sedes regionales, de organismos técnicos vinculados a su estructura, de organizaciones de la sociedad civil, universidades y centros de estudios.

La forma en que el INDH participaría en este proceso fue discutida dentro del propio Instituto. En enero de 2025, cuando se informó que sería invitado inicialmente a exponer ante la Comisión, algunos integrantes del Consejo plantearon que una revisión del INDH difícilmente podía prescindir de su experiencia institucional, mientras otros estimaron que mantener cierta distancia permitiría evaluar, después, con mayor independencia las reformas que se propusieran.[64] En los meses siguientes, el Instituto comenzó a preparar una propuesta propia y solicitó participar en las sesiones como observador u oyente.[65] Al tiempo, encargó a Manuel Núñez, quien fuera miembro del Consejo del INDH, un diagnóstico del diseño institucional y propuestas sobre organización, autonomía, mandato, garantías, rendición de cuentas y otras materias susceptibles de reforma.[66] El Instituto participó posteriormente mediante la entrega de antecedentes y de su propuesta institucional, cuyo diagnóstico fue solicitado por la Comisión Asesora durante el desarrollo de su trabajo.[67]

Las recomendaciones finales conservaron algunos rasgos centrales del modelo vigente y propusieron modificaciones en distintas materias. La Comisión recomendó mantener el carácter colegiado del INDH, aunque planteó cambios en su composición, los mecanismos de nombramiento, la forma de trabajo y la distribución de funciones,[68] y consideró que la

---

62 Comisión Asesora Presidencial para el Fortalecimiento del INDH, *Informe*, p. 6.

63 Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Decreto Supremo Nº 17, de 24 de enero de 2025.

64 Instituto Nacional de Derechos Humanos, *Acta de Sesión Ordinaria Nº 828*, 13 de enero de 2025, pp. 2-4.

65 Instituto Nacional de Derechos Humanos, *Acta de Sesión Ordinaria Nº 834*, 17 de marzo de 2025, p. 1.

66 Ibíd., pp. 2-3.

67 Comisión Asesora Presidencial para el Fortalecimiento del INDH, *Acta de Sesión Nº 12*, 7 de mayo de 2025, p. 9.

68 Comisión Asesora Presidencial para el Fortalecimiento del INDH, *Informe*, p. 20.

amplitud del mandato reconocida por la Ley 20.405 se ajustaba a los Principios de París, por lo que recomendó mantenerla.[69] Las propuestas específicas sobre gobernanza, financiamiento, participación de la sociedad civil, presencia regional y otras dimensiones se examinan en los apartados correspondientes.

De las 44 recomendaciones contenidas en el Informe, 42 fueron aprobadas por unanimidad, mientras los desacuerdos respecto de algunas materias quedaron consignados en notas al pie y fueron desarrollados en las actas de la Comisión.[70] Este grado de acuerdo no elimina las diferencias registradas ni convierte las recomendaciones de la Comisión en un parámetro autónomo de evaluación, por lo que su pertinencia debe examinarse, en cada materia, a la luz de los estándares internacionales aplicables.

La revisión institucional coincidió con un cambio en la conducción del INDH. Consuelo Contreras concluyó su período como directora a fines de junio de 2025 y, en su última sesión en el cargo, presentó al Consejo un balance de su gestión entre 2022 y 2025.[71] Junto con dar cuenta del trabajo realizado mientras estuvo a la cabeza del Instituto, señaló que, tras quince años de funcionamiento del INDH, "este es el momento en que se requiere un cambio en materia de su estructura y política".[72] Dos semanas después, el Consejo eligió a Yerko Ljubetic como director por un período de tres años.[73] Su llegada a la Dirección se produjo, así, en un momento de revisión del diseño y funcionamiento del Instituto, cuando a las recomendaciones de la Comisión Asesora se sumaban cuestiones que la propia directora saliente había identificado como pendientes.

2.2. Gobernanza y funcionamiento interno

El carácter colegiado del Consejo permite incorporar distintas perspectivas en la conducción del INDH y responde a la exigencia de pluralismo de los Principios de París. Conforme a esos principios, la composición y los procedimientos de nombramiento deben asegurar una representación plural de las fuerzas sociales vinculadas con la promoción y protección de los derechos humanos.[74] El SCA relaciona esta diversidad con la capacidad

---

69 Ibíd., p. 48.

70 Comisión Asesora Presidencial para el Fortalecimiento del INDH, *Acta de Sesión Nº 7*, 14 de abril de 2025, p. 9.

71 Instituto Nacional de Derechos Humanos, *Acta de Sesión Ordinaria Nº 853*, 30 de junio de 2025, pp. 7-8.

72 Ibíd., p. 8.

73 Instituto Nacional de Derechos Humanos, *Acta de Sesión Ordinaria Nº 855*, 14 de julio de 2025, p. 6.

74 Principios de París, B.1.

de las INDH para abordar distintas problemáticas presentes en la sociedad que están ligadas a los derechos humanos, favoreciendo su accesibilidad.[75] La Comisión Asesora valoró el modelo colegiado del INDH y recomendó conservarlo, aunque propuso modificaciones en su composición, sus mecanismos de nombramiento, la forma de trabajo y la distribución de funciones al interior de la entidad.[76]

El *Informe 2023* ya había advertido dificultades en la conformación del Consejo, vinculadas tanto con vacancias prolongadas como con la falta de mecanismos de designación suficientemente abiertos, transparentes y basados en el mérito.[77] La reacreditación de 2025 mostró que las observaciones en esta materia seguían vigentes. El SCA señaló que los distintos procedimientos previstos para integrar el Consejo no aseguraban de manera uniforme procesos claros, transparentes, participativos y basados en el mérito.[78] Recomendó, por esta razón, incorporar publicidad de las vacantes, una participación amplia y criterios objetivos y previamente establecidos para evaluar las candidaturas.[79]

La dedicación de los miembros del Consejo plantea otra cuestión relevante para su funcionamiento. Aunque los Principios de París no establecen una jornada determinada, el SCA considera una buena práctica contar con integrantes remunerados a tiempo completo, para contribuir a la independencia y a una dirección estable y eficaz de esas instituciones.[80] En el caso del INDH, la Comisión Asesora advirtió la dificultad de conciliar la amplitud de las funciones del Consejo con una actividad remunerada limitada a un máximo de cinco sesiones mensuales,[81] y recomendó aumentar el tiempo destinado al cargo, ya fuera mediante un mayor número de sesiones o una jornada completa con dedicación exclusiva.[82]

La participación del Consejo en la planificación institucional también ha generado debate. Durante la aprobación de los planes y programas para 2024, algunos de sus integrantes plantearon la necesidad de intervenir con mayor anticipación en las definiciones que orientarían la gestión institucional.[83] La Ley 20.405 atribuye al Consejo la aprobación de los planes y

---

75 GANHRI, *Observaciones Generales del Subcomité de Acreditación*, 2018, O.G. 1.7, p. 21.

76 Comisión Asesora Presidencial para el Fortalecimiento del INDH, *Informe*, p. 20.

77 *Informe 2023*, pp. 560-562.

78 GANHRI, *Informe, recomendaciones y decisión de la 46.ª sesión del Subcomité de Acreditación*, octubre de 2025, p. 18.

79 Ibíd., p. 18.

80 GANHRI, *Observaciones Generales del Subcomité de Acreditación*, 2018, O.G. 2.2, pp. 35-36.

81 Comisión Asesora Presidencial para el Fortalecimiento del INDH, *Informe*, p. 31.

82 Ibíd., p. 31.

83 Instituto Nacional de Derechos Humanos, *Acta de Sesión Ordinaria Nº 767*, 15 de enero de 2024, p. 1.

programas propuestos por la Dirección,[84] por lo que el debate no se refería a la existencia de esa atribución, sino a la oportunidad y forma en que el Consejo participaba en su elaboración. En 2026, la propuesta sometida a aprobación había incorporado las observaciones y sugerencias formuladas en sesiones anteriores y contemplaba un reporte trimestral al Consejo sobre el avance de las iniciativas estratégicas y operativas.[85] La valoración del proceso, sin embargo, no fue uniforme: mientras algunos consejeros destacaron las instancias de participación y la incorporación de sus aportes, otro cuestionó que el Consejo hubiera tenido una participación efectiva en las decisiones relativas a la planificación.[86]

La Ley del INDH distribuye las funciones de conducción y gestión entre el Consejo y la Dirección: mientras el primero ejerce la dirección superior del Instituto, a quien ocupa la Dirección le corresponde su administración y ejecutar los acuerdos del órgano colegiado.[87] Según su director, Yerko Ljubetic, en la práctica, las decisiones institucionales más relevantes son debatidas y adoptadas por el Consejo, generalmente a partir de propuestas y alternativas presentadas por la Dirección.[88] Señaló también que durante su gestión se había procurado entregar al Consejo mayor información sobre asuntos vinculados con la gestión institucional, entre ellos la política de personas y el clima laboral interno.[89]

La Comisión Asesora identificó –en la distribución de funciones entre el Consejo y la Dirección– una dificultad para separar con claridad la conducción institucional de la gestión administrativa, debido a la concentración de atribuciones en la Dirección.[90] A partir de ese diagnóstico, propuso mantener al Consejo como órgano rector y crear una dirección ejecutiva de carácter técnico-administrativo,[91] que asumiría la gestión administrativa y operativa del Instituto conforme a las directrices del Consejo.[92] Este conservaría las atribuciones de aprobar los planes y programas, el proyecto de presupuesto institucional y el Informe Anual.[93] Implementar una redistribución de funciones de este alcance requeriría modificar la Ley del

[84] Ley 20.405, art. 8 Nº 5.
[85] Instituto Nacional de Derechos Humanos, *Acta de Sesión Ordinaria Nº 886*, 2 de febrero de 2026, p. 1.
[86] Ibíd., pp. 1-2.
[87] Ley 20.405, arts. 6 y 9.
[88] Entrevista a Yerko Ljubetic, director del INDH, 20 de mayo de 2026.
[89] Ibíd.
[90] Comisión Asesora Presidencial para el Fortalecimiento del INDH, *Informe*, p. 32.
[91] Ibíd., p. 32.
[92] Ibíd., p. 33.
[93] Ibíd., p. 35.

Instituto. En esta materia, la Ley[94] y los Estatutos[95] permiten introducir modificaciones siempre que no alteren las competencias que aquellos radican en el Consejo y en la Dirección. Al respecto, Ljubetic señaló que el INDH había avanzado en una propuesta de resolución para crear una Subdirección Administrativa, cuyo diseño se encontraba muy avanzado, aunque el Instituto no disponía entonces de los recursos necesarios para implementarla.[96]

2.3. Autonomía financiera y suficiencia de recursos

La disponibilidad de recursos suficientes constituye una de las condiciones materiales de la independencia de las INDH. Los Principios de París exigen que cuenten con infraestructura y financiamiento adecuados para disponer de personal y locales propios y actuar con independencia respecto del Gobierno.[97] El SCA desarrolla esta garantía al señalar que los recursos deben permitir a estas instituciones determinar sus prioridades y asignar el presupuesto conforme a ellas, cumplir de manera adecuada su mandato y asumir nuevas responsabilidades con el financiamiento adicional que estas requieran.[98] Añade que los fondos públicos deben entregarse regularmente y que las INDH deben conservar autonomía para distribuirlos, sin perjuicio de las reglas de responsabilidad financiera aplicables a otros organismos estatales independientes.[99]

El *Informe 2023* ya había advertido sobre los riesgos que podía plantear el uso de glosas presupuestarias para determinar el destino de parte de los recursos del INDH.[100] Si bien entonces no se consideró que las medidas examinadas permitieran constatar un control sobre sus prioridades institucionales, se advirtió que un uso más intrusivo de este mecanismo podía afectar su autonomía financiera.[101] Durante el período analizado apareció una dificultad distinta vinculada también a la Ley de Presupuestos. La Comisión Asesora observó que por esta vía se habían atribuido al INDH funciones de calificación de víctimas de violaciones a los derechos humanos, como ocurrió con las pensiones de gracia, sin entregarle los recursos técnicos y financieros necesarios para implementarlas.[102] Esta situación se

94 Ley 20.405, arts. 8 Nº 9 y 9.
95 Instituto Nacional de Derechos Humanos, *Estatutos*, arts. 7 Nº 10 y 18 Nº 4.
96 Entrevista a Yerko Ljubetic, director del INDH, 20 de mayo de 2026.
97 Principios de París, B.2.
98 GANHRI, *Observaciones Generales del Subcomité de Acreditación*, 2018, O.G. 1.10, p. 29.
99 Ibíd., p. 31.
100 *Informe 2023,* p. 565.
101 Ibíd., p. 566.
102 Comisión Asesora Presidencial para el Fortalecimiento del INDH, *Informe*, p. 58.

contradice con la exigencia del SCA, en cuanto a que la asignación de nuevas responsabilidades vaya acompañada del financiamiento adicional necesario para asumirlas.[103]

La tramitación de la Ley de Presupuestos para 2025 planteó, además, un problema vinculado con la estabilidad del financiamiento. Como se señaló con anterioridad, durante el debate sobre ese presupuesto se redujeron los recursos variables del INDH, que posteriormente fueron restituidos. La Comisión Asesora abordó esta dimensión al plantear la necesidad de generar mecanismos que resguardaran la estabilidad y autonomía presupuestaria del Instituto para el cumplimiento de su mandato.[104] El episodio no permite concluir que el debate en torno al presupuesto haya sido utilizado para condicionar las decisiones del INDH, pero sí pone de relieve que la autonomía financiera no depende únicamente del monto de los recursos disponibles, sino también de la estabilidad en el tiempo de su financiamiento.

Los antecedentes disponibles permiten matizar el diagnóstico sobre la suficiencia de los recursos. En 2025, el INDH dispuso de un presupuesto de $16.726.272 miles y alcanzó una ejecución del 97,3%.[105] El propio Instituto señaló que esos recursos le permitieron desarrollar las distintas funciones de su mandato, aunque precisó que, si bien las asignaciones se habían reajustado cada año desde 2022, no se había producido un aumento presupuestario.[106] Los antecedentes no muestran una falta general de recursos durante el período, aunque sí dan cuenta de ciertos ámbitos en los que un mayor financiamiento permitiría ampliar la labor del Instituto.

Esta distinción aparece también en la reacreditación de 2025. El INDH informó al SCA que, pese a las restricciones presupuestarias, contaba con recursos adecuados para cumplir su mandato, pero que había solicitado un aumento para ampliar su trabajo en las zonas remotas del país.[107] A partir de esos antecedentes, el SCA recomendó continuar promoviendo un aumento progresivo de los recursos y contar con un presupuesto basal que permitiera al Instituto cumplir íntegramente su mandato, incluso frente a circunstancias imprevistas.[108] La discusión sobre el financiamiento no depende únicamente de si los recursos disponibles son suficientes.

---

[103] GANHRI, *Observaciones Generales del Subcomité de Acreditación*, 2018, O.G. 1.10, p. 29.

[104] Comisión Asesora Presidencial para el Fortalecimiento del INDH, *Acta de Sesión Extraordinaria Nº 15*, 14 de mayo de 2025, pp. 5-6.

[105] Instituto Nacional de Derechos Humanos, *Cuenta Pública. Gestión 2025*, p. 14.

[106] Ibíd., p. 14.

[107] GANHRI, *Informe y recomendaciones de la 46.ª sesión del Subcomité de Acreditación*, octubre de 2025, p. 14.

[108] Ibíd., p. 14.

También resulta relevante la estabilidad de esos recursos y la posibilidad de incrementarlos cuando la labor del Instituto requiera ampliarse.

2.4. Transparencia y rendición de cuentas

La transparencia y la rendición de cuentas forman parte de las condiciones en que las INDH ejercen públicamente su mandato. El SCA atribuye a los informes anuales, especiales y temáticos una función relevante para hacer observable la actuación del Instituto y someterla al escrutinio público,[109] y señala que las conclusiones y recomendaciones presentes en esos documentos deben publicarse y difundirse con amplitud.[110]

Esta rendición de cuentas se expresa, también, en la información sobre el uso de los recursos públicos. Durante 2025, el INDH informó en doce oportunidades al Congreso sobre las actividades y proyectos ejecutados con los fondos asignados por la Ley de Presupuestos, incluidas las acciones judiciales interpuestas, el personal contratado y el gasto en bienes y servicios de consumo.[111] Asimismo, remitió tres informes sobre las actividades de promoción y protección de los derechos humanos desarrolladas en las regiones de Biobío, La Araucanía, Los Ríos y Los Lagos, en cumplimiento de una glosa presupuestaria específica.[112]

Durante 2024, algunos integrantes del Consejo manifestaron preocupación por las demoras en la publicación de las actas ante la necesidad de un conocimiento oportuno de sus debates y su trabajo institucional por parte de la ciudadanía.[113] El problema persistía en agosto, hasta que la Secretaría informó que las actas de 2023 ya estaban publicadas, mientras algunas de 2024 permanecían pendientes de firma. En esa oportunidad se propuso utilizar la firma electrónica para agilizar el procedimiento y reducir los tiempos de publicación.[114]

El Informe Anual ocupa un lugar relevante en esta rendición de cuentas. La ley dispone que el Instituto debe presentarlo al presidente de la República, al Congreso Nacional y al presidente de la Corte Suprema. En uno de sus capítulos formula recomendaciones sobre las medidas que estima necesarias para favorecer la protección y promoción de los derechos

[109] GANHRI, *Observaciones Generales del Subcomité de Acreditación*, 2018, O.G. 1.11, p. 32.
[110] Ibíd., p. 33.
[111] Instituto Nacional de Derechos Humanos, *Cuenta Pública. Gestión 2025*, p. 15.
[112] Ibíd., p. 15.
[113] Instituto Nacional de Derechos Humanos, Acta de *Sesión Ordinaria Nº 781*, 8 de abril de 2024, p. 7.
[114] Instituto Nacional de Derechos Humanos, Acta *de Sesión Ordinaria Nº 804*, 12 de agosto de 2024, p. 8.

humanos.[115] En su reacreditación de 2025, el SCA valoró las acciones realizadas por el Instituto para difundir el Informe Anual de la entidad, pero observó que la legislación no contempla un procedimiento para que sea discutido y considerado por el Congreso, por lo que recomendó promover una modificación legal que lo establezca de manera expresa.[116]

El seguimiento de las recomendaciones adquirió mayor desarrollo durante 2026, a partir de una propuesta que buscaba establecer parámetros explícitos, replicables y verificables para seleccionar aquellas que serían objeto de monitoreo.[117] Los criterios fueron aprobados, después, por el Consejo,[118] y los planes y programas para 2026 contemplaron la creación de un sistema destinado a esta tarea.[119] Estas medidas abordan el emplazamiento del SCA a las INDH para la realización de un seguimiento riguroso y sistemático de sus recomendaciones y a promover su implementación.[120] Su funcionamiento y resultados deberán ser evaluados una vez que exista mayor evidencia sobre la aplicación del nuevo sistema.

2.5. Incidencia legislativa y relación con el Congreso Nacional

La participación en el proceso legislativo forma parte de las funciones que las INDH pueden desarrollar en relación con los parlamentos. Los Principios de París contemplan entre sus atribuciones la formulación de opiniones, recomendaciones y propuestas sobre la legislación vigente y los proyectos vinculados con la promoción y protección de los derechos humanos.[121] Los Principios de Belgrado desarrollan esta relación sobre la base de una cooperación estable entre los parlamentos y las INDH. Esta puede formalizarse mediante acuerdos para abordar asuntos relativos a los derechos humanos de interés común[122] y contempla tanto la existencia de un punto de contacto en el parlamento[123] como vínculos de trabajo con las comisiones especializadas pertinentes.[124] La relación supone también un

[115] Ley 20.405, art. 3 Nº 1.
[116] GANHRI, *Informe y recomendaciones de la 46.ª sesión del Subcomité de Acreditación*, octubre de 2025, p. 15.
[117] Instituto Nacional de Derechos Humanos, Acta de *Sesión Ordinaria Nº 883*, 19 de enero de 2026, p. 4.
[118] Instituto Nacional de Derechos Humanos, Acta de *Sesión Ordinaria Nº 885,* 26 de enero de 2026, p. 1.
[119] Ibíd., p. 2.
[120] GANHRI, *Observaciones Generales del Subcomité de Acreditación*, 2018, O.G. 1.6, p. 18.
[121] Principios de París, A.3.a).
[122] *Principios de Belgrado sobre la relación entre las instituciones nacionales de derechos humanos y los parlamentos*, 2012, principio 20.
[123] Ibíd., principio 21.
[124] Ibíd., principio 22.

diálogo regular que favorezca el intercambio de información y permita identificar ámbitos de colaboración.[125] Se expresa, asimismo, en la consulta a las INDH sobre proyectos con consecuencias para los derechos humanos,[126] en su participación mediante la entrega de información y asesoramiento[127] y en la posibilidad de proponer modificaciones destinadas a armonizar la legislación interna con las normas internacionales de derechos humanos.[128]

El seguimiento legislativo forma parte de la estructura de trabajo del Instituto. El Reglamento de Organización y Funcionamiento encomienda a la Unidad de Protección de Derechos, Legislación y Justicia diseñar y ejecutar un sistema de evaluación y seguimiento de proyectos de ley y leyes vigentes con incidencia en derechos humanos.[129] Sobre esta base, en marzo de 2024, el Consejo aprobó una modalidad de trabajo que combinaba el seguimiento periódico de determinadas comisiones del Congreso con el de proyectos previamente priorizados,[130] manteniendo la posibilidad de incorporar temas o proyectos emergentes durante el año.[131]

Esta forma de organizar el seguimiento se desarrolló con mayor detalle en el Plan de Trabajo 2026, que contempla un monitoreo permanente y sistemático de la actividad legislativa.[132] Para priorizar los proyectos, el Plan distingue entre su pertinencia y actualidad.[133] La primera considera, entre otros elementos, la relevancia del proyecto en materia de derechos humanos, su vinculación con estándares internacionales y su eventual impacto estructural.[134] La segunda atiende al estado de tramitación, las urgencias legislativas, el impulso político y la factibilidad de una intervención del Instituto.[135] A partir de estos criterios, los proyectos se distribuyen en tres niveles que suponen distintas intensidades de seguimiento e intervención.[136]

---

125 Ibíd., principio 23.
126 Ibíd., principio 27.
127 Ibíd., principio 28.
128 Ibíd., principio 29.
129 Instituto Nacional de Derechos Humanos, *Reglamento de Organización y Funcionamiento*, art. 15 letra d)
130 Instituto Nacional de Derechos Humanos, Acta de Sesión Ordinaria Nº 779, 25 de marzo de 2024, pp. 6-7.
131 Ibíd., p. 8.
132 Instituto Nacional de Derechos Humanos, respuesta a las solicitudes de acceso a la información Nº CO001T0002478 y Nº CO001T0002479, 26 de junio de 2026, *Plan de trabajo 2026. Seguimiento Legislativo*, p. 1.
133 Ibíd., p. 2.
134 Ibíd., p. 2.
135 Ibíd., pp. 2-3.
136 Ibíd., pp. 3-4.

La priorización orienta el trabajo legislativo del Instituto, pero no conduce necesariamente a una intervención ante el Congreso. El propio Plan contempla que, aun tratándose de proyectos de prioridad estratégica, para la elaboración de un informe, su presentación al Consejo y su eventual exposición parlamentaria se requiere de una decisión posterior.[137] En la práctica, las posibilidades de incidencia dependen también del curso de la tramitación y de la posibilidad de presentar o exponer informes ante las comisiones parlamentarias .[138]

La información obtenida por transparencia permite observar algunas de las actuaciones desarrolladas en este marco. La planilla de presentaciones ante comisiones registra algún grado de intervención en diecisiete proyectos –entre enero de 2024 y mayo de 2026–, respecto de los cuales se elaboraron informes o minutas o se contempló una presentación ante una comisión parlamentaria.[139]

En septiembre de 2025, la menor presencia del INDH en el Congreso generó preocupación dentro del Consejo. Algunos de sus integrantes advirtieron que la incidencia parlamentaria del Instituto había disminuido, comparada con períodos anteriores, y relacionaron esta merma con la reducción del equipo encargado del seguimiento legislativo, entre otros factores.[140] La discusión incluyó la posibilidad de reforzar el área mediante una presencia más permanente en el Congreso y una mayor vinculación con asesores parlamentarios.[141]

La preocupación por la menor presencia del INDH en el Congreso remite, también, a una dificultad que ya había sido advertida por nuestro *Informe 2025*. En ese momento se observó que no existía un procedimiento formal que regulara la participación del Instituto ante las comisiones parlamentarias y que, en la práctica, sus comparecencias se producían principalmente por invitación, aunque el propio INDH también realizaba gestiones para intervenir.[142] Entre las recomendaciones del *Informe 2025* se incluyó, por este motivo, avanzar hacia mecanismos más estables de

[137] Instituto Nacional de Derechos Humanos, respuesta a las solicitudes de acceso a la información Nº CO001T0002478 y Nº CO001T0002479, 26 de junio de 2026, *Plan de trabajo 2026. Seguimiento Legislativo*, p. 3-4.

[138] Ibíd., pp. 2-3.

[139] Instituto Nacional de Derechos Humanos, respuesta a las solicitudes de acceso a la información pública Nº CO001T0002478 y Nº CO001T0002479, mediante Ordinario Nº 382, Presentaciones a comisiones del Congreso, 26 de junio de 2026.

[140] Instituto Nacional de Derechos Humanos, Acta de *Sesión Ordinaria Nº 863*, 8 de septiembre de 2025, p. 6.

[141] Ibíd., pp. 6-7.

[142] *Informe 2025*, p. 417.

coordinación entre el Congreso, el INDH y otros organismos especializados.[143]

En 2026, la participación del INDH ante las comisiones continuaba produciéndose, por regla general, previa invitación.[144] Ljubetic señaló que el Instituto había buscado establecer una relación más institucional con el Congreso y que, con ese propósito, solicitó a las presidencias de ambas Cámaras mayores facilidades de acceso. Hasta el momento de la entrevista realizada al director del Instituto para este capítulo, su solicitud al Parlamento no obtenía resultados.[145]

2.6. Participación de la sociedad civil

Los Principios de París contemplan, en forma expresa, entre los métodos de funcionamiento de las INDH, las necesarias relaciones de estas entidades con organizaciones no gubernamentales dedicadas a la promoción y protección de los derechos humanos y con otros actores sociales.[146] Por su parte, las Observaciones Generales del SCA señalan que estos vínculos deben mantenerse de manera regular, constructiva y sistemática.[147] El SCA también considera relevante la consulta periódica a la sociedad civil durante la planificación e implementación de programas y en la elaboración de políticas.[148] Entre los mecanismos que pueden favorecer el pluralismo, menciona los comités consultivos, las redes, las consultas y los foros públicos.[149] Claro que la existencia de esos espacios de diálogo sólo cubre una dimensión de ese vínculo y por ello resulta relevante la continuidad y las efectivas posibilidades de participación que ofrece el trabajo institucional a esos actores sociales.

La Ley 20.405 contempla un Consejo Consultivo Nacional, integrado por representantes de organismos sociales y académicos vinculados a la promoción y defensa de los derechos humanos y las libertades fundamentales.[150] Su función es asesorar al Consejo en aquellas materias que requieran el pronunciamiento de la sociedad civil y, aunque sus opiniones no son

[143] Ibíd., p. 435.
[144] Instituto Nacional de Derechos Humanos, respuesta a las solicitudes de acceso a la información pública N° CO001T0002478 y N° CO001T0002479, mediante Ordinario Nº 382, Presentaciones a comisiones del Congreso, 26 de junio de 2026.
[145] Entrevista a Yerko Ljubetic, director del INDH, 20 de mayo de 2026.
[146] Principios de París, C.g).
[147] GANHRI, *Observaciones Generales del Subcomité de Acreditación*, 2018, O.G. 1.5, p. 15.
[148] Ibíd., O.G. 1.5, p. 16.
[149] Ibíd., O.G. 1.7, p. 20.
[150] Ley 20.405, art. 11.

vinculantes,[151] su reglamento prevé reuniones de trabajo al menos dos veces al año.[152] El *Informe 2023* había advertido, sin embargo, la inactividad de esta instancia y la había catalogado como una limitación en el fomento del pluralismo que se produce "a través de la incorporación de los organismos sociales y académicos dedicados a la promoción y defensa de los derechos humanos".[153] Durante el período examinado para este capítulo se observa un cambio respecto de ese diagnóstico. En noviembre de 2024, se constituyó un nuevo Consejo Consultivo y se propuso incorporarlo a la discusión del Informe Anual, los planes y programas institucionales y la planificación estratégica 2025-2030.[154] En marzo de 2025, sus integrantes fueron convocados para dialogar con Manuel Núñez en el marco del trabajo que desarrollaba el INDH a propósito de la Comisión Asesora Presidencial.[155]

La Comisión Asesora examinó también los mecanismos de participación que operan fuera del Consejo Consultivo. Observó que el registro de organizaciones había cumplido principalmente una función electoral y recomendó ampliar la relación del Instituto con organizaciones registradas y no registradas mediante espacios permanentes, estructurados e inclusivos.[156] Entre sus propuestas incluyó instancias de trabajo conjunto y consultas periódicas que pudieran contribuir a la elaboración del Informe Anual y a la planificación estratégica.[157]

La Comisión propuso también incorporar el Consejo Consultivo en la ley y establecer su convocatoria obligatoria al menos dos veces al año,[158] periodicidad que ya se encontraba prevista en su reglamento.[159] En esas reuniones podría participar en la rendición de cuentas y aportar insumos sobre las prioridades estratégicas y el contenido del Informe Anual, manteniendo su carácter consultivo y la función decisoria del Consejo del

[151] Instituto Nacional de Derechos Humanos, *Reglamento de Funcionamiento del Consejo Consultivo Nacional*, art. 6.

[152] Ibíd., art. 9.

[153] *Informe 2023*, p. 569.

[154] Instituto Nacional de Derechos Humanos, Acta de Sesión Ordinaria Nº 818, 11 de noviembre de 2024, pp. 1-5.

[155] Instituto Nacional de Derechos Humanos, Acta de Sesión Ordinaria Nº 836, 31 de marzo de 2025, pp. 1-2.

[156] Comisión Asesora Presidencial para el Fortalecimiento del Instituto Nacional de Derechos Humanos, *Informe*, p. 55.

[157] Ibíd., p. 55.

[158] Comisión Asesora Presidencial para el Fortalecimiento del Instituto Nacional de Derechos Humanos, Acta de Sesión Ordinaria Nº 18, 26 de mayo de 2025, p. 17.

[159] Instituto Nacional de Derechos Humanos, *Reglamento de Funcionamiento del Consejo Consultivo Nacional*, art. 9.

INDH.[160] La consejera Paula Salvo valoró la pluralidad de la integración del Consejo Consultivo, pero consideró necesario fortalecer su vínculo con el Instituto y dar mayor atención a sus opiniones, en un contexto en que, a su juicio, los canales de relación con la sociedad civil seguían requiriendo una interacción más permanente.[161]

En comparación con la situación advertida por el *Informe 2023*, la constitución y posterior actividad del Consejo Consultivo muestran un cambio evidente respecto de su anterior inactividad. Los antecedentes disponibles no permiten, sin embargo, evaluar de manera sistemática la continuidad de su funcionamiento ni el tratamiento que reciben sus planteamientos.

2.7. Despliegue territorial y capacidades regionales

Los Principios de París contemplan, entre los métodos de funcionamiento de las INDH, el establecimiento de secciones locales o regionales que contribuyan al ejercicio de sus funciones.[162] La presencia territorial, sin embargo, no depende únicamente de la existencia de oficinas, sino también de las condiciones en que estas desarrollan su trabajo. Las Observaciones Generales del SCA vinculan la accesibilidad de las instituciones nacionales de derechos humanos con la disponibilidad de recursos adecuados que permitan mantener una presencia regional permanente cuando corresponda.[163] En el caso del INDH, ello implica considerar, junto con su cobertura geográfica, las capacidades con que cuentan sus sedes para ejercer el mandato institucional.

La Ley 20.405 fija el domicilio del Instituto en Santiago y permite establecer otros en el territorio nacional.[164] El Reglamento de Organización y Funcionamiento contempla, a su vez, una sede en cada región, encargada de documentar situaciones de derechos humanos, aportar información para la elaboración del Informe Anual, mantener vínculos con organizaciones de la sociedad civil y autoridades regionales y ejercer acciones judiciales, entre otras funciones.[165]

Las presentaciones realizadas por algunas sedes ante el Consejo, durante 2025, muestran, en conjunto, cómo las características de cada territorio inciden en el desarrollo de sus funciones. En Los Ríos, la extensión de

[160] Comisión Asesora Presidencial para el Fortalecimiento del Instituto Nacional de Derechos Humanos, Acta de Sesión Ordinaria Nº 18, 26 de mayo de 2025, pp. 16-17.
[161] Entrevista a Paula Salvo, consejera del INDH, 8 de junio de 2026.
[162] Principios de París, C.e).
[163] GANHRI, *Observaciones Generales del Subcomité de Acreditación*, O.G. 1.10, pp. 29-31.
[164] Ley 20.405, artículo 1.
[165] Instituto Nacional de Derechos Humanos, *Reglamento de Organización y Funcionamiento*, art. 19.

la región y las dificultades de acceso y conectividad estuvieron entre los aspectos discutidos a propósito del despliegue territorial de la sede.[166] En Tarapacá, la jefatura planteó la necesidad de contar con apoyo especializado para los casos de trata de personas vinculados al tema migratorio y advirtió la falta de un estudio sobre cargas de trabajo entre los funcionarios del Instituto.[167] En Aysén, los costos asociados a los desplazamientos y las materias que aún no habían podido cubrirse formaron parte de la discusión, aunque la jefatura destacó que el equipo había logrado desarrollar un trabajo coordinado pese a su reducido tamaño.[168]

Las jefaturas regionales plantearon ante la Comisión Asesora una serie de dificultades relacionadas con su funcionamiento. La presentación realizada por sus representantes describió una estructura en que la Dirección concentra la conducción político-técnica, administrativa, financiera y de recursos humanos.[169] Se propuso, por lo mismo, establecer una autoridad intermedia que asumiera parte de las tareas administrativas vinculadas con las sedes.[170] Durante la discusión, Carolina Chang señaló, además, que el crecimiento de las sedes regionales no había estado acompañado de una evaluación de cargas de trabajo que permitiera determinar las necesidades de los distintos equipos.[171] Se refirió, también, a decisiones de gestión que requerían la intervención del nivel central, como los reemplazos de personal[172] y la aprobación por parte de la Dirección, de las publicaciones en redes sociales y entrevistas concedidas a medios de comunicación.[173]

La Comisión Asesora recogió parte de estas dificultades en su Informe Final. Junto con valorar la presencia del INDH en todas las regiones del país,[174] identificó un marcado centralismo institucional, una autonomía operativa limitada para adaptar el trabajo de las sedes a los contextos locales

---

166 Instituto Nacional de Derechos Humanos, Acta de *Sesión Ordinaria Nº 827*, 6 de enero de 2025, pp. 4-5.

167 Instituto Nacional de Derechos Humanos, Acta de *Sesión Ordinaria Nº 846*, 19 de mayo de 2025, p. 2.

168 Instituto Nacional de Derechos Humanos, Acta de Sesión Ordinaria Nº 850, 9 de junio de 2025, pp. 8-9.

169 Comisión Asesora Presidencial para el Fortalecimiento del Instituto Nacional de Derechos Humanos, *Intervención de Carolina Chang en representación de las sedes regionales del INDH*, 31 de marzo de 2025, pp. 6-7.

170 Ibíd., p. 7.

171 Comisión Asesora Presidencial para el Fortalecimiento del Instituto Nacional de Derechos Humanos, Acta de *Sesión Nº 4*, 31 de marzo de 2025, pp. 6-7.

172 Ibíd., p. 6.

173 Ibíd., p. 7.

174 Comisión Asesora Presidencial para el Fortalecimiento del Instituto Nacional de Derechos Humanos, *Informe*, p. 37.

y deficiencias en la coordinación y gestión con el nivel central.[175] Advirtió, asimismo, que las sedes regionales no cuentan con reconocimiento expreso en la Ley 20.405 y que su existencia se encuentra regulada por vía reglamentaria,[176] por lo que recomendó incorporarlas expresamente en la ley y regular sus funciones, estructura mínima, criterios de autonomía operativa y mecanismos de coordinación con el nivel central.[177]

2.8. La etapa posterior a la Comisión Asesora: nuevas propuestas de reforma al Instituto Nacional de Derechos Humanos

La entrega del Informe de la Comisión Asesora cerró el proceso de diagnóstico sobre el funcionamiento del Instituto Nacional de Derechos Humanos, pero no puso término a la discusión sobre una eventual reforma del Instituto. El exministro de Justicia y Derechos Humanos del gobierno del presidente Gabriel Boric, Jaime Gajardo, sostuvo que uno de los propósitos del proceso era reconstruir un consenso sobre la necesidad de contar con una institución con atribuciones suficientes para la promoción y protección de los derechos humanos.[178]

A partir de las recomendaciones de la Comisión, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos comenzó a elaborar un anteproyecto de ley, inspirado en las recomendaciones de la Comisión Asesora. Según informó el subsecretario de Derechos Humanos, Pablo Mira, la propuesta busca recoger, en especial, las recomendaciones referidas a la gobernanza interna del Instituto y a la distribución de funciones entre sus órganos.[179] Al cierre de esta investigación, el Ejecutivo aún no había definido una fecha para su ingreso al Congreso Nacional.[180]

A esta iniciativa se sumaron dos mociones parlamentarias. La primera fue presentada por los senadores Longton y Balladares junto con los senadores Cruz-Coke, Sanhueza y Trisotti, que apunta a modificar distintas materias relacionadas con el mandato y funcionamiento del Instituto.[181] Propone establecer expresamente que los derechos humanos pueden ser vulnerados por agentes del Estado así como por particulares; incorporar el

[175] Ibíd., pp. 37-38.
[176] Ibíd., p. 37.
[177] Ibíd., p. 38.
[178] Ibíd.
[179] Presentación del subsecretario de Derechos Humanos, Pablo Mira, ante la Comisión de Derechos Humanos y Pueblos Originarios de la Cámara de Diputadas y Diputados, 25 de marzo de 2026.
[180] Bio-Bio, "Gobierno confirma anteproyecto de ley para reformar el INDH, pero aún sin plazos definidos", 12 de julio de 2026.
[181] Senado de la República, Boletín Nº 18.164-17, que modifica la Ley Nº 20.405, del Instituto Nacional de Derechos Humanos, en lo relativo a sus reglas de funcionamiento y obligaciones de información, 8 de abril de 2026.

terrorismo y el secuestro entre los delitos respecto de los cuales puede interponer querellas, elevar a dos tercios el quórum para elegir a quien ejerza la Dirección del Instituto y establecer obligaciones permanentes de información de la entidad ante comisiones de ambas cámaras.[182] El artículo 12 bis propuesto exige, además, informar cada trimestre sobre las actividades y proyectos ejecutados con los recursos asignados y entregar los antecedentes solicitados respecto del uso de esos recursos y de las decisiones adoptadas por el Consejo.[183]

El segundo proyecto de ley fue presentado por la diputada Ximena Ossandón y los diputados Andrés Celis y Eduardo Durán.[184] La moción aborda distintas materias relacionadas con la gobernanza, la transparencia y el ejercicio de atribuciones del Instituto. Entre ellas, incorpora indicadores de desempeño al Informe Anual, modifica la composición del Consejo, regula los conflictos de interés, establece la publicidad de las actas y de los votos de minoría y crea un registro público de acciones judiciales.[185] También dispone que la Dirección y el Consejo comparezcan al menos dos veces al año ante la Comisión de Derechos Humanos y Pueblos Originarios de la Cámara de Diputadas y Diputados.[186] En materia judicial, establece un quórum de dos tercios para aprobar querellas y permite interponerlas por mayoría simple cuando aquel no se alcance, caso en el cual quienes concurran al acuerdo deberán responder solidariamente por las costas procesales a las que sea condenado el Instituto.[187]

Las reglas de rendición de cuentas previstas en estas iniciativas deben examinarse a la luz de la autonomía institucional. Dicha autonomía no excluye la aplicación de reglas generales de administración y rendición de cuentas, siempre que no comprometan el ejercicio independiente y eficaz de las funciones del Instituto.[188]

Desde esta perspectiva, la comparecencia periódica prevista en la moción Ossandón-Celis-Durán se refiere al cumplimiento del mandato, el ejercicio de las atribuciones y el avance del Informe Anual.[189] La moción Longton-Balladares establece una obligación más amplia, al incluir la

[182] Ibíd., artículo único, Nºs 1 a 4.
[183] Ibíd., artículo único Nº 5, artículo 12 bis.
[184] Cámara de Diputadas y Diputados, Boletín Nº 18.331-17, proyecto de ley que Modifica la Ley Nº 20.405, que crea el Instituto Nacional de Derechos Humanos, fortaleciendo la transparencia, la responsabilidad institucional y el mandato de pluralismo consagrado en los Principios de Paris, 5 de junio de 2026.
[185] Ibíd., artículo único Nºs 1, 2, 3, 4, 5, 7 y 8.
[186] Ibíd., artículo único Nº 7, artículo 10 bis.
[187] Ibíd., artículo único Nº 1, letra b).
[188] GANHRI, Subcomité de Acreditación, Observaciones Generales, O.G. 2.7, p. 45.
[189] Cámara de Diputadas y Diputados, Boletín Nº 18.331-17, artículo único Nº 7, artículo 10 bis.

entrega de antecedentes sobre las "decisiones que el Consejo adopte",[190] sin distinguir entre materias de gestión y aquellas vinculadas al ejercicio de sus atribuciones. Si bien la norma no contempla una autorización parlamentaria previa ni la revisión de estas decisiones, su alcance plantea la necesidad de diferenciar con claridad la rendición de cuentas de posibles formas de interferencia en el ejercicio de las funciones del Instituto.

Una cuestión más sensible se presenta en las reglas sobre el ejercicio de acciones judiciales de la moción Ossandón-Celis-Durán. El quórum reforzado modifica la forma en que el Consejo adopta estas decisiones; a ello se añade la responsabilidad solidaria por las costas procesales que recaería sobre quienes aprueben una querella por mayoría simple.[191] El SCA señala que quienes integran el órgano rector y el personal de una institución nacional de derechos humanos deben estar protegidos frente a responsabilidad penal y civil por los actos realizados de buena fe en el ejercicio de sus funciones.[192] Asimismo, advierte que la amenaza de acciones individuales puede utilizarse para influir en el funcionamiento independiente de estas instituciones.[193] La responsabilidad patrimonial prevista en la moción debe examinarse a la luz de estas garantías, pues introduce una consecuencia individual vinculada con el ejercicio de una atribución legal del Instituto.

En lo relativo a la composición del Consejo, la propuesta de los diputados Ossandón, Celis y Durán disminuye de cuatro a tres los integrantes provenientes de organizaciones de la sociedad civil y aumenta de uno a dos aquellos designados desde el ámbito académico.[194] Los Principios de París consideran tanto a las organizaciones no gubernamentales como al ámbito universitario entre los sectores relevantes, y de similar importancia, para asegurar una representación plural.[195] A su vez, el SCA reconoce que este requisito puede alcanzarse mediante distintos modelos y advierte sobre la adopción de criterios que pudieran restringir excesivamente la diversidad en la composición de las instituciones nacionales de derechos humanos.[196] A la luz de estos estándares, la modificación propuesta debe examinarse considerando sus efectos sobre el pluralismo del Consejo. El cambio en el número de representantes de la sociedad civil y del ámbito académico no basta para establecer si ese pluralismo se fortalece o se debilita.

---

[190] Senado de la República, Boletín Nº 18.164-17, artículo único Nº 5, artículo 12 bis.
[191] Cámara de Diputados, Boletín Nº 18.331-17, artículo único Nº 1, letra b).
[192] GANHRI, Subcomité de Acreditación, O.G. 2.3, p. 38.
[193] Ibíd.
[194] Cámara de Diputados, Boletín Nº 18.331-17, artículo único Nº 2.
[195] Principios de Paris, B.1.
[196] GANHRI, Subcomité de Acreditación, O.G. 1.7, pp. 21-22.

Las dos mociones difieren tanto en las materias que consideran necesario revisar como en las soluciones planteadas. Los estándares internacionales permiten abordar esta discusión más allá del contenido específico de cada propuesta y considerar cómo los cambios planteados pueden repercutir en la autonomía, la independencia y el pluralismo de la institución.

3. DEFENSORÍA DE LA NIÑEZ

La Defensoría de los Derechos de la Niñez fue creada por la Ley 21.067 como una corporación autónoma de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que de conformidad con su artículo primero "procurará su presencia estableciendo su representación en todas las regiones del país".[197] Su conducción es unipersonal, a cargo de un Defensor o Defensora de la Niñez, lo que la diferencia del Instituto Nacional de Derechos Humanos. Además, cuenta con un Consejo Consultivo asesor que es integrado por representantes de la sociedad civil, universidades, y organizaciones de niños, niñas y adolescentes.[198] Este diseño concentra la adopción de decisiones y la responsabilidad institucional en la autoridad unipersonal.

3.1. Continuidad de la conducción y ejercicio independiente del mandato

El 24 de octubre de 2023, el Senado designó a Anuar Quesille Vera como Defensor de la Niñez para un período de cinco años, asumiendo el cargo el 6 de noviembre del mismo año.[199] La designación puso fin a una vacancia de casi cinco meses en el cargo titular, restableciéndose la conducción institucional. Esta demora se explica por el mecanismo de designación de ese puesto público. De hecho, la Comisión de Derechos Humanos debió formular tres propuestas sucesivas, al no alcanzar en las dos primeras propuestas el quórum de dos tercios exigido por la ley.[200] Aunque su designación se produce antes del periodo que examina este capítulo, opera como su punto de partida, ya que permite superar una de las principales incertidumbres identificadas en el *Informe 2023*.[201]

---

[197] Ley 21.067, que crea la Defensoría de la Niñez, art. 1.

[198] Ibíd., art. 17.

[199] Senado de la República de Chile: "Anuar Quesille es el nuevo Defensor de la Niñez", 24 de octubre de 2023.

[200] Cooperativa.cl: "Abogado Anuar Quesille es el nuevo Defensor de la Niñez en Chile", 24 de octubre de 2023.

[201] Defensoría de la Niñez, *Informe Anual 2024*, pp. 60-63; *Informe Anual 2025*, pp. 74-80. Ver también nuestro Informe *2023*, p. 570.

La vacancia no representó un periodo administrativo menor. El Defensor describe un problema de continuidad del servicio en ese lapso con efectos sobre decisiones radicadas por ley en el cargo y que, durante ese periodo, quedaron sujetas a la incertidumbre propia de la subrogancia.[202] Lo anterior tuvo también un efecto en el Plan Estratégico Institucional, el cual expiró durante el periodo de vacancia, de modo que la nueva autoridad tuvo que asumir el cargo sin dicho instrumento vigente.[203]

La organización prevista en la Ley 21.067 es consistente con los estándares desarrollados por el Comité de los Derechos del Niño en su Observación General Nº2, donde se establece que las instituciones nacionales especializadas deben contar con un mandato definido por la ley, disponer de las facultades necesarias para ejercerlo eficazmente e informar de manera independiente al público y a los órganos parlamentarios sobre la situación de los derechos de niños, niñas y adolescentes.[204] Sin embargo, esta conformidad normativa no es completa. Los mismos estándares exigen que las instituciones dispongan de recursos y personal necesarios para ejercer el mandato de manera independiente. No obstante, en el caso de la Defensoría de la Niñez la Ley no crea el personal de planta ni impone como obligatoria la presencia regional, limitándose, en este último caso, a enunciar que la institución "procurará" esa presencia territorial.

A lo señalado se agrega la problemática que puso en evidencia la vacancia de 2023. La Ley 21.067 no establece plazos ni un procedimiento de reemplazo que opere para evitar –o morigerar– los efectos de esa vacancia, lo cual puede interrumpir la continuidad institucional que los estándares exigen. Se trata, por tanto, de un diseño normativo que aparece como conforme respecto del mandato y de las garantías de independencia funcional, pero incompleto en cuanto a las condiciones que hacen posible ejercerlo de manera sostenida y sin interrupciones. Sobre este último punto, el Defensor señala que se encuentra promoviendo en el Congreso Nacional una reforma normativa, o al menos reglamentaria respecto de las bases del concurso para el cargo, cuyo objetivo es evitar que la vacancia se repita al término del actual periodo, previsto para fines de 2028, lo que permitiría un traspaso ordenado entre la autoridad saliente y la entrante.[205]

---

[202] Entrevista a Anuar Quesille Vera, Defensor de la Niñez, 11 de agosto de 2026.

[203] Ibíd.

[204] Comité de los Derechos del Niño, *Observación General Nº 2. El papel de las instituciones nacionales independientes de derechos humanos en la promoción y protección de los derechos del niño*, CRC/GC/2002/2, 15 de noviembre de 2002, párr. 10 y 11.

[205] Entrevista a Anuar Quesille Vera, Defensor de la Niñez, 11 de agosto de 2026.

Lo anterior da pie a una segunda reflexión sobre el diseño institucional, que incide directamente en la forma en que la Defensoría de la Niñez ejerce su mandato. Al no existir un órgano colegiado cuya aprobación condicione sus pronunciamientos, las decisiones institucionales son adoptadas por quien dirige el servicio, previo trabajo técnico con el equipo. El Defensor identifica esa configuración como una ventaja comparativa respecto del Instituto Nacional de Derechos Humanos, cuyas actuaciones deben pasar por el Consejo.[206] La contrapartida es que la decisión técnico-política de cada posicionamiento recae sobre la persona del Defensor, trasladando únicamente al titular del cargo una responsabilidad que en los órganos colegiados es distribuida.

Las repercusiones de la Circular Nº 014 del Servicio de Registro Civil e Identificación –puesta en vigencia el 13 de abril de 2026– ilustran cómo se expresa esta estructura en las decisiones concretas. En esa circular el Servicio instruyó a las direcciones regionales para que los niños y niñas nacidos en territorio nacional, cuyos padres se encuentren en situación irregular, sean inscritos en calidad de "hijo de extranjero transeúnte".[207] La Defensoría de la Niñez emitió una declaración pública, calificando la medida como un retroceso preocupante en materia de movilidad humana y advirtió que la aplicación de la categoría de extranjero transeúnte generaba un riesgo de apatridia.[208] Esto, dado que condicionar el derecho a la nacionalidad a la situación administrativa de los padres infringiría los principios de igualdad y no discriminación.[209] Asimismo, cuestionó que el Estado trasladara a las propias familias la carga de reclamar, en lo judicial o administrativo, un derecho cuya protección debía garantizarse desde el nacimiento.[210] Por último, señaló que la regulación desconoce la obligación de considerar el interés superior del niño en las decisiones que le afectan. [211] El Servicio de Registro Civil, por su parte, sostuvo públicamente que la Circular no innovaba y que constituía sólo un recordatorio dirigido a sus funcionarios sobre la documentación exigible y las formalidades del trámite, en aplicación de la legislación vigente.[212]

---

[206] Ibíd.

[207] Defensoría de la Niñez: "Declaración pública de la Defensoría de la Niñez por Circular Nº 014 del Servicio de Registro Civil e Identificación sobre nacionalidad de niños y niñas nacidos en Chile", 24 de abril de 2026.

[208] Ibíd.

[209] Ibíd.

[210] Ibíd.

[211] Ibíd., Ley 21.430, arts. 7 y 12.

[212] Biobío Chile.cl: "'Transeúntes': Registro Civil e Identificación reafirma criterio para inscribir a hijos de extranjeros sin residencia", 23 de abril de 2026.

La evaluación de la Circular N°14 conforme a estándares de Derechos Humanos excede el objeto de este trabajo, que examina el ejercicio del mandato del Defensor y no el fondo de la controversia. Lo relevante, para este propósito, es el procedimiento seguido y su resultado. Según explica el Defensor, la posición institucional se construyó a partir de un examen técnico previo de la consistencia de la instrucción con la propia Ley 21.325 de Migración y Extranjería, que consagra el interés superior del niño, y con la Ley 21.430, sobre Garantías y Protección Integral de los Derechos de la Niñez y Adolescencia. Dicho análisis se acompañó, además, de una serie de gestiones intersectoriales, como reuniones con autoridades del Servicio de Migraciones y el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.[213] Casi un mes después, en mayo de 2026, el Servicio dictó la Circular N°16, que complementó y precisó la controvertida Circular N°14. Este nuevo instrumento generó lecturas divergentes en la opinión pública. Mientras algunas fuentes la describieron como una corrección a lo instruido por la Circular N°14, respecto de las exclusiones a la nacionalidad de niños hijos de extranjeros, otras simplemente consideraron la presentación como una aclaración destinada a delimitar su aplicación a casos de permanencia transitoria efectiva.[214]

En suma, lo que este episodio permite visualizar es que la Defensoría de la Niñez ejerció su facultad de supervisión, sin mediar requerimiento previo, respecto de un acto de la administración en una materia sensible desde un punto de vista político, combinando su pronunciamiento público con gestiones institucionales directas, fundamentadas en un análisis técnico de la normativa vigente. Los informes anuales de 2024 y 2025 de la DDN muestran a una institución que desarrolla procesos permanentes de seguimiento de políticas públicas, y monitorea el cumplimiento de las recomendaciones dirigidas a los órganos del Estado.[215] Asimismo, define prioridades para su intervención legislativa conforme a criterios institucionales y elabora observaciones técnicas destinadas a contribuir al debate legislativo.[216]

---

[213] Entrevista a Anuar Quesille Vera, Defensor de la Niñez, 11 de agosto de 2026.

[214] Infomigra.org: "Nueva circular instruye que hijos/as de extranjeros en situación irregular vuelvan a ser inscritos como chilenos", 23 de abril de 2026; CIPER Chile.cl: "Migraciones pide al Registro Civil revisar nacionalidad chilena de 24 niños: sus padres son rusos y tenían calidad de 'extranjeros transeúntes'", 13 de julio de 2026.

[215] Defensoría de la Niñez, *Informe Anual 2024,* pp. 60-65; Defensoría de la Niñez, *Informe Anual 2025,* pp. 74-79.

[216] Defensoría de la Niñez, Respuesta a solicitud de transparencia Nº folio NºCO005T0000911, 14 de mayo de 2026; *Informe Anual 2024*, pp. 66-71; *Informe Anual 2025*, pp. 80-86.

3.2. Planificación estratégica y consolidación institucional

El Plan Estratégico Institucional 2024-2029 (PEI), aprobado a mediados de 2024, constituye el principal instrumento de conducción del periodo y el marco al que se remiten tanto las solicitudes parlamentarias como las prioridades legislativas, que se examinarán más adelante.[217] Como se señaló en un apartado previo, el PEI anterior perdió su vigencia durante la vacancia del cargo en 2023, por lo que la nueva conducción debió formular uno propio. Esto fue descrito por el Defensor como una oportunidad para alinear el Plan con el programa presentado durante su proceso de designación, haciéndolos consistentes entre sí.[218]

El nuevo PEI define tres pilares transversales: buen trato; participación; e igualdad y no discriminación. A su vez, se ordena en cinco estrategias: consolidación como institución autónoma y especializada; fortalecimiento de las capacidades institucionales para incidir, persuadir e impactar en los garantes de derechos; robustecimiento de los procesos de planificación y control de gestión con enfoque de derechos y participación de niños, niñas y adolescentes; fortalecimiento de la presencia territorial; y desarrollo de un modelo de gestión para la innovación y el cuidado de los equipos.[219] Luego, cada estrategia se desagrega en lineamientos: la primera comprende espacios de relacionamiento con la sociedad civil, el sector privado, universidades y organismos internacionales; mejora de los niveles de comprensión de los derechos de la niñez entre los garantes y entre los propios niños, niñas y adolescentes; el acceso a fuentes diversificadas de financiamiento y la conformación de alianzas internacionales. Por su parte, la segunda comprende generación de conocimiento basado en evidencia, el mejoramiento de los niveles de cumplimiento de las recomendaciones institucionales y el desarrollo del litigio estratégico. El tercer lineamiento se refiere a la participación relevante de niños, niñas y adolescentes en las acciones de protección, en los estudios y en las actividades de promoción. Por último, la cuarta corresponde a la conformación de equipos regionales con capacidades y roles homologados y la ampliación de los espacios de incidencia local.[220]

La estructura de este renovado Programa Estratégico Institucional es relevante por, al menos, dos razones. En primer lugar, traduce a objetivos de la entidad el estándar internacional de la DDN como institución autónoma, el necesario cumplimiento por parte del Estado de

[217] Ibíd.
[218] Entrevista a Anuar Quesille Vera, Defensor de la Niñez, 11 de agosto de 2026.
[219] Defensoría de la Niñez, PEI 2024-2029.
[220] Ibíd.

las recomendaciones de la Defensoría, la participación de niños, niñas y adolescentes y la presencia territorial. Estos elementos expresan las exigencias de independencia, eficacia, participación y accesibilidad que formula la Observación General N°2 del Comité de los Derechos del Niño. En segundo lugar, permite evaluar el periodo con criterios que la propia institución fijó para sí misma. Al respecto, y al ser consultado para este capítulo, el Defensor identificó las áreas más problemáticas –consolidación de la autonomía, capacidad de incidencia y avance en presencia territorial–, y los principales avances, en especial, en la planificación y control de gestión y en el modelo de participación de niños, niñas y adolescentes.[221] Este diagnóstico del Defensor es coincidente con hallazgos que se explican en las secciones siguientes. También da cuenta de que las principales brechas se concentran en las dimensiones que dependen de recursos y decisiones adoptadas fuera de la institución, mientras que los avances se verifican en aspectos que dependen de la organización interna de la Defensoría.

3.3. Autonomía financiera y régimen de dotación

La disponibilidad de recursos es uno de los elementos esenciales para garantizar la autonomía de las instituciones nacionales de derechos humanos. En esa línea, el Comité de los Derechos del Niño ha señalado que estas instituciones deben contar con infraestructura adecuada, fondos suficientes, personal y locales propios, y mantenerse libres de toda forma de control financiero que pueda afectar el ejercicio de sus funciones.[222] Durante el período en estudio, la experiencia de la Defensoría de la Niñez muestra que la autonomía financiera no depende únicamente del monto de los recursos asignados, sino también de la posibilidad de planificar el desarrollo institucional y fortalecer sus capacidades de manera sostenida.

Los antecedentes presupuestarios muestran que el fortalecimiento institucional de la Defensoría ha ido acompañado de un aumento gradual de sus recursos. El presupuesto institucional, entre 2024 y 2025, registró un incremento del 12 %, que el Informe Anual 2025 atribuye, principalmente, a la habilitación de nuevas sedes regionales en Tarapacá, Antofagasta, Atacama y Los Lagos.[223] Sin embargo, ese aumento no alteró de manera significativa la estructura del gasto. Al 30 de junio de 2025, la ejecución presupuestaria alcanzaba $2.125,617 millones, equivalentes al 42,5 % del presupuesto vigente, y el 67,6 % de los recursos ejecutados correspondía al

[221] Entrevista a Anuar Quesille Vera, Defensor de la Niñez, 11 de agosto de 2026.
[222] Comité de los Derechos del Niño, *Observación General Nº 2*, párrs. 10, 12, 13 y 16.
[223] Defensoría de la Niñez, *Informe Anual 2025*, p. 110.

subtítulo 21, destinado al financiamiento de una dotación de 88 funcionarios y funcionarias distribuidos entre la sede central de la Defensoría y nueve regiones del país.[224]

La lectura de estas cifras exige una precisión. Consultado sobre el punto, el Defensor observa que el incremento presupuestario acumulado desde la creación de la institución (correspondiente a un 44%), no resulta proporcional al crecimiento de la carga de trabajo de la Defensoría. En efecto, durante los primeros años y en el periodo de pandemia la DDN recibía aproximadamente doscientos requerimientos anuales, en 2026 la cifra superaba los tres mil quinientos antes del término del año.[225] Este dato es relevante para el análisis, pues muestra que, en una institución en proceso de instalación, la variación porcentual del presupuesto no constituye por sí sola un indicador de suficiencia. De forma consistente, durante su exposición ante la Comisión Asesora para el Fortalecimiento del Instituto Nacional de Derechos Humanos, el Defensor sostuvo que la obligación de someter cada año el presupuesto de la Defensoría al proceso general de formulación presupuestaria, deja en evidencia la fragilidad de la autonomía financiera de las instituciones nacionales de derechos humanos, ya que su funcionamiento puede quedar condicionado por decisiones adoptadas fuera de la propia institución.[226]

Conviene recalcar que el núcleo del problema parece ser más normativo que presupuestario. En efecto, la DDN no cuenta con una planta fijada por ley, de modo que su dotación depende de las autorizaciones que anualmente otorga la Dirección de Presupuestos.[227] La redacción propuesta por el artículo 1 de la Ley 21.067, cuyo texto se limita a señalar que la institución "procurará" tener presencia regional, podría entenderse, en principio, como una manifestación de autonomía organizativa. Sin embargo, el Defensor sostiene que podría interpretarse en un sentido inverso. Al no existir una planta definida ni una obligación legal de instalación en todas las regiones del país, el mismo argumento de la autonomía ha servido para sostener que corresponde a la institución ordenarse con los recursos disponibles. Es decir, desde la mirada del Defensor, esta indeterminación

[224] Ibíd.

[225] Entrevista a Anuar Quesille Vera, Defensor de la Niñez, 11 de agosto de 2026.

[226] Comisión Asesora Presidencial para el Fortalecimiento del Instituto Nacional de Derechos Humanos, *exposición de Anuar Quesille*, apartado III.d), Independencia presupuestaria.

[227] Defensoría de la Niñez, Respuesta a solicitud de transparencia Nº folio NºCO005T0000911, 14 de mayo de 2026.

normativa que se presenta como un espacio de libertad organizacional, en la práctica funcionaría como una ausencia de piso exigible.[228]

La planificación presupuestaria para 2026 confirma que las prioridades institucionales se orientaban al fortalecimiento de la autonomía y de las capacidades permanentes de la Defensoría. El presupuesto exploratorio presentado a la Dirección de Presupuestos contempló, junto con los gastos de continuidad, una solicitud de recursos adicionales destinada a consolidar a la Defensoría como una institución autónoma y especializada, fortalecer el Observatorio de Derechos, crear un Área de Asuntos Internacionales, incorporar un profesional adicional en cada sede regional e implementar un modelo de cuidado de los equipos mediante una dupla psicosocial.[229] Sin embargo, la información obtenida mediante solicitudes de acceso a la información pública muestra que la Defensoría continúa sin contar con una planta fijada por ley y que el crecimiento de su dotación depende de las autorizaciones presupuestarias aprobadas cada año. Esa situación impidió concretar, entre otras medidas, la incorporación del profesional adicional previsto para cada sede regional y limita la posibilidad de planificar el desarrollo institucional con una perspectiva de mediano y largo plazo.[230]

Así las cosas, de conformidad con el estándar aplicable, la situación de cumplimiento es parcial. La Defensoría, por una parte, dispone de sedes, personal y presupuesto propios, y no se han verificado formas de control financiero orientadas a condicionar el contenido de sus actuaciones, que es la hipótesis contenida en la Observación General N°2. Sin embargo, por otra parte, no se satisface la exigencia de suficiencia y previsibilidad. Esta incertidumbre está dada por la determinación anual que hace la Dirección de Presupuestos respecto de la dotación, la cual no responde a un piso normativo. Esto podría comprometer la capacidad de la institución para proyectar su desarrollo más allá del horizonte temporal del año presupuestario. Con todo, vale la pena señalar que esta ausencia de garantías normativas explícitas no ha impedido el desarrollo de la DDN, observándose una expansión territorial en los últimos años, tal como se detallará a continuación.

3.4. Despliegue territorial

Al cierre de este capítulo, la DDN cuenta con sedes propias en ocho de las dieciséis regiones del país. Las regiones donde no tiene sedes son atendidas

[228] Entrevista a Anuar Quesille Vera, Defensor de la Niñez, 11 de agosto de 2026.

[229] Defensoría de la Niñez, *Informe Anual 2025*, p. 111.

[230] Defensoría de la Niñez, Respuesta a solicitud de transparencia Nº folio NºCO005T0000911, 14 de mayo de 2026.

a través de las sedes existentes, operando al alero de un modelo de organización de macrozonas, lo que permite otorgar cobertura a todo el país, aunque con limitaciones, como se explicará más adelante.[231] La institución no cuenta con una sede en la Región Metropolitana, por lo que las funciones referidas a dicho territorio son asumidas por el nivel central, lo que a juicio del Defensor tiende a confundir roles institucionales.[232] Las sedes regionales son estructuras reducidas, integradas por tres personas (un coordinador, una coordinadora y un administrativo). De hecho, la denominación "sede" no es accidental, pues deja claro que no se trata de direcciones regionales sino de entidades centralizadas más pequeñas, a cargo de un coordinador.[233]

Teniendo en cuenta lo anterior, es posible sostener que la DDN ha avanzado parcialmente en su expansión territorial. El Informe Anual 2025 informó un incremento presupuestario correspondiente a la habilitación de sedes en Tarapacá, Antofagasta y Los Lagos.[234] Ahora bien, la importancia de este despliegue territorial se vincula con la naturaleza del trabajo posible. El Defensor de la Niñez explica el trabajo sistemático que los equipos regionales de la DDN realizan con otros actores locales del Sistema de Garantías y Protección Integral, como las Oficinas Locales de la Niñez, que reconocen en la DDN una instancia de consulta y apoyo técnico, particularmente en aquellas que no cuentan con asesoría jurídica propia. Señala que, por el contrario, donde no existe sede regional la institución tiene capacidad de intervenir en situaciones puntuales ante contingencias, pero este trabajo tiende a radicarse en el nivel central.[235] Según precisa el Defensor, hay situaciones que dan cuenta de la importancia de contar con sedes regionales, como son las relacionadas con protección de niños y niñas en asentamientos precarios, cuya atención ha sido mucho más efectiva en regiones donde la DDN tiene presencia. Sucede algo similar con el trabajo para combatir la explotación sexual de niños, niñas y adolescentes, que requiere un relacionamiento permanente con los programas de representación jurídica una vez formalizada la intervención.[236]

Las limitaciones de este esquema territorial cobran mayor relevancia al considerar la evolución de las funciones asumidas por la Defensoría. Los informes anuales muestran una institución que amplió de manera

[231] Defensoría de la Niñez.cl: "¿Dónde está ubicada la Defensoría?"
[232] Entrevista a Anuar Quesille Vera, Defensor de la Niñez, 11 de agosto de 2026.
[233] Ibíd.
[234] Defensoría de la Niñez, *Informe Anual 2025*, p. 110.
[235] Entrevista a Anuar Quesille Vera, Defensor de la Niñez, 11 de agosto de 2026.
[236] Ibíd.

progresiva sus ámbitos de actuación mediante el seguimiento de la implementación de la Ley 21.430, el monitoreo del sistema de protección especializada, y de temas como la salud mental de niños, niñas y adolescentes, la justicia juvenil y la niñez migrante, entre otras materias que requieren una presencia permanente en los territorios.[237] A ello se suman las labores de recepción de denuncias, promoción de derechos, seguimiento de políticas públicas, coordinación con instituciones regionales y representación judicial en los casos previstos por la ley.[238] Por lo tanto, el crecimiento territorial de la Defensoría deja de medirse solo por el número de sedes y pasa a depender de la capacidad de los equipos regionales para ejercer de manera efectiva las funciones asignadas por su mandato.

En este punto, vale la pena señalar que el fortalecimiento territorial de la DDN no responde únicamente a una aspiración de mejor gestión. Dicho robustecimiento constituye una condición de accesibilidad del mecanismo de protección exigido por la Observación General N°2, en tanto requiere que estas instituciones sean accesibles para todos los niños, niñas y adolescentes del territorio. Esto último, además, se encuentra en consonancia con la Ley de Garantías y Protección Integral de los Derechos de la Niñez y Adolescencia, cuya arquitectura descansa en el nivel local. El Defensor añade a esos fundamentos el principio de progresividad y no regresividad que la propia ley consagra. Informa, en este sentido, que la institución se encuentra elaborando una estimación de niños, niñas y adolescentes que quedan fuera del alcance efectivo de la DDN por ausencia de sedes regionales, con el objeto de incorporarla como antecedente en la próxima discusión presupuestaria.[239]

3.5. Incidencia legislativa y relación con el Congreso Nacional

Conviene precisar que, al inicio del periodo, la DDN realizaba seguimiento legislativo sin contar con un área formal dedicada a esa labor. En la actualidad, dicha función se organiza con el apoyo técnico de la Unidad de Estudios, Publicaciones y Estadísticas.[240] El Defensor señala que para abordar este trabajo la institución definió cinco ámbitos temáticos que concentran su intervención: violencia y explotación sexual; seguridad, implementación del Sistema de Garantías y Protección Integral; convivencia escolar; y movilidad humana. La presencia de estos temas se puede

[237] Defensoría de la Niñez, *Informe Anual 2025*, pp. 110-111.
[238] Ibíd.
[239] Ibíd.
[240] Entrevista a Anuar Quesille Vera, Defensor de la Niñez, 11 de agosto de 2026.

visualizar, también, en los informes anuales de 2024 y 2025.[241] De esta forma, las acciones de incidencia legislativa se consolidaron como una de las funciones permanentes de la DDN a lo largo del periodo en estudio para este capítulo. Durante ese tiempo se desarrolló un seguimiento sistemático de los proyectos de ley relacionados con los derechos de los NNA, mediante el envío de oficios, minutas e informes, además de presentaciones ante el Congreso Nacional con el fin de aportar a la discusión legislativa.

La Unidad de Estudios, Publicaciones y Estadísticas aplica seis criterios para abordar el trabajo legislativo: la vinculación del proyecto de ley con la institucionalidad de la niñez; su vinculación con el Plan Estratégico Institucional de la DDN; el riesgo de contradicción regulatoria,[242] advertido a través de un mapeo legislativo; la vulneración directa de derechos; el carácter prioritario de una respuesta a la contingencia; y la solicitud de pronunciamiento formulado por el propio Congreso Nacional, caso, este último, en el cual la intervención en el campo legislativo es priorizada, ya que su origen es una invitación desde el órgano legislativo a la autoridad máxima de la Defensoría.[243] La aplicación de estos criterios arroja un universo acotado de 50 proyectos de ley que fueron definidos como prioritarios. De ellos, 35 son seguidos rigurosamente a través de asistencia a comisiones y gestión de invitaciones. La cantidad de proyectos priorizados responde también, de acuerdo a lo señalado por el Defensor, a la imposibilidad de mantener un equipo con presencia regular en el Congreso Nacional. Se trata, en consecuencia, de un sistema de trabajo que no responde únicamente a un criterio sustantivo o de relevancia, sino también a una administración razonable de los recursos existentes, lo cual se conecta con la dimensión ya analizada en la sección 3.3.[244]

La tabla siguiente presenta una selección de siete intervenciones documentadas entre 2024 y 2026. Las categorías empleadas en la primera columna no son una elaboración de este capítulo, sino que corresponden al modelo de conceptualización y categorización utilizado por el Observatorio de los Derechos de la Niñez de la Defensoría, bajo el cual la propia institución organizó la información entregada en respuesta a una solicitud

[241] Defensoría de la Niñez, *Informe Anual 2024*, pp. 66-71; *Informe Anual 2025*, pp. 80-82.

[242] Se trata de proyectos donde se pronostica un riesgo de descoordinación institucional o contradicción en regulación de derechos con otro proyecto de ley siendo monitoreado por la Defensoría de la Niñez. Defensoría de la Niñez, Respuesta a Solicitud de Acceso a la Información Pública Nº CO005T0000912, de 14 de mayo de 2026.

[243] Defensoría de la Niñez, Respuesta a Solicitud de Acceso a la Información Pública Nº CO005T0000912, de 14 de mayo de 2026.

[244] Entrevista a Anuar Quesille Vera, Defensor de la Niñez, 11 de agosto de 2026.

de información pública.[245] Los casos fueron seleccionados conforme a dos criterios: ilustrar la cobertura de diferentes categorías de derecho, con el propósito de reflejar la amplitud material del trabajo legislativo de la institución, y contar con un instrumento identificable (oficios, presentaciones ante comisiones, u otros similares) que permita verificar la intervención. Se trata, por tanto, de un cuadro ilustrativo de la forma en que la institución interviene.

Tabla Nº 1 Selección de intervenciones de la Defensoría de la Niñez en materia legislativa.[246]

Materia	Boletín	Proyecto de ley	Forma de intervención	Año
Trato justo	Boletín 15805-07	Establece normas sobre el uso de la fuerza para el personal de las fuerzas de orden y seguridad pública y de las FFAA.	Oficio N°526/2025. Oficio N°612/2025.	2025
Derecho a la protección	Boletín 16645-18	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.	Presentación Comisión de Familia – Cámara de Diputados.	2024
Educación	Boletín 17025-04	Modifica la Ley 20.418 para promover una educación sexual integral en el sistema escolar, en prevención del abuso sexual infantil.	Oficio N°13/2026.	2026

[245] Defensoría de la Niñez, Respuesta a Solicitud de Acceso a la Información Pública Nº CO005T0000912, de 14 de mayo de 2026.

[246] Elaboración propia sobre la base de la Respuesta a Solicitud de Acceso a la Información Pública Nº CO005T0000912, de 14 de mayo de 2026.

Materia	Boletín	Proyecto de ley	Forma de intervención	Año
Salud	Boletín 17003-11	Ley integral de salud mental.	Oficio N°1659/2024. Oficio N°1707/2024. Oficio N°427/2026.	2024 2026
No discriminación	Boletín 13665-07	Sancionar el delito de trata de personas con fines de adopción ilegal e incorporar su imprescriptibilidad.	Presentación Comisión Constitución – Senado.	2025
Estado garante	Boletín 16905-31	Reconoce el derecho al cuidado y crea el Sistema Nacional de Apoyos y Cuidados.	Oficio N°521/2025.	2025
Participación	Boletín 16461-36	Acceso a la información pública, con el objeto de facilitar el ejercicio de ese derecho a niños, niñas y adolescentes.	Presentación Comisión de Familia – Senado.	2025
Protección en entornos digitales	Boletín 14838-03	Regula el desarrollo de plataformas de apuestas en línea.	Oficio N°444/2025. Oficio N°759/2025.	2025

Fuente: Elaboración propia.

Los criterios reseñados muestran que la incidencia legislativa forma parte de una política institucional permanente y no una respuesta aislada o reactiva frente a proyectos específicos. Esa misma sistematicidad, sin embargo, hace más visible la dificultad para medir los resultados de la intervención de la DDN. La institución señala que no es posible establecer una relación directa entre las observaciones formuladas durante la tramitación legislativa y el contenido definitivo de las leyes, ya que los proyectos experimentan modificaciones sucesivas y en su discusión intervienen múltiples actores.[247] Por ello, la Defensoría no evalúa su incidencia a partir de la incorporación

[247] Ibíd.

literal de sus propuestas, sino mediante una apreciación cualitativa de los proyectos priorizados y del trabajo desarrollado durante su tramitación.[248] En consecuencia, el resultado de las acciones de incidencia de la DDN depende de la calidad de la información que aportan las intervenciones, de la oportunidad en que se presentan y de la recepción que encuentren durante la discusión de cada iniciativa.

Evaluado este aspecto de su trabajo conforme a los Principios de Belgrado, es posible señalar que la DDN satisface la exigencia relativa a disponer de una opinión especializada durante la tramitación legislativa. Esto, dado que cuenta con una política formalizada de seguimiento legislativo, con criterios explícitos de abordaje, ámbitos temáticos definidos y trazabilidad documental de las intervenciones. Aplicados los Principios de Belgrado al Congreso Nacional, se verifican brechas relacionadas con la ausencia de canales de comunicación permanentes, y con una intervención institucional por parte de la DDN supeditada a la voluntad de cada comisión parlamentaria para convocarla. El Defensor, sin embargo, describe una mejora relevante en este plano, recordando que en los primeros años de la institución las solicitudes de audiencia al Congreso Nacional no tenían respuesta, y precisando, a su vez, que en el periodo analizado para este capítulo, la DDN es citada con regularidad a las comisiones y ha logrado ser reconocida como un interlocutor válido por diversos parlamentarios.[249] Con todo, se trata de un avance construido sobre la base de un adecuado relacionamiento político más que a partir de una regla de procedimiento. En base a lo anterior se fundamenta la recomendación –formulada al cierre de este capítulo– en materia de reglamentos parlamentarios.

3.6. Consejo Consultivo y mecanismos de participación

Esta sección examina un mecanismo que no tiene equivalente en las demás instituciones analizadas en el presente capítulo. Se trata del Consejo Consultivo de la DDN, un órgano asesor establecido por la Ley 21.067, integrado por representantes de la sociedad civil, universidades y organizaciones de niños, niñas y adolescentes, cuya función es contribuir a la definición de las prioridades institucionales.[250] Ni la Ley 20.405, respecto del INDH, cuyo pluralismo radica en la integración del propio Consejo y no es un órgano consultivo separado, ni la Ley 21.154 relativa al Comité de Prevención contra la Tortura, contemplan una instancia análoga. El tratamiento

[248] Ibíd.
[249] Entrevista a Anuar Quesille Vera, Defensor de la Niñez, 11 de agosto de 2026.
[250] Ley 21.067, art. 17.

diferenciado responde, por tanto, a una peculiaridad del diseño institucional más que a una asimetría de análisis.

La reforma del reglamento interno del Consejo Consultivo marcó uno de los principales cambios en los mecanismos de participación de la Defensoría de la Niñez, durante 2024 y 2025. Mediante la Resolución Exenta Nº 15, de 2024, se fortaleció la autonomía del Consejo para organizar su funcionamiento, definir sus prioridades y desarrollar su labor, manteniendo su carácter de órgano asesor del Defensor de la Niñez.[251] Entre otras modificaciones, el nuevo reglamento reguló con mayor detalle el funcionamiento de la directiva, la formulación de recomendaciones, la organización de las sesiones y el procedimiento para la renovación de sus integrantes.[252]

Las actas examinadas muestran que estos cambios fueron acompañados por una participación más activa del Consejo en distintos procesos institucionales. Durante 2024, sus integrantes definieron las prioridades de trabajo para el período, organizaron comisiones temáticas sobre explotación sexual, nueva institucionalidad y niñez migrante, formularon observaciones al nuevo reglamento y participaron en la discusión de la Política Nacional de Niñez y Adolescencia.[253] Ese mismo año, el Defensor presentó al Consejo los principales lineamientos de la planificación estratégica institucional, lo que generó un espacio para contrastar las prioridades definidas por la institución con las levantadas por los propios consejeros.[254] En 2025, esa participación se amplió mediante talleres y actividades consultivas relacionadas con la elaboración del Informe Anual, el Segundo Estudio de Opinión de Niños, Niñas y Adolescentes, la agenda legislativa, las acciones de protección y otras iniciativas impulsadas por distintas unidades de la Defensoría.[255] En comparación con el período analizado en el *Informe 2023*, el Consejo –además de emitir, como siempre, opiniones sobre materias específicas– se involucró con mayor regularidad en procesos de planificación y desarrollo institucional.

Asimismo, a través de las actas es posible observar que la consolidación de este mecanismo continuó enfrentando dificultades. La asistencia irregular de sus integrantes obligó a reagendar sesiones por falta de quórum

[251] Defensoría de la Niñez, Resolución Exenta Nº 15, de 13 de febrero de 2024, arts. 4, 5, 13 bis, 19 y 19 bis.

[252] Ibíd.

[253] Defensoría de la Niñez, Consejo Consultivo, *Acta sesión ordinaria XVII*, 2 de enero de 2024; *Acta sesión ordinaria* XVIII, 5 de marzo de 2024; *Acta sesión ordinaria XIX*, 2 de abril de 2024.

[254] Defensoría de la Niñez, Consejo Consultivo, *Acta sesión ordinaria XIX*, 2 de abril de 2024; *Acta sesión ordinaria XXIII*, 27 de noviembre de 2024.

[255] Defensoría de la Niñez, Consejo Consultivo, *Acta sesión ordinaria*, 4 de marzo de 2025; *Respuesta a Solicitud de Acceso a la Información Pública Nº CO005T0000910*; *Acta sesión ordinaria* de 1 de abril de 2025; *Respuesta a Solicitud de Acceso a la Información Pública Nº CO005T0000910*, 14 de mayo de 2026; Consejo Consultivo, *Acta sesión ordinaria,* 3 de junio de 2025.

y dificultó el trabajo de las comisiones permanentes.[256] A ello se sumó la renovación periódica de los representantes adolescentes al cumplir la mayoría de edad, lo que afectó la continuidad del trabajo del Consejo.[257] En la evaluación realizada al término del período 2023-2025, los propios consejeros destacaron el valor del diálogo intergeneracional y el carácter horizontal de este espacio, pero señalaron la necesidad de fortalecer la continuidad de sus integrantes, precisar con mayor claridad su rol dentro de la Defensoría y privilegiar las instancias presenciales de participación.[258] Los antecedentes examinados muestran que las principales dificultades ya no se relacionan con el diseño normativo del Consejo Consultivo, sino con las condiciones necesarias para asegurar la continuidad y estabilidad de su funcionamiento.

Atendido lo anterior, y teniendo como base las exigencias de la Observación General N°2, –las cuales establecen que las instituciones supervisoras de los derechos de la niñez contemplen mecanismos donde se asegure la participación directa de niños, niñas y adolescentes en la definición de sus prioridades–, y los Principios de París –en los que se plantea la necesaria y estable cooperación de las organizaciones de la sociedad civil con esas entidades fiscalizadoras–, el balance es mixto. El Consejo Consultivo satisface formalmente ambas exigencias y, durante el periodo, se constata que amplió su intervención desde la emisión de opiniones puntuales hacia procesos de planificación institucional. La asistencia irregular, pérdida de quórum y rotación de representantes adolescentes son dificultades que no comprometen el diseño del mecanismo, pero sí la continuidad de la participación que el estándar pretende asegurar. Ahora bien, el Consejo Consultivo no agota los mecanismos de participación, ya que el propio PEI compromete una participación relevante de niños, niñas y adolescentes en diversas acciones, lo que es identificado por el Defensor como uno de los principales avances del periodo en torno al modelo de gestión.[259]

3.7. Legitimidad institucional y comprensión del mandato

Consultado sobre su percepción respecto a una posible pérdida de sensibilidad en el ámbito político en relación a los derechos humanos, el Defensor de la Niñez sostiene que la DDN se encuentra en una posición más favorable en comparación a las demás instituciones autónomas de Derechos

[256] Defensoría de la Niñez, Consejo Consultivo, *Actas sesión ordinaria*,14 de agosto de 2025 y 10 de noviembre de 2025.
[257] Defensoría de la Niñez, Consejo Consultivo, *Acta sesión ordinaria*, 7 de enero de 2025.
[258] Defensoría de la Niñez, Consejo Consultivo, *Acta sesión ordinaria*, 10 de noviembre de 2025.
[259] Entrevista a Anuar Quesille Vera, Defensor de la Niñez, 11 de agosto de 2026.

Humanos, pues la materia sobre la cual trabaja, por su naturaleza, cuenta con la adhesión de un amplio espectro político.[260] Con todo, pese a esta valoración positiva, el Defensor advierte medidas regresivas en materia de migración, de educación y de responsabilidad penal adolescente, y un estancamiento presupuestario en aspectos claves para la protección de niños, niñas y adolescentes, como es el caso de las políticas públicas de salud mental. Distingue estas materias más controvertidas de otras que suelen tener consenso transversal, como la erradicación de la explotación sexual y la respuesta ante desalojos.[261]

Un problema de naturaleza distinta es el desconocimiento del mandato de la DDN. El Defensor lo vincula a la estructura institucional, dado que entre las funciones que le encomienda el artículo 4 de la Ley 21.067, sólo una parte se refiere a la protección de derechos a través de la protección judicial, mientras la mayoría corresponden a acciones de promoción, difusión y estudios. Sin embargo, la visibilidad pública y las expectativas sociales se concentran en las primeras. Esto provoca un desajuste en relación a las capacidades reales de la DDN, pues se espera que actúe como una especie de órgano persecutor o investigador.[262] Esta problemática se hizo visible, por ejemplo, en las demandas que se le hicieron a la institución por no ejercer facultades investigativas en un reciente caso de ingreso de niños haitianos al país. A raíz de ese conflicto, la DDN recibió fuertes cuestionamientos[263] y debió explicar, a través de los medios, que carece de un rol investigativo y que su función se agota cuando pone los antecedentes de que dispone en conocimiento de las autoridades competentes.[264]

La respuesta institucional ha consistido en reconducir –hacia el plano del cumplimiento de las obligaciones jurídicas vigentes– asuntos que en el debate público son tratados como si se tratara de decisiones políticas. Así se observa, por ejemplo, en el reciente trabajo realizado por la institución, a propósito de posibles reformas al sistema de justicia penal juvenil, en que convocó a especialistas en la materia para aportar evidencia al debate.[265]

---

[260] Ibíd.

[261] Ibíd.

[262] Ibíd.

[263] Ibíd.

[264] Emol.cl: "Defensor de la Niñez y oficios por menores haitianos: 'parece que ahora importa al mundo político'", 17 de junio de 2026; Cooperativa.cl: "Caso de niños haitianos: Defensoría de la Niñez evalúa denuncia contra el Estado de Chile", 17 de junio de 2026; Emol.cl: "Ingreso de niños haitianos desata ofensiva transversal en el Congreso y abre alerta por eventuales ilícitos", 16 de junio de 2026.

[265] Defensoría de la Niñez: "Sobre Senado en pleno que abordará modificaciones a la Ley de Responsabilidad Penal Adolescente: Defensoría de la Niñez reúne a especialistas para aportar evidencia al debate sobre justicia juvenil", 7 de julio de 2026; Defensoría de la Niñez, *Declaración*

En el plano internacional, la DDN participó en los exámenes de Chile ante órganos de tratados en calidad de institución nacional de derechos humanos, en articulación con el INDH que le cedió parte de su intervención.[266] Esta coordinación entre ambas instituciones da cuenta de un reconocimiento externo hacia la Defensoría de la Niñez, como institución autónoma de derechos humanos que va avanzando en su posicionamiento.

3.8. Transparencia y rendición de cuentas

La Ley 21.067 estructura la rendición de cuentas de la DDN en torno a su Informe Anual sobre la situación de los derechos de niños, niñas y adolescentes, que debe ser difundido públicamente y presentarse ante el Congreso Nacional.[267] Además, la Cuenta Pública de la DDN incorpora un reporte del área de seguimiento legislativo y la evaluación cualitativa de las intervenciones, cubriendo el periodo entre el 1 de julio del año anterior y el 30 de junio del año de publicación.[268] A ello se suma la difusión permanente del estado de cumplimiento de las recomendaciones dirigidas a los órganos estatales –en ejercicio de la atribución del artículo 4 letra h) de la Ley 21.067– a través del Observatorio de Derechos.[269] Por último, en materias administrativas, se observa que la información sobre dotación, orgánica, funciones y presupuesto, entre otras, se encuentra disponible en el portal de transparencia activa de la Ley 20.285. En base a lo señalado, se estima que, en la materia, la institución cumple con las exigencias de la Observación General N°2 y de los Principios de París.

Con todo, en este ámbito el Defensor advierte dificultades ya que, en sus propias palabras, la DDN rinde cuenta de una labor cuya herramienta central se basa en la persuasión. En este sentido, como señalamos, la DDN no dispone de mecanismos que aseguren una respuesta concreta a sus recomendaciones y requerimientos por parte del Estado. Ante una falta de respuesta del órgano específico interpelado, la Defensoría puede evaluar eventuales intervenciones judiciales o solicitar pronunciamientos ante la Contraloría General de la República, aunque ninguna de estas actuaciones está expresamente prevista en la Ley 21.067, sino que se ejercen sobre

Pública por el proyecto de ley que modifica la ley sobre responsabilidad penal adolescente, Boletín N°15.589-07.

266 Defensoría de la Niñez, *PEI 2024-2029*, lineamiento estratégico 1.2.; Entrevista a Anuar Quesille Vera, Defensor de la Niñez, 11 de agosto de 2026.

267 Ley 21.067, art. 15.

268 Defensoría de la Niñez, *Informe Anual 2024,* pp. 66-71; Defensoría de la Niñez, *Informe Anual 2025,* pp. 80-86.

269 Defensoría de los Derechos de la Niñez, "Observatorio de Derechos de la Defensoría de la Niñez", sección "Recomendaciones".

la base de facultades generales.[270] Para revertir esta carencia la DDN se encuentra promoviendo en el Congreso Nacional –aún en un estado pre legislativo– una reforma que establezca consecuencias jurídicas ante la falta de respuestas, de modo que sea compatible el monitoreo con el carácter persuasivo del mandato.[271] Una reforma de esta naturaleza podría fortalecer a la Defensoría como mecanismo de supervisión que vigile eficazmente la actuación estatal, de conformidad con lo establecido en la Observación General N°2.

3.9. Balance: capacidades consolidadas y déficits normativos pendientes

La designación de Anuar Quesille como Defensor de la Niñez marcó el inicio de una nueva etapa para la institución. A diferencia del escenario descrito en el *Informe 2023*, la DDN recuperó la continuidad de su conducción, adoptó un Plan Estratégico Institucional para el periodo 2024-2029, institucionalizó el seguimiento legislativo como función permanente sujeta a criterios de priorización, e incorporó al Consejo Consultivo en procesos de planificación institucional. Se acredita, de esta forma, una consolidación de capacidades que nace de la gestión interna de la institución, y no de un aumento significativo de recursos que propendan a su fortalecimiento, como se ha señalado. Con todo –y aunque este último avance relativo al incremento de los recursos es una demanda sentida que el Defensor ha defendido como sumamente necesaria en el debate público–, no se puede desconocer que la DDN ha logrado expandirse desde el punto de vista territorial y ha ganado espacios de incidencia. Es esperable que este avance le permita, a futuro, un robustecimiento institucional sostenido.

Se puede afirmar, entonces, que los principales déficits detectados son predominantemente de carácter normativo más que de gestión. Como ya dijimos, se trata de cuatro grandes nudos críticos: la ausencia de una planta fijada por ley, dado que entrega la definición de la dotación de personal a las autorizaciones anuales de la Dirección de Presupuestos; la formulación programática territorial del artículo 1 de la Ley 21.067, que tímidamente señala que la DDN "procurará" su presencia regional; la inexistencia de un deber de respuesta a las recomendaciones, carencia que afecta la eficacia de la supervisión al Estado; y la falta de plazos y reglas de reemplazo que impidan la vacancia del cargo, cuestión que volverá a plantearse en 2028. Con todo, la institución ha sabido estructurar su agenda en torno a estas

[270] Entrevista a Anuar Quesille Vera, Defensor de la Niñez, 11 de agosto de 2026.
[271] Ibíd.

problemáticas, lo que contrasta con el proceso examinado en la sección 2. En efecto, mientras el debate sobre la reforma al INDH surgió de un cuestionamiento externo y de una discusión presupuestaria conflictiva, la agenda de la Defensoría no responde a una controversia sobre su existencia o su mandato, sino a la constatación de un diseño legal que es perfectible en el aseguramiento de las condiciones de funcionamiento que requiere la DDN.

4. COMITÉ PARA LA PREVENCIÓN DE LA TORTURA

La Ley 21.154 designa al Instituto Nacional de Derechos Humanos como Mecanismo Nacional de Prevención contra la Tortura y encomienda el ejercicio exclusivo de sus funciones al Comité para la Prevención de la Tortura. Su labor tiene carácter preventivo y comprende, entre otras funciones, la realización de visitas periódicas a lugares donde se encuentren o pudieren encontrarse personas privadas de libertad, el examen de sus condiciones y del trato que reciben, y la formulación de recomendaciones a las autoridades competentes. El Comité está integrado por siete expertos y expertas y cuenta con autonomía funcional para el ejercicio de sus atribuciones.

Las dificultades que acompañaron la instalación del Comité fueron examinadas en el *Informe 2023*, particularmente en lo relativo a su relación con el INDH y al ejercicio de su autonomía. Desde entonces se han producido cambios normativos e institucionales que justifican volver sobre estas cuestiones y analizar su funcionamiento durante el período 2024-2026.

4.1. Consolidación normativa e institucional

La publicación de los nuevos Estatutos del Instituto Nacional de Derechos Humanos, el 2 de junio de 2026, abordó uno de los asuntos normativos pendientes mediante la incorporación de un título especial dedicado al Comité, que regula su relación con el Instituto e incorpora los principios que orientan su funcionamiento, la organización del equipo de apoyo y diversos aspectos de coordinación administrativa y presupuestaria.[272]

En particular, los Estatutos disponen que la relación entre el INDH y el CPT debe regirse por los principios de coordinación, eficiencia y eficacia; prevén la elaboración conjunta de protocolos, guías u otros instrumentos de coordinación y encomiendan al Instituto resguardar la autonomía

[272] Instituto Nacional de Derechos Humanos, Estatutos, arts. 23-29.

reconocida legalmente al Comité. En materia de personal, su contratación y desvinculación requieren la aprobación previa del CPT y este mantiene la dependencia sobre su personal de apoyo, mientras corresponde al director del INDH formalizar esas decisiones y proporcionar el soporte administrativo necesario. En materia presupuestaria, el Instituto debe gestionar la asignación de los recursos necesarios para el funcionamiento del Comité e informar y oír previamente al CPT al formular la propuesta correspondiente al Mecanismo para el proyecto de Ley de Presupuestos. Estas disposiciones precisan la participación del CPT en decisiones relativas a personal y recursos, ámbitos que el Subcomité para la Prevención de la Tortura (SPT) identifica como componentes de la autonomía operativa de los mecanismos integrados en instituciones nacionales de derechos humanos.

Integrantes del CPT valoraron la publicación de los nuevos Estatutos porque ofrece "una estructura normativa de una solidez distinta y (...) permite avanzar en el resto de los cuerpos normativos que estaban pendientes",[273] particularmente en la aprobación del reglamento interno y del protocolo de coordinación con el Instituto Nacional de Derechos Humanos. [274] Este diagnóstico coincide con las recomendaciones de la Comisión Asesora Presidencial para el Fortalecimiento del INDH. En ellas la Comisión propuso delimitar con mayor claridad los ámbitos institucionales, técnico-funcionales y administrativo-financieros que estructuran la relación entre ambos órganos.[275] Asimismo, planteó la necesidad de completar los instrumentos normativos pendientes, además de formalizar la coordinación entre las dos instancias mediante los Estatutos, el Reglamento del MNPT y un protocolo de actuación conjunta.

4.2. Integración del Comité y continuidad de sus funciones

La composición del Comité constituye una condición relevante para el ejercicio de su mandato preventivo en la materia. La Ley 21.154 establece una integración de siete expertos y expertas y dispone que su designación debe considerar, entre otros criterios, el enfoque multidisciplinario. El OPCAT exige que quienes integran los mecanismos nacionales de prevención cuenten con las capacidades y conocimientos profesionales necesarios, mientras las Directrices del SPT precisan que sus integrantes deben reunir colectivamente los conocimientos y la experiencia requeridos para asegurar

[273] Entrevista a integrante del Comité para la Prevención de la Tortura, 3 de junio de 2026.
[274] Ibíd.
[275] Comisión Asesora Presidencial para el Fortalecimiento del Instituto Nacional de Derechos Humanos, *Informe*, p. 43.

un funcionamiento eficaz. Durante 2024 comenzó un proceso de renovación que redujo la integración efectiva del Comité. En mayo y agosto finalizaron los mandatos de tres de sus integrantes y el concurso de Alta Dirección Pública para cubrir esos cargos se abrió en noviembre de ese año. Durante el segundo semestre, el CPT informó que tres expertos se encontraban en funciones y asumían la supervisión de dos o tres áreas de trabajo, situación que generó sobrecarga y retrasos en la finalización de informes de visitas de monitoreo. El Comité identificó también, entre las dificultades del período, la demora en los procesos de selección y la ausencia de mecanismos de suplencia o subrogancia frente a las vacancias. La renovación continuó durante 2025. En el primer semestre se incorporaron Daniel Soto, Paula Valenzuela y Karen Espínola, mientras durante la segunda mitad del año concluyeron otros mandatos y se produjo la salida de uno de los integrantes. Desde octubre, tres expertos en funciones asumieron la totalidad de las áreas de trabajo del Mecanismo. El CPT informó que, pese a esta reducción, logró cumplir la planificación institucional prevista para el período. Al cierre del año se encontraba en curso un nuevo proceso de selección para las áreas penitenciaria, de salud y social, cuyas candidaturas habían avanzado a la etapa de entrevistas. El proceso de selección continuó durante 2026. El 2 de marzo, la Dirección informó al Consejo que se retomarían los procedimientos sobre la base de las ternas remitidas por el Servicio Civil. Una semana después, el Consejo acordó constituir una sola comisión para entrevistar las distintas ternas, con el objeto de evitar la aplicación de criterios dispares. En junio, una de las integrantes que fue entrevistada para este capítulo informó que dos nuevas expertas se habían incorporado recientemente al Comité. Los antecedentes muestran que las vacancias no interrumpieron el funcionamiento del CPT, aunque tuvieron algunos efectos no uniformes durante el período. El propio Comité reportó, durante 2024, sobrecarga de trabajo y retrasos en la producción de informes, mientras que en 2025 informó haber mantenido la planificación institucional, aun cuando tres expertos debieron asumir la totalidad de las áreas de trabajo. Estas dificultades adquieren especial relevancia frente a la exigencia de una composición multidisciplinaria, destinada a que el Mecanismo reúna los conocimientos y la experiencia necesarios para desarrollar sus funciones. La incorporación de nuevos miembros durante 2026 muestra una recomposición del Comité, aunque los antecedentes examinados no permiten afirmar que al cierre del período se hubiera completado la integración de los siete integrantes prevista por la ley.

4.3. Autonomía funcional y dependencia administrativa

La autonomía funcional del CPT debe examinarse considerando las particularidades de su diseño institucional en el que la ley designa al INDH como el Mecanismo Nacional de Prevención contra la Tortura, pero entrega exclusivamente al CPT el ejercicio de sus funciones,[276] dentro de una estructura que combina autonomía funcional y dependencia administrativa.[277] Al respecto, el SPT ha señalado que la independencia del Mecanismo debe resguardarse no solo frente al Estado, sino también respecto del propio INDH.[278] Asimismo, ha precisado que su autonomía funcional abarca sus recursos, su plan de trabajo, conclusiones y recomendaciones, además del contacto directo y confidencial con el Subcomité.[279] Este estándar adquiere especial importancia cuando decisiones administrativas sobre su personal, recursos o estructuras de apoyo puedan incidir en las condiciones en las que el Comité desarrolla sus funciones propias.

Al respecto, la articulación entre la autonomía funcional del CPT y su dependencia administrativa del INDH adquirió especial relevancia a propósito del proceso destinado a ordenar la estructura de gestión del Mecanismo. En abril de 2025, la entonces directora del INDH, Consuelo Contreras, informó al Comité que se incorporaría una persona como jefe del Mecanismo, al inicio bajo una suplencia y después a través de un concurso de Alta Dirección Pública.[280] Al mes siguiente la Dirección comunicó la selección de Andrés Mahnke para ejercer la Secretaría Ejecutiva del CPT.[281] La creación de esta figura generó una discusión sobre sus funciones y la participación del CPT en su definición. En mayo los expertos Daniel Soto, Luis Vial y Yamileth Granizo señalaron, ante el Consejo del Instituto, que valoraban la incorporación de Mahnke "en la medida de que haya claridad y sea compatible con el marco legal vigente".[282] Asimismo, manifestaron su preocupación por la información recibida, por la viabilidad financiera para asumir esa reciente contratación y el resguardo de la autonomía funcional, en especial en lo referido a "que no se incluyan cláusulas en la definición de

[276] Ley 21.154, art. 1.
[277] Ley 21.154, art. 5.
[278] Subcomité para la Prevención de la Tortura, Visita a Chile del 4 al 13 de abril de 2016: observaciones y recomendaciones dirigidas al Estado parte, CAT/OP/CHL/1, 16 de mayo de 2017, párr. 16.
[279] Ibíd., párr. 17.
[280] Instituto Nacional de Derechos Humanos, *Acta sesión ordinaria Nº 840*, 14 de abril de 2025, p. 2.
[281] Instituto Nacional de Derechos Humanos, *Acta de sesión ordinaria Nº 843*, 28 de abril de 2025, p. 2.
[282] Instituto Nacional de Derechos Humanos *Acta de sesión ordinaria Nº 848*, 26 de mayo de 2025, pp. 1-2.

este nuevo cargo que pueda significar la subordinación del Comité a una autoridad administrativa".[283]

El aspecto presupuestario adquirió especial relevancia durante este proceso. El Informe de Gestión del segundo semestre de 2025 señala que durante ese año se imputaron M$59.366 al presupuesto del CPT para financiar una "Dirección Ejecutiva", entre mayo y diciembre. Esta contratación, según el propio informe, fue dispuesta por la Dirección del INDH.[284] Los recursos fueron restituidos al presupuesto del Comité el 30 de diciembre de 2025, pero el momento en que se produjo el reintegro impidió su ejecución dentro del respectivo ejercicio presupuestario.[285]

El proceso de definición institucional continuó durante el segundo semestre de 2025. En junio se presentó un plan de trabajo que contemplaba, entre otras materias, la elaboración del Reglamento Interno, un protocolo de actuación conjunta con el INDH y la definición de las relaciones institucionales, técnicas y administrativas entre ambas instancias.[286] En agosto, la propuesta examinada por el Consejo contemplaba una Secretaría Ejecutiva encargada de funciones de dirección estratégica, técnica y administrativa del equipo.[287] Hacia noviembre, el modelo en elaboración buscaba distinguir las materias vinculadas con la autonomía funcional de los expertos de aquellas de carácter operativo y administrativo.[288]

Las entrevistas realizadas para el presente capítulo permiten precisar el alcance práctico de esta distinción. Una de las personas consultadas señaló que el INDH no interviene en la definición respecto a qué se debe monitorear, dónde se tienen que realizar las visitas ni en el contenido de las recomendaciones, todos ámbitos en los que reconoce autonomía técnica al CPT.[289] Al mismo tiempo, identificó una zona menos clara cuando ciertas decisiones administrativas relativas al personal o a los recursos inciden en las capacidades disponibles para desarrollar el trabajo preventivo.[290] Otra integrante reconoció, igualmente, que decisiones sobre personal y apoyo

[283] Ibíd., p. 2.
[284] Comité para la Prevención de la Tortura, *Informe de Gestión. Segundo semestre de 2025*, p. 22.
[285] Ibíd., p. 22.
[286] Instituto Nacional de Derechos Humanos, *Acta de sesión ordinaria Nº 852*, 23 de junio de 2025, pp. 2-3.
[287] Instituto Nacional de Derechos Humanos, *Acta de sesión ordinaria Nº 859*, 18 de agosto de 2025, p. 3.
[288] Instituto Nacional de Derechos Humanos, *Acta de sesión ordinaria Nº 874*, 24 de noviembre de 2025, p. 3.
[289] Entrevista a integrante del Comité para la Prevención de la Tortura, 3 de junio de 2026.
[290] Entrevista a integrante del Comité para la Prevención de la Tortura, 3 de junio de 2026.

operativo pueden repercutir en las condiciones en que el Comité ejerce sus funciones.[291]

Estos antecedentes no permiten concluir que el INDH haya interferido en las decisiones técnicas propias del mandato preventivo del CPT. Sí hacen posible identificar una controversia respecto de la delimitación entre autonomía funcional y gestión administrativa, en particular cuando decisiones relativas al personal, los recursos o la organización interna pueden incidir en las condiciones en que el Mecanismo desarrolla sus atribuciones. Las entrevistas llevan a constatar que esta dificultad es percibida desde el propio Comité, pero no bastan –por sí solas, con la información recabada en ellas– para establecer que las decisiones administrativas examinadas hayan impedido el ejercicio de su mandato.

Los Estatutos de 2026 precisaron, después, algunas de las reglas aplicables a estas materias, tanto respecto de la participación del CPT en la contratación y desvinculación de su personal de apoyo,[292] como de su intervención en la formulación de la propuesta presupuestaria correspondiente al Mecanismo.[293] La dependencia administrativa en relación al INDH forma parte del diseño institucional del Mecanismo, y los antecedentes examinados no permiten determinar que esta configuración afecte la autonomía del CPT. Las dificultades observadas durante 2025 muestran, en cambio, la importancia de la participación del Comité en aquellas decisiones administrativas que pueden incidir en sus condiciones de funcionamiento. La reciente aprobación de los Estatutos impide todavía evaluar sus efectos en la práctica.

4.4. Transparencia y rendición de cuentas

El OPCAT exige a los Estados publicar y difundir los informes anuales de los mecanismos nacionales de prevención.[294] Las Directrices del SPT precisan que estos informes deben recibir amplia difusión y que el Estado debe asegurar su presentación y examen ante el órgano legislativo nacional.[295] La Ley 21.154 establece que el CPT debe elaborar un informe anual público sobre el trabajo realizado y las recomendaciones formuladas, cuya aprobación requiere el voto favorable de dos tercios de sus integrantes. El

[291] Entrevista a integrante del Comité para la Prevención de la Tortura, 17 de junio de 2026.
[292] Instituto Nacional de Derechos Humanos, Estatutos, art. 28.
[293] Instituto Nacional de Derechos Humanos, Estatutos, art. 29.
[294] OPCAT, art. 23.
[295] Subcomité para la Prevención de la Tortura, *Directrices relativas a los mecanismos nacionales de prevención*, CAT/OP/12/5, párrs. 29 y 40.

informe puede ser remitido al INDH, a Naciones Unidas, a la Organización de los Estados Americanos y a instituciones vinculadas con la defensa y promoción de los derechos humanos.[296]

Durante el período examinado, la publicidad del trabajo del CPT comprendió también los informes derivados de sus visitas. En 2024, se publicaron 25 informes de visita, disponibles para libre acceso en el repositorio institucional.[297] En 2025, el Comité informó acciones de difusión de su IV Informe Anual ante distintos actores, incluidas las comisiones de Derechos Humanos del Senado y de la Cámara de Diputadas y Diputados.[298]

La ley exige, además, que el CPT entregue semestralmente al Consejo del INDH un reporte sistematizado de su gestión y funcionamiento.[299] Su remisión ha dado lugar, al menos en algunas oportunidades, a instancias de presentación e intercambio ante el Consejo. En marzo de 2024, representantes del CPT expusieron el informe correspondiente al segundo semestre de 2023 y dieron cuenta de las visitas realizadas, del despliegue territorial, del trabajo con el Congreso, de las actividades de formación y de la gestión presupuestaria.[300] La presentación fue seguida de preguntas y observaciones de integrantes del Consejo sobre el presupuesto, los Estatutos, la coordinación con el INDH, la definición de las áreas temáticas y la evaluación del trabajo preventivo.[301] Una integrante del Comité señaló que en la actualidad existe una relación más formal al respecto, centrada en la remisión de los informes y con escasos espacios de intercambio directo.[302] Los antecedentes disponibles dan cuenta de modalidades distintas de relación durante el período, sin que permitan identificar una periodicidad definida para estas instancias de presentación y discusión.

El seguimiento de las recomendaciones constituye otra dimensión de este trabajo. En su Cuarto Informe Anual, el CPT examinó las 304 recomendaciones formuladas en el Informe Anual 2023. Durante 2024, solicitó a las instituciones destinatarias informar sobre las acciones realizadas para avanzar en su implementación y la etapa en que se encontraba su ejecución.[303] El Comité distinguió cuatro etapas: diseño, implementación,

[296] Ley 21.154, art. 3, letra k).
[297] Comité para la Prevención de la Tortura, II Informe Semestral de Gestión, julio-diciembre de 2024, p. 12.
[298] Comité para la Prevención de la Tortura, Informe de Gestión. Segundo semestre de 2025, p. 13.
[299] Ley 21.154, art. 3, letra n).
[300] Instituto Nacional de Derechos Humanos, Acta de Sesión Ordinaria Nº 779, 25 de marzo de 2024, p. 8.
[301] Ibíd., pp. 9-10.
[302] Entrevista a integrante del Comité para la Prevención de la Tortura, 17 de junio de 2026.
[303] Comité para la Prevención de la Tortura, *Informe Anual*, 2024, p. 229.

ejecutado y suspendido. Advierte, en esa línea, que la clasificación refleja lo declarado por las propias instituciones y no corresponde a una evaluación realizada por el CPT.[304] De las trece instituciones centrales oficiadas, diez entregaron respuesta, equivalente al 76,9 %.[305] Consideradas individualmente las recomendaciones, se obtuvo respuesta respecto de 145 de las 304 formuladas, es decir, de un 48 %. El informe advierte que la existencia de una respuesta no implica necesariamente avances en su implementación.[306]

Los antecedentes examinados muestran distintos mecanismos de publicidad y rendición de cuentas del CPT, tanto hacia el público como en su relación con el Consejo del INDH. La publicación de informes anuales y de visita permite conocer una parte sustancial de su actividad preventiva, mientras los reportes semestrales proporcionan información sobre su gestión y funcionamiento. El seguimiento de recomendaciones aporta información sobre las respuestas de las instituciones destinatarias, aunque estas no permiten conocer necesariamente su grado de implementación. La publicidad de la documentación interna aparece menos desarrollada: una integrante entrevistada señaló que las actas del Comité se entregan cuando son solicitadas, pero no cuentan con un espacio para ser publicadas en forma permanente.[307] Los antecedentes tampoco permiten identificar una periodicidad definida de los espacios de intercambio y comunicación directa con el Consejo.

4.5. Incidencia legislativa y relación con el Congreso Nacional

La formulación de observaciones sobre la legislación vigente y los proyectos de ley forma parte de las funciones reconocidas internacionalmente de los mecanismos nacionales de prevención.[308] Las Directrices del SPT disponen que los Estados deben informar de manera oportuna al Mecanismo sobre los proyectos pertinentes, permitirle formular propuestas u observaciones y tomar en consideración aquellas que reciba.[309] En el ámbito interno, la Ley 21.154 faculta al CPT para proponer al Consejo del INDH modificaciones legales o reglamentarias y para informar técnicamente cuando sea requerido por órganos del Estado.[310] En la práctica, el Comité ha recurrido

[304] Ibíd., p. 229.
[305] Ibíd., p. 229.
[306] Ibíd., p. 230.
[307] Entrevista a integrante del Comité para la Prevención de la Tortura, 17 de junio de 2026.
[308] OPCAT, art 19 c).
[309] Subcomité para la Prevención de la Tortura, *Directrices relativas a los mecanismos nacionales de prevención*, CAT/OP/12/5, párr. 28.
[310] Ley 21.154, art. 3, letras i) y j).

también a comparecencias ante comisiones parlamentarias, reuniones, mesas técnicas y pronunciamientos sobre proyectos específicos.

El *Informe 2023* identificó una controversia sobre el alcance de la facultad del Consejo de "recibir y estudiar" las propuestas del CPT y respecto a su posterior remisión al Ejecutivo. La falta de acuerdo incidió, entonces, en que algunas recomendaciones con componentes legales o reglamentarios no fueran presentadas al Consejo.[311] La Ley 21.154 establece, expresamente, entre las funciones del Consejo la de recibir y estudiar estas propuestas antes de su remisión al presidente de la República,[312] aunque no desarrolla en forma específica cómo deben resolverse eventuales discrepancias sobre el contenido de las propuestas ni el alcance de su examen respecto de la tramitación posterior. Esta intermediación del Consejo introduce una particularidad respecto del estándar del Subcomité para la Prevención de la Tortura que reconoce directamente al Mecanismo la facultad de formular propuestas y observaciones sobre la legislación. Sin embargo, los antecedentes examinados no permiten establecer que este procedimiento haya impedido al CPT ejercer otras formas de participación en materia legislativa.

La labor del CPT puede aportar información relevante para la discusión de iniciativas legislativas relacionadas con las materias que monitorea. Así ocurrió con el trabajo desarrollado sobre los establecimientos de larga estadía para personas mayores (ELEAM). El Comité elaboró un diagnóstico durante la etapa de instalación del área de personas mayores[313] y, posteriormente, realizó visitas preventivas a dichos establecimientos. Ese trabajo permitió reunir información sobre las condiciones de vida de las personas residentes, los mecanismos de supervisión existentes y las principales vulneraciones de derechos identificadas en los ELEAM, y formular recomendaciones para fortalecer su protección.[314]

En abril de 2025, durante la tramitación del proyecto de Ley Integral de las Personas Mayores, el Ejecutivo propuso atribuir al Instituto Nacional de Derechos Humanos funciones de promoción y monitoreo permanente de los derechos humanos de las personas mayores, en particular de

---

311 *Informe 2023*, p. 581.

312 Ley 21.154, art. 3 i).

313 Comité para la Prevención de la Tortura, *Diagnóstico de caracterización y vulneraciones a los derechos humanos en el área de personas mayores. Resumen ejecutivo*, Santiago, Comité para la Prevención de la Tortura, enero de 2022, p. 4.

314 Comité para la Prevención de la Tortura, *Situación de los derechos humanos de las personas mayores en los establecimientos de larga estadía para personas mayores (ELEAM)*, presentación, marzo de 2023, pp. 10-22.

quienes residieran en ELEAM.[315] La propuesta fue aprobada inicialmente por la Comisión de Hacienda,[316] pero rechazada después por la Comisión de Personas Mayores y Discapacidad.[317] El Ejecutivo la repuso en junio de 2025[318] y la Cámara de Diputados la incorporó al proyecto.[319] El Senado rechazó la disposición en tercer trámite[320] y la Comisión Mixta acordó suprimirla.[321]

El CPT había procurado presentar los resultados de su monitoreo de ELEAM ante la Comisión de Personas Mayores y Discapacidad. En mayo de 2024, solicitó audiencia para exponer sus hallazgos y recomendaciones, sin que se adoptara un acuerdo sobre la solicitud.[322] Un año después remitió antecedentes sobre las condiciones laborales del personal de cuidado, constatadas durante sus visitas a terreno.[323] Finalmente, compareció ante la Comisión, en junio de 2025, para exponer su trabajo en estos establecimientos.[324] Sin embargo, en los antecedentes revisados no se registra una intervención del CPT respecto de la atribución propuesta al INDH ni un análisis de su relación con las funciones que el Comité ya ejercía en los ELEAM.

La actividad legislativa del Comité no se ha limitado a dicho proyecto. En el segundo semestre de 2024, el CPT compareció ante la Comisión de Derechos Humanos y Pueblos Originarios de la Cámara para informar los resultados de su visita al Recinto Penitenciario Especial de Alta Seguridad

---

315 Ministerio de Desarrollo Social y Familia, Indicación del Ejecutivo Nº 031-373, de 7 de abril de 2025, al proyecto de ley integral de las personas mayores y de promoción del envejecimiento digno, activo y saludable, numeral 1, artículo 8 propuesto, pp. 1-2.

316 Cámara de Diputados, Comisión de Hacienda, Informe de la Comisión de Hacienda recaído en el proyecto de ley integral de las personas mayores y de promoción del envejecimiento digno, activo y saludable, 16 de abril de 2025, pp. 22-23.

317 Cámara de Diputados, Comisión de Personas Mayores y Discapacidad, Nuevo primer informe recaído en el proyecto de ley integral de las personas mayores y de promoción del envejecimiento digno, activo y saludable, 13 de junio de 2025, pp. 13-15.

318 Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Repone indicaciones al proyecto de ley integral de las personas mayores y de promoción del envejecimiento digno, activo y saludable, Oficio Nº 096-373, 17 de junio de 2025, numeral 1, pp. 1-2.

319 Senado, Comisión del Adulto Mayor y Discapacidad, Informe recaído en el proyecto en tercer trámite constitucional, 12 de agosto de 2025, pp. 63-65.

320 Ibíd., pp. 63-65.

321 Comisión Mixta, Informe de la Comisión Mixta recaído en el proyecto de ley integral de las personas mayores y de promoción del envejecimiento digno, activo y saludable, 16 de diciembre de 2025, pp. 35-38.

322 Cámara de Diputados, Comisión de Personas Mayores y Discapacidad, Acta de Sesión Ordinaria Nº 66, 7 de mayo de 2024, p. 2.

323 Cámara de Diputados, Comisión de Personas Mayores y Discapacidad, Acta de Sesión Ordinaria Nº 96, 6 de mayo de 2025, pp. 2-3.

324 Cámara de Diputados, Comisión de Personas Mayores y Discapacidad, Acta de Sesión Ordinaria Nº 107a, 3 de junio de 2025, pp. 14-16.

(REPAS), sostuvo reuniones con parlamentarios y realizó gestiones ante integrantes de las comisiones de Derechos Humanos de ambas cámaras.[325] También concurrió ante la Comisión de Mujer y Equidad de Género del Senado para informar sobre las condiciones de parto de mujeres privadas de libertad.[326] Durante el primer semestre de 2025, el Comité organizó una mesa técnica sobre el proyecto relativo a las reglas de uso de la fuerza, dirigida a parlamentarios, asesores legislativos y funcionarios del Ejecutivo,[327] y en el mismo período publicó una posición oficial sobre el proyecto relativo a la suspensión y cumplimiento alternativo de penas privativas de libertad.[328]

La práctica parlamentaria de la entidad, entre 2024 y 2025, muestra que el CPT ha utilizado diversos canales para aportar al debate legislativo. La dificultad identificada en 2023 tiene un alcance más específico y se relaciona con la tramitación de las propuestas formales de modificación legal o reglamentaria a través del Consejo. El caso de los ELEAM muestra, además, que la participación del Comité en una materia que monitorea no necesariamente se extiende a todas las decisiones legislativas relacionadas con ella. El CPT aportó antecedentes sobre estos establecimientos, pero no aparece interviniendo en la discusión específica sobre las funciones que se propuso atribuir al INDH. Las fuentes revisadas permiten identificar estas actuaciones, pero no determinar su incidencia en las modificaciones introducidas a los proyectos examinados.

4.6. Despliegue territorial y alcance del monitoreo

El carácter nacional del mandato del CPT exige que su actividad preventiva pueda alcanzar los distintos lugares de privación de libertad distribuidos en el territorio. El *Informe 2023* advertía este desafío, considerando que los recintos susceptibles de monitoreo se estimaban entonces en más de 3.000 y que el Comité proyectaba avanzar hacia una presencia en cinco macrozonas y, posteriormente, contar con equipos en las capitales regionales.[329]

El estándar internacional no prescribe una estructura territorial determinada. El OPCAT incorpora dentro del mandato preventivo los lugares

---

[325] Comité para la Prevención de la Tortura, *II Informe Semestral de Gestión*, julio-diciembre de 2024, pp. 13-14.

[326] Comité para la Prevención de la Tortura, *Informe Anual*, 2024, p. 257.

[327] Comité para la Prevención de la Tortura, *Informe Semestral de Gestión enero-junio de 2025*, pp. 15 y 21.

[328] Véase Comité para la Prevención de la Tortura, Posición oficial del Comité para la Prevención de la Tortura respecto al proyecto de ley Boletín Nº 17.370-17.

[329] *Informe 2023*, pp. 583-584.

donde se encuentren o puedan encontrarse personas privadas de libertad y atribuye a los mecanismos nacionales de prevención la función de examinar regularmente el trato dispensado a ellas.[330] Las Directrices del SPT agregan que el Estado debe proporcionar recursos suficientes para el funcionamiento eficaz del mecanismo y que este debe establecer un programa de trabajo que, con el tiempo, prevea visitas a todos los lugares comprendidos en su mandato.[331] La organización territorial debe permitir el ejercicio efectivo para un mandato de alcance nacional.

Los antecedentes del período muestran una ampliación de la cobertura respecto de la situación examinada en 2023. Al 31 de diciembre de 2024, el CPT había realizado 279 visitas desde el inicio de sus funciones, 89 durante ese año.[332] El monitoreo había alcanzado catorce de las dieciséis regiones del país, quedando pendientes Atacama y Ñuble.[333] La cobertura comprendió, además, distintos tipos de lugares de custodia y cuidado, entre ellos establecimientos penitenciarios, centros de justicia juvenil, unidades policiales, residencias de protección de niños, niñas y adolescentes, establecimientos de larga estadía para personas mayores, hospitales psiquiátricos y dispositivos vinculados con personas migrantes.[334] Las visitas incluyen modalidades exhaustivas, temáticas y de seguimiento, además de actuaciones no programadas frente a contingencias o denuncias específicas.[335]

Esta expansión se produjo manteniendo una estructura operativa centralizada. El propio CPT señala que sus oficinas y centro de operaciones se encuentran en la Región Metropolitana, desde donde los equipos deben desplazarse para realizar visitas en otras regiones.[336] Entre 2021 y 2024, el 47% de las visitas se concentró entre Valparaíso y Maule, y el Comité identificó la desconcentración del monitoreo como un desafío pendiente.[337] Esta distribución responde también a circunstancias particulares de los territorios. En Tarapacá, por ejemplo, la intensidad del monitoreo estuvo asociada a la crisis migratoria y a la situación de las personas en movilidad, mientras que en La Araucanía se vinculó, entre otros factores, al estado de excepción y a la situación de las comunidades indígenas.[338] La dimensión

[330] OPCAT, art. 19 a).
[331] Subcomité para la Prevención de la Tortura, Directrices relativas a los mecanismos nacionales de prevención, CAT/OP/12/5, párr. 33.
[332] Comité para la Prevención de la Tortura, *Informe Anual*, 2024, p. 253.
[333] Ibíd., pp. 254-255.
[334] Ibíd., p. 251.
[335] Ibíd., p. 252.
[336] Comité para la Prevención de la Tortura, *Informe Anual*, 2024, p. 254.
[337] Ibíd., p. 254.
[338] Ibíd., p. 254.

territorial del mandato comprende, así, tanto la extensión geográfica como la capacidad de orientar el monitoreo hacia contextos que presentan riesgos o características específicas.

La observación de la Consulta Indígena al Reglamento de Establecimientos Penitenciarios entre 2024 y 2025 permite apreciar algunas consecuencias prácticas de esta estructura. Frente a un proceso de alcance nacional, el CPT seleccionó una muestra de reuniones y priorizó establecimientos de las zonas norte, centro y sur, de acuerdo con su experiencia previa y con desafíos vinculados con la interculturalidad y los derechos de las personas indígenas privadas de libertad.[339] El seguimiento comprendió 17 reuniones, celebradas entre marzo de 2024 y marzo de 2025, en distintas regiones del país.[340]

En términos generales, el período muestra una expansión territorial y material del monitoreo sin que se haya desarrollado la estructura regional proyectada en 2023. La operación desde la Región Metropolitana no ha impedido extender las visitas a la mayor parte del país, pero impone muchas exigencias de desplazamiento y, en determinadas actividades de alcance nacional, puede dificultar una presencia continua. El propio Comité continúa identificando la desconcentración como un desafío. La evaluación de su despliegue territorial requiere considerar, junto con la extensión geográfica, la diversidad de lugares monitoreados y los criterios de riesgo que orientan la selección de las visitas.

CONCLUSIONES

Entre 2024 y 2026, las tres instituciones examinadas presentan cambios favorables respecto de la situación descrita en el *Informe 2023*, aunque persisten dificultades de distinta naturaleza y alcance.

En el INDH las controversias sobre el ejercicio de sus atribuciones y las iniciativas de remoción de algunos de sus integrantes y reforma de su institucionalidad pusieron, de nuevo, en discusión su autonomía, gobernanza y mecanismos de rendición de cuentas. La Comisión Asesora propuso conservar elementos centrales del modelo, como su carácter colegiado y

[339] Comité para la Prevención de la Tortura, *Informe Intermedio – Observación CPT Consulta Indígena al Reglamento de Establecimientos Penitenciarios,* junio de 2024, pp. 4 y 8.

[340] Comité para la Prevención de la Tortura, *Informe Final – Observación CPT Consulta Indígena Reglamento de Establecimientos Penitenciarios*, mayo de 2025, pp. 4-5.

la amplitud de su mandato, junto con modificar aspectos de su funcionamiento. El Instituto mantiene presencia en las dieciséis regiones, aunque existen diferencias de capacidades regionales y dificultades de coordinación con el nivel central.

La Defensoría de la Niñez presenta una mayor consolidación institucional, expresada en la continuidad de su conducción, la planificación de mediano plazo, la sistematización de su trabajo legislativo y la ampliación territorial. Sus principales brechas se relacionan con el diseño normativo: carece de una planta fijada por ley, su presencia regional no es obligatoria, no existe un deber general de respuesta a sus recomendaciones y tampoco reglas suficientes para prevenir nuevas vacancias prolongadas del cargo de Defensor.

En el CPT los Estatutos de 2026 precisaron aspectos esenciales de su relación con el INDH. Las dificultades surgidas durante 2025 respecto de su estructura de apoyo muestran la importancia de distinguir autonomía funcional y gestión administrativa, especialmente en decisiones sobre recursos y personal. Los antecedentes no permiten sostener que el INDH haya interferido en las decisiones técnicas del mandato preventivo, pero la reciente entrada en vigencia del nuevo marco impide todavía evaluar sus efectos prácticos.

Las tres instituciones analizadas en este capítulo han desarrollado mecanismos para organizar su participación legislativa, aunque este aspecto continúa dependiendo, en distinta medida, de los espacios abiertos por las comisiones parlamentarias para que se produzca dicha intervención. En el caso del INDH y la DDN las comparecencias se producen principalmente mediante invitación; en cuanto al CPT existe, además, el procedimiento legal de presentación de propuestas a través del Consejo del INDH. Al considerar los Principios de Belgrado, persiste la necesidad de avanzar hacia mecanismos regulares de cooperación entre estas entidades y el Congreso Nacional.

En conjunto, las brechas identificadas no responden a una única causa. En algunos casos derivan del diseño normativo; en otros, de la suficiencia y previsibilidad de los recursos, de las condiciones de funcionamiento o de la relación con otros órganos estatales. Esta diversidad de factores explica que los avances observados durante el período no se traduzcan en un mismo grado de adecuación a los estándares internacionales para las tres instituciones.

RECOMENDACIONES

1. Al Poder Ejecutivo y al Congreso Nacional: resguardar la independencia, el pluralismo y la amplitud del mandato del INDH ante eventuales modificaciones a la Ley 20.405, en particular aquellas referidas a su gobernanza, los procedimientos de nombramiento y los mecanismos de rendición de cuentas.
2. Al Consejo y Dirección del INDH: fortalecer las capacidades de las sedes regionales, atendiendo a sus necesidades de recursos y de coordinación con el nivel central, de acuerdo con las funciones que desarrollan en sus respectivos territorios.
3. Al Poder Ejecutivo y al Congreso Nacional: modificar la Ley 21.067 para establecer una planta de personal de la Defensoría de la Niñez que permita aumentar progresivamente su dotación, considerando las necesidades asociadas al cumplimiento de su mandato y a su expansión territorial.
4. Al CPT y al INDH: avanzar, en el ámbito de sus respectivas competencias, en la elaboración y aprobación del reglamento interno del Comité para la Prevención de la Tortura y del protocolo de actuación conjunta, precisando los procedimientos de coordinación y ámbitos de decisión de cada institución, especialmente en materias de personal, presupuesto y gestión administrativa.
5. A la Cámara de Diputados y al Senado: establecer mecanismos regulares de cooperación con el Instituto Nacional de Derechos Humanos, la Defensoría de la Niñez y el Comité para la Prevención de la Tortura que faciliten su participación en la tramitación de proyectos de ley relacionados con sus respectivos mandatos, más allá de las invitaciones formuladas durante la discusión de cada iniciativa.

PERIODISMO INVESTIGATIVO EN CHILE: PRESIONES Y AMENAZAS

Tomás Vial, Simona Paranhos y Catalina Vargas[1]

SÍNTESIS

El presente capítulo analiza los obstáculos y las amenazas existentes hoy en Chile para el ejercicio de un periodismo investigativo robusto y libre de presiones. Para ello se entrevistó a profesionales del periodismo dedicados a la investigación, se revisó el derecho vigente y la discusión legislativa pertinente, se analizaron informes de organizaciones dedicadas a la libertad de expresión y los estándares de derechos humanos aplicables. Entre las principales dificultades identificadas para el libre desarrollo de ese tipo de periodismo, están las agresiones en redes sociales, en especial contra periodistas mujeres; el uso del derecho penal como medida de presión para inhibir la labor investigativa, las investigaciones judiciales que solicitan la revelación de fuentes periodísticas y, potencialmente, las amenazas que provienen de parte del crimen organizado. Sin perjuicio de recientes avances en la materia, se constata una respuesta estatal que resulta insuficiente, o que, en algunos casos, se traduce en acciones u omisiones que dificultan la labor periodística.

Palabras clave: *periodismo investigativo, libertad de expresión y comunicación, acoso digital y judicial, protección de fuentes, criminalización de divulgación, redes sociales.*

[1] Tomás Vial es profesor de derecho constitucional UDP y PhD UCL. Simona Paranhos es periodista y magíster en Estudios Internacionales, Universidad de Chile. Catalina Vargas es abogada, magíster en Derecho Público y Litigación Constitucional UDP. El capítulo contó con la colaboración del ayudante de investigación Francisco Miranda.

INTRODUCCIÓN

El capítulo analiza las presiones y restricciones que enfrenta el periodismo investigativo en Chile a partir de la identificación de casos recientes, prácticas institucionales y marcos normativos que inciden en el ejercicio de la libertad de investigar. A lo largo del análisis, se expone la situación de los y las periodistas de investigación que trabajan en el reporteo, la indagación y la publicación de contenidos de interés público, bajo estándares de rigor y veracidad, e identifica los desafíos y riesgos que enfrentan en nuestro país en el desempeño de su oficio.

El objetivo central de este capítulo del *Informe* es evaluar el cumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado de Chile en materia de libertad de expresión, en específico, sus deberes de respeto, garantía y prevención, frente a las presiones y amenazas identificadas contra el periodismo de investigación. Para ello, se presentan, en primer lugar, los estándares internacionales aplicables, que operan como marco evaluativo en relación con: las obligaciones estatales antes señaladas, el test de restricciones legítimas del artículo 13.2 de la Convención Americana, y los deberes de prevención y protección frente a ataques de particulares. En segundo lugar, se desarrollan cinco ejes temáticos identificados para el desarrollo de este capítulo: agresiones en redes sociales, uso del derecho penal como medida de presión, proyecto de ley sobre filtraciones, solicitudes de fuentes periodísticas por parte de tribunales, e investigaciones periodísticas sobre crimen organizado. Por último, se cierra con conclusiones y recomendaciones dirigidas al Estado.

Para el desarrollo de la investigación se utilizó una metodología cualitativa. La recolección de datos se llevó a cabo mediante entrevistas semiestructuradas a 12 periodistas de investigación que ejercen en Chile, tanto en medios digitales como en televisión. El acceso a fuentes se realizó a través de un muestreo de bola de nieve, técnica que, si bien permitió acceder a una red de profesionales calificados y con experiencia directa en los temas investigados, no garantiza representatividad estadística y puede introducir un sesgo de red hacia personas conectadas entre sí. Asimismo, no se determinó formalmente si se alcanzó la saturación de la muestra,[2] por lo que los hallazgos deben leerse como indicativos de tendencias y no como una generalización estadística del fenómeno. Como marco temporal para la selección de casos y revisión de la prensa nacional, se eligió el período

[2] Es el momento en una investigación en el que dejar de recolectar nuevos datos es adecuado porque las nuevas entrevistas u observaciones ya no aportan información relevante o ideas nuevas.

transcurrido entre los años 2022 y 2026. En ese lapso se concentran los casos identificados por las y los entrevistados como representativos de las presiones y amenazas que experimenta el periodismo investigativo en Chile.

1. ESTÁNDARES INTERNACIONALES SOBRE LIBERTAD DE EXPRESIÓN

En este apartado se presentan los estándares internacionales que operan como criterios de evaluación a lo largo del capítulo, es decir, la formulación de los parámetros específicos con los que se contrasta la conducta del Estado de Chile, en relación a cada uno de los cinco ejes desarrollados más adelante. Esos parámetros se ordenan en función de las tres obligaciones estatales que atraviesan la evaluación: el deber de respeto, que exige al Estado abstenerse de interferir en el ejercicio del derecho; el deber de garantía, que le impone adoptar medidas positivas para que el derecho pueda ejercerse efectivamente; y el deber de prevención, que lo obliga a actuar frente a riesgos conocidos o cognoscibles, incluso cuando provienen de particulares.

1.1. Estándar 1. La libertad de expresión como derecho protegido por el sistema universal e interamericano

La libertad de expresión es un derecho garantizado tanto a nivel del sistema universal como del interamericano. En el sistema interamericano está reconocido en el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. La Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) se ha pronunciado numerosas veces sobre la función, importancia y contenido de esta libertad, no solo en sus fallos, sino también en opiniones consultivas, como la Opinión Consultiva OC-5/85.[3] Por su parte, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y su Relatoría Especial para la Libertad de Expresión (RELE) han emitido numerosos documentos que sintetizan esta jurisprudencia y desarrollan sus estándares.[4]

En el sistema internacional, la Declaración Universal de los Derechos Humanos establece que todas las personas tienen derecho a la libertad de opinión, lo que comprende la posibilidad de investigar, recibir y difundir

[3] Corte IDH, *La colegiación obligatoria de periodistas (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos)*, Opinión Consultiva OC-5/85, 13 de noviembre de 1985, Serie A No. 5.

[4] Hay dos documentos de especial relevancia: CIDH y Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, *Marco Jurídico Interamericano sobre el derecho a la Libertad de Expresión: Actualización de 2025*; CIDH, *Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos N.º 16, Libertad de pensamiento y de expresión*, 2025.

información.[5] Dicho derecho también se encuentra reconocido en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en otros instrumentos del sistema.[6]

1.2. Estándar 2. Centralidad democrática del derecho y deber de proteger la independencia del ejercicio periodístico

En el emblemático caso *Ivcher Bronstein vs. Perú* –donde se cita la sentencia en el caso de la película "*La última tentación de Cristo*" y decisiones de la Corte Europea (casos *Handyside vs. Reino Unido* y *Sunday Times vs. Reino Unido*) – la Corte IDH determinó que la libertad de expresión "es una piedra angular en la existencia misma de una sociedad democrática". También señaló que dicha libertad es indispensable para la formación de la opinión pública y condición para que la comunidad esté suficientemente informada a la hora de ejercer sus opciones en los más diversos ámbitos.[7]

De esta definición central se deriva un deber estatal específico en relación a las personas que ejercen el periodismo. En las sociedades democráticas contemporáneas, para un ejercicio efectivo de la libertad de expresión y de la información, es imprescindible que los medios de comunicación y los periodistas puedan desempeñar su rol sin amenazas ni presiones. Al respecto, la CIDH ha señalado que "el periodismo, en el contexto de una sociedad democrática, representa una de las manifestaciones más importantes de la libertad de expresión e información. Las labores periodísticas y las actividades de la prensa son elementos fundamentales para el funcionamiento de las democracias (...) también es claro que una prensa independiente y crítica es un elemento fundamental para la vigencia de las demás libertades que integran el sistema democrático".[8] En la misma línea, en los casos *Herrera Ulloa vs. Costa Rica* y *Álvarez Ramos vs. Venezuela*, la Corte IDH ha sido consistente en sostener que es fundamental que los periodistas gocen de la protección y la independencia necesarias para realizar sus

---

5 Organización de las Naciones Unidas (ONU), *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, 10 de diciembre 1948, art. 19.

6 Entre otros: ONU, *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, 1966, art. 19; ONU, *Convención sobre los Derechos del Niño,* 1989*,* art. 13; ONU, *Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*, 2006, art. 21. En los sistemas regionales de derechos humanos: Consejo de Europa, *Convenio Europeo de Derechos Humanos,* 1950, art. 10; Organización para la unidad africana, *Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos,* 1986, art. 9.

7 Corte IDH, *Ivcher Bronstein vs. Perú*, 6 de febrero de 2001, Serie C No. 74.

8 CIDH, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, *Informe anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión 2008*, 25 de febrero de 2009, vol. III, OEA/Ser.L/V/II.134, Doc. 5 rev. 1, cap. III, párr. 177

funciones, en tanto son ellos quienes mantienen informada a la sociedad, requisito indispensable para el fortalecimiento del debate público.[9]

De lo anterior se sigue un criterio evaluativo preciso: el Estado no solo debe abstenerse de interferir en la labor periodística, sino que debe generar las condiciones que la hagan posible. En términos de la Asamblea General de Naciones Unidas, los Estados están exhortados a "promover un entorno seguro y propicio en que los periodistas realicen su labor de manera independiente y sin interferencia indebida", mediante medidas legislativas, actividades de sensibilización, denuncia de ataques y condenas públicas.[10]

1.3. Estándar 3. Deberes de prevención, protección e investigación frente a agresiones provenientes de particulares

Las obligaciones del Estado en materia de libertad de expresión no se limitan a la abstención. En el caso *Ríos y otros vs. Venezuela* la Corte IDH estableció que el Estado debe adoptar las medidas necesarias para prevenir actos que puedan obstaculizar la búsqueda, recepción y difusión de información por parte de los comunicadores sociales y el personal asociado. Reconoce, asimismo, que, en ciertos casos, el Estado tiene la obligación positiva de proteger la libertad de expresión, incluso frente a ataques provenientes de particulares.[11]

Este deber comprende tres dimensiones que se emplean como criterios en el análisis posterior. La primera es la prevención. La CIDH ha señalado que la obligación de prevenir "es particularmente importante en países o regiones en los cuales existe un riesgo de que se produzcan estos hechos y en situaciones concretas en que las autoridades saben o deberían haber sabido que hay un riesgo real e inmediato de que se cometan tales delitos".[12] Tratándose de personas expuestas a riesgos específicos, la RELE ha precisado el contenido de esta obligación: el Estado está obligado a "identificar el riesgo concreto y advertir al periodista sobre su existencia, valorar las características y el origen del riesgo, definir y adoptar de modo oportuno las medidas de protección específicas, evaluar con periodicidad la evolución del riesgo, responder ante signos de su concreción y actuar para mitigar sus efectos"; y debe, además, "prestar atención a la situación

[9] Corte IDH, *Herrera Ulloa vs. Costa Rica*, 2 de julio de 2004, párr. 119; Corte IDH, *Álvarez Ramos vs. Venezuela*, 30 de agosto de 2019, párr. 270.

[10] Asamblea General de las Naciones Unidas (AGNU), *Resolución 68/163*, 18 de diciembre de 2013, p. 3.

[11] Corte IDH, caso *Ríos y otros vs. Venezuela*, 28 de enero de 2009.

[12] CIDH, Informe No. 7/16, Caso 12.213, Fondo (Publicación), *Aristeu Guida da Silva y Familia* (Brasil), OEA/Ser/L/V/II.157, 13 de abril de 2016, párr. 136.

de aquellos periodistas que por el tipo de actividades que desarrollan están expuestos a riesgos de una intensidad extraordinaria".[13]

La segunda dimensión está referida a la investigación diligente. La Corte IDH ha vinculado la obligación de investigar cualquier agresión sufrida por periodistas con el efecto colectivo de impunidad: un ataque de este tipo no solo afecta a la víctima directa, sino que también disuade a otras y otros periodistas de ejercer su labor, provocando un efecto amedrentador que erosiona el debate público.[14]

La tercera dimensión se vincula a las agresiones cometidas a través de plataformas digitales administradas por empresas privadas. La RELE ha señalado que "en el contexto de las afectaciones a la libertad de expresión en internet por parte de empresas privadas, los Estados podrían ser responsables ante el conocimiento actual o potencial de los riesgos de vulneración y la falta de adopción de medidas razonables para evitar su materialización".[15] En el mismo sentido, la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre Libertad de Expresión ha precisado que "la responsabilidad última de proteger a las mujeres periodistas de la violencia en línea recae en los Estados... [y] las empresas de medios sociales también deben ejercer la debida diligencia y tomar medidas para garantizar la seguridad de los periodistas en sus plataformas, de conformidad con los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos".[16]

Cabe subrayar, para efectos del análisis que sigue, que estas obligaciones no se satisfacen con la existencia formal de instrumentos jurídicos de protección, dado que exigen, además, que tales instrumentos sean efectivamente conocidos y accesibles para las personas que los necesitan.

1.4. Estándar 4. Test de restricciones legítimas del artículo 13.2 y su aplicación reforzada cuando la restricción opera por vía penal

El ejercicio de la libertad de expresión no es absoluto y tiene limitaciones jurídicas; sin embargo, toda restricción debe cumplir con el test del artículo 13.2 de la Convención Americana, que exige que la limitación esté

[13] Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, *Informe especial sobre la situación de la libertad de expresión en Chile*, 2025, p. 17.

[14] Corte IDH, Caso *Vélez Restrepo y familiares vs. Colombia*, 3 de septiembre de 2012, Serie C No. 248, párr. 60; Corte IDH, Caso *Bedoya Lima y otra vs. Colombia*, 26 de agosto de 2021, Serie C No. 431, párr. 61.

[15] Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, *Informe sobre Inclusión Digital y Gobernanza de Contenidos en Internet*, 2024, p. 49.

[16] Relatora Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, *Fortalecimiento de la libertad de los medios de comunicación y de la seguridad de los periodistas en la era digital*, 2022, párr. 39.

prevista por ley, persiga una finalidad legítima y sea necesaria y proporcional en una sociedad democrática.[17]

Cuando la restricción se establece por medio del derecho penal la Corte IDH ha precisado el contenido de cada uno de estos requisitos en el caso *Kimel vs. Argentina*, fijando un estándar de cuatro pasos (que será aplicado en el análisis del proyecto de ley examinado más adelante).[18]

i) Legalidad estricta del tipo penal. Las restricciones establecidas por ley penal deben formularse "en forma expresa, precisa, taxativa y previa".[19]

ii) Finalidad legítima e idoneidad. La finalidad debe encontrarse entre las autorizadas por el propio artículo 13.2 de la Convención, esto es, que su objetivo sea asegurar (a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o (b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas. Respecto del orden público, la Corte IDH ha señalado que una de las acepciones posibles dentro de la Convención se refiere a "las condiciones que aseguran el funcionamiento armónico y normal de las instituciones".[20] En cuanto a la idoneidad, la Corte ha indicado que "el instrumento penal es idóneo porque sirve el fin de salvaguardar, a través de la conminación de pena, el bien jurídico que se quiere proteger, es decir, podría estar en capacidad de contribuir a la realización de dicho objetivo".[21]

iii) Necesidad. La medida no es necesaria si existen alternativas para alcanzar el objetivo buscado. La Corte precisa, además, que tratándose de la libertad de expresión el uso del derecho penal está orientado por dos principios cardinales: el de intervención mínima y el de *ultima ratio.*[22]

iv) Proporcionalidad estricta. Debe examinarse si la restricción resulta estrictamente proporcional, "de tal forma que el sacrificio inherente a aquella no resulte exagerado o desmedido frente a las ventajas que se obtienen mediante tal limitación".[23] Para efectuar esta ponderación "se debe analizar i) el grado de afectación de uno de los bienes en juego, determinando si la intensidad de dicha afectación fue grave, intermedia o moderada; ii) la importancia de la satisfacción del bien contrario, y iii) si la satisfacción de

---

[17] Organización de los Estados Americanos (OEA), *Convención Americana sobre Derechos Humanos,* 1978, Art. 13.2.

[18] Corte IDH, Caso *Kimel vs. Argentina*, 2 de mayo de 2008, Serie C No. 177, párr. 58.

[19] Ibíd., párr. 63.

[20] CIDH, *La colegiación obligatoria de periodistas (arts. 13 y 29 convención americana sobre derechos humanos),* Opinión Consultiva OC-5/8513, noviembre de 1985, párr. 64.

[21] Corte IDH, *caso Kimel*, op. cit., párr. 71.

[22] Corte IDH, *caso Kimel*, op. cit., párrs. 74 y 76.

[23] Corte IDH*, caso Kimel*, op. cit., párr. 83.

éste justifica la restricción del otro".[24] Sobre el primero de estos elementos, la Corte ha sostenido en el caso *Kimel vs. Argentina* que la sola aplicación del derecho penal implica una afectación grave de la libertad de expresión. Esto, explica la Corte, si se consideran las consecuencias del proceso penal en sí mismo, la imposición de la sanción, la inscripción en el registro de antecedentes penales, el riesgo latente de pérdida de la libertad personal y el efecto estigmatizador de la condena.[25]

1.5. Estándar 5. Improcedencia del derecho penal para proteger el honor de funcionarios públicos en asuntos de interés público

Aplicando el test anterior, la Corte IDH ha establecido que el honor de funcionarios y funcionarias públicos, en asuntos de interés público, no puede protegerse a través del derecho penal, pues ello debilitaría el control público sobre los poderes del Estado.[26] En el caso *Baraona Bray vs. Chile* la Corte concluyó que "tratándose del ejercicio del derecho a la libertad de expresión sobre temas de interés público, y en particular el referido a críticas dirigidas a funcionarios públicos, la respuesta penal es contraria a la Convención Americana".[27] En consecuencia, corresponde avanzar hacia la despenalización de los delitos contra el honor en esos casos, criterio que la RELE ha reiterado específicamente respecto de nuestro país.[28]

De este estándar deriva, además, un deber de control sobre el uso abusivo de la acción judicial. La Corte IDH ha señalado "que la recurrencia de funcionarios públicos ante instancias judiciales para presentar demandas por delitos de calumnia o injuria, no con el objetivo de obtener una rectificación, sino de silenciar las críticas realizadas respecto a sus actuaciones en la esfera pública, constituye una amenaza a la libertad de expresión". La Corte añade que este tipo de procesos, conocidos como demandas estratégicas contra la participación pública (*SLAPP*), "constituye un uso abusivo de los mecanismos judiciales que debe ser regulado y controlado por los Estados, con el objetivo de permitir el ejercicio efectivo de la libertad de expresión".[29]

---

[24] Corte IDH, *caso Kime*l, op. cit., párr. 84.
[25] Corte IDH, caso *Kimel*, op. cit., párr. 85.
[26] Corte IDH, *Baraona Bray vs. Chile*, 24 de noviembre de 2022, Serie C No. 481, párrs. 174-175.
[27] Ibíd, párr. 115.
[28] Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, *Informe especial sobre la situación de la libertad de expresión en Chile*, 2025, párr. 102.
[29] Corte IDH, caso *Baraona Bray*, op. cit., párr. 91.

1.6. Estándar 6. Protección de las fuentes periodísticas

La Corte IDH ha reconocido que la protección de las fuentes periodísticas constituye una piedra angular de la libertad de prensa y, en general, de una sociedad democrática, "toda vez que permiten a las sociedades beneficiarse del periodismo de investigación con el fin de reforzar la buena gobernanza y el Estado de derecho". En este sentido, la confidencialidad de esas fuentes resulta esencial para el trabajo de los periodistas y para el rol que cumplen de informar a la sociedad sobre asuntos de interés público.[30]

En la misma línea, conforme al Principio 8 de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión de la CIDH, todo comunicador social tiene derecho a la reserva de sus fuentes de información, apuntes y archivos personales y profesionales, lo que comprende el derecho a negarse a revelarlas ante entidades privadas, terceros, autoridades públicas o judiciales.[31]Los seis estándares antes reseñados operan como criterios evaluativos a lo largo del capítulo. Los estándares 1 y 2 constituyen el marco general aplicable a todos los ejes. Los demás se aplican a seis ejes específicos: las agresiones en redes sociales se evalúan conforme al estándar 3; el uso del derecho penal como medida de presión, conforme al estándar 5; el proyecto de ley sobre filtraciones, conforme al estándar 4; las solicitudes de fuentes periodísticas, conforme al estándar 6, y las investigaciones sobre crimen organizado, nuevamente conforme al estándar 3.

Las principales situaciones identificadas en esta investigación que pueden ser calificadas como presiones y/o amenazas al ejercicio del periodismo investigativo son, como ya señalamos: el acoso y agresiones en redes sociales, el empleo de las acciones judiciales como forma de presión, el proyecto de ley relativo a filtraciones judiciales, las solicitudes de entrega de fuentes periodísticas por parte de agentes investigadores, y la vulnerabilidad en casos de investigaciones periodísticas relativas al crimen organizado. Se pasa a describir a continuación cada eje, señalando los hechos identificados, los estándares de derechos humanos aplicables y las conclusiones a las que se llega sobre la base de este análisis. Al final del capítulo se indican las recomendaciones que se hacen al Estado para cumplir con sus obligaciones internacionales.

2. AGRESIONES EN REDES SOCIALES

Según la UNESCO, la libertad de expresión se ve amenazada por una creciente hostilidad hacia los periodistas por parte de ciertos sectores de la

[30] Corte IDH, *Moya Chacón y otro vs. Costa Rica*, 23 de mayo de 2022, Serie C No. 451, párr. 70.

[31] Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, *Informe Anual 2025*, párr. 372.

población. Esta animadversión se manifiesta, entre otras expresiones, en violencia digital,[32] que ha sido definida como cualquier acto de "violencia, acoso, intimidación o abuso cometido, asistido o amplificado mediante tecnologías digitales y plataformas en línea".[33] Esa violencia se puede presentar por medio de discursos de odio, amenazas, acosos y otras formas de ataque en línea y traducirse en daños físicos y/o psicológicos a las personas que la sufren.[34]

En el caso específico de las mujeres periodistas y comunicadoras sociales, la violencia en línea suele ser deliberada y organizada, con el propósito de silenciar y debilitar su labor, dando lugar a la autocensura, que representa una forma grave de restricción de la libertad de expresión.[35] El ejercicio del periodismo de investigación constituye en sí mismo una actividad que tiene un alto riesgo de experimentar la violencia digital. Ahora, la evidencia recogida para este capítulo del *Informe* muestra que las mujeres que se dedican al periodismo investigativo enfrentan un riesgo agravado por razones de género, el cual se suma a los peligros propios del ejercicio de la profesión. La presidenta del Colegio de Periodistas de Chile, Rocío Alorda, relata que este patrón ha aumentado considerablemente en los últimos años: "La amenaza siempre está vinculada a la violencia sexual. Por lo tanto, es muy fácil que ellas decidan no arriesgarse, dejen de investigar y dejen de hacer periodismo para no entregar su vida por ello".[36] A continuación, revisaremos cuatro expresiones de esta amenaza de violencia digital, en su variable de afectación por género, que fueron identificadas a partir de los testimonios de periodistas mujeres, recogidos en entrevistas para este capítulo.

Primero, las amenazas de violencia sexual. Es el caso de lo sucedido a la periodista de investigación Josefa Barraza –especializada en corrupción, probidad, derechos humanos y violencia de género–, quien tras investigar un caso de agresión sexual fue víctima de amenazas de abuso y violación a través de sus redes sociales personales.[37] A causa de otras publicaciones de interés público, también ha recibido amenazas de muerte y acoso

[32] Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), *Tendencias mundiales en libertad de expresión y desarrollo de los medios: informe mundial 2022/2025; Periodismo: forjar un mundo en paz*, 2025.

[33] Ibíd., p. 177.

[34] Ibíd.

[35] UN Women, *Tipping point: Online violence impacts, manifestations, and redress in the AI age*, abril de 2026.

[36] Entrevista a la presidenta del Colegio de Periodistas de Chile, Rocío Alorda, realizada el 11 de junio de 2026.

[37] Entrevista a periodista de investigación, Josefa Barraza, realizada el 26 de junio de 2026.

digital. Esto la llevó a limitar su participación en canales digitales, incluso restándose de seguir investigando en un caso que mencionó durante la entrevista.[38] El abandono de una línea de investigación en curso a causa del hostigamiento, como le sucedió a Josefa Barraza, constituye un caso de autocensura, un acto de amedrentamiento que, conforme al estándar 3, activa la obligación estatal de investigar con debida diligencia toda agresión sufrida por periodistas en el ejercicio de su labor.[39]

La segunda forma de violencia digital identificada es la difamación e imagen viralizada. Una periodista que trabaja en investigación para medios masivos de alta exposición, como la televisión, relató que, a raíz de la publicación de un reportaje en ese ámbito, se viralizó una imagen suya con frases difamatorias hacia su persona en las redes sociales. La profesional reconoce que esa situación la llevó a cuestionar todo el proceso indagatorio previo a la difusión de la nota televisiva.[40]

La tercera violencia digital identificada, en este terreno, es la autocensura preventiva mediante cambio de identidad digital. Es lo que le sucedió a otro periodista de medios masivos que, a raíz de un trabajo de investigación en que estuvo involucrado, se vio en la necesidad de cambiar su nombre en redes sociales. De esa manera evitó que su identidad real se vinculara a la investigación y pudo, así, seguir monitoreando fuentes abiertas a través de las redes sociales; actividad necesaria para el desempeño de su labor investigativa.[41]

La cuarta violencia que apareció en los testimonios es el doxeo o exposición de datos personales en internet. Es el caso de un periodista de investigación televisiva que publicó un reportaje sobre barras de clubes deportivos y lo firmó con nombre y apellido junto al de los demás integrantes del equipo. A partir de la revelación de su identidad fue objeto de la búsqueda de información personal por parte de usuarios de la plataforma X, desde la cual amenazaron por error a otro periodista del mismo canal, completamente ajeno a la realización del reportaje, enviándole por WhatsApp imágenes con la patente de su auto y la dirección de su domicilio.[42]

Javier García, del Observatorio del Derecho a la Comunicación, percibe que, en términos generales, en los últimos años "hay cada vez más

---

[38] Ibíd.

[39] Corte IDH, caso *Vélez Restrepo y familiares vs. Colombia*, sentencia de 3 de septiembre de 2012, Serie C No. 248, párr. 60; Corte IDH, caso *Bedoya Lima y otra vs. Colombia*, sentencia de 26 de agosto de 2021, Serie C No. 431, párr. 61.

[40] Entrevista realizada el 22 de junio de 2026.

[41] Entrevista realizada el 28 de mayo de 2026.

[42] Entrevista realizada el 22 de junio de 2026.

presión a través de redes sociales" en contra de periodistas.[43] Precisa que estas presiones, por lo que han podido observar, muchas veces provendrían de acciones coordinadas por grupos identificados con algún sector político. En el informe sobre Chile de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de 2024 se reportó, en relación a testimonios sobre hostigamiento y violencia contra periodistas y trabajadoras de la comunicación, que las mujeres están más expuestas a los ataques en línea en comparación con sus colegas varones.[44]

Este patrón de riesgo agravado por género, identificado a partir de las entrevistas, es consistente con lo que el sistema interamericano ya ha caracterizado respecto de la violencia contra mujeres periodistas. La CIDH señala que "las mujeres periodistas y trabajadoras de los medios de comunicación están sujetas de manera desproporcionada a discriminación y violencia estructural, las cuales se manifiestan de diversas maneras: violencia sexual, feminicidios, asesinatos, violencia en línea, hostigamiento, intimidación, abuso de poder y amenazas basadas en género."[45] La RELE agrega que "las agresiones en línea contra mujeres periodistas constituye una de las amenazas más graves para la seguridad e igualdad de género. Se trata de agresiones violentas, coordinadas, de marcado carácter sexual y malintencionadas que infligen un daño psicológico sumamente real, socavan el periodismo de interés público, sepultan carreras profesionales de mujeres y priva a la sociedad de importantes voces y perspectivas."[46] Los efectos de estas agresiones no se limitan sólo a las víctimas directas, dado que dañan los valores de la sociedad en su conjunto. Tal como señala la CIDH, "el público pierde voces y puntos de vista relevantes [...] lo cual, a su vez, deriva en un incremento en la brecha de género en la profesión periodística y ataca el pluralismo como elemento esencial de la libertad de expresión y de la democracia."[47]

En Chile no existe una legislación o decreto vigente que resguarde y proteja de manera exclusiva a periodistas de investigación ante las amenazas en redes sociales; el artículo 296 del Código Penal establece, para toda

[43] Entrevista al presidente del Observatorio del Derecho a la Comunicación de Chile, Javier García, realizada el 22 de junio de 2026.

[44] Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, *Informe Especial sobre la situación de la libertad de expresión en Chile 2024*, 2024, p. 20.

[45] CIDH, *Marco Jurídico Interamericano sobre el derecho a la Libertad de Expresión: Actualización de 2025*, 2025, párr. 399.

[46] CIDH y RELE, *Inclusión digital y gobernanza de contenidos en internet* (OEA/Ser. L/V/II), 2024, p. 9; citando a la Relatora Especial de la ONU sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, Irene Khan, *Fortalecimiento de la libertad de los medios de comunicación y de la seguridad de los periodistas en la era digital* (A/HRC/50/29), 2022, párr. 37.

[47] CIDH, Marco Jurídico Interamericano, op. cit., párr. 379.

la población, que quien amenazare seriamente a otro será castigado con distintos grados de presidio.[48] Desde el derecho internacional, el Estado de Chile se encuentra sujeto en esta materia a los deberes enunciados en el estándar 3: la obligación positiva de prevenir y proteger la libertad de expresión frente a agresiones provenientes de particulares, y la de investigarlas con debida diligencia.

Respecto de la responsabilidad de las empresas dueñas de las plataformas que administran las redes sociales donde ocurren estos ataques, rige, también, lo señalado en el estándar 3. Se plantea en ese estándar que los Estados pueden comprometer su responsabilidad cuando conocen o pueden conocer los riesgos de vulneración y no adoptan medidas razonables para evitar su materialización. Esto, sin perjuicio del deber de debida diligencia que recae sobre las propias empresas, conforme a los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos.

Esta investigación no recogió evidencia sobre si existen en Chile mecanismos específicos que exijan a las plataformas rendir cuentas por amenazas que se originen en las redes sociales que ellas administran. Tampoco tenemos antecedentes para saber si las víctimas documentadas recurrieron a los canales de reporte de dichas plataformas y qué resultado obtuvieron. Este capítulo no formula conclusiones sobre el cumplimiento de las empresas de plataformas de internet en relación a sus responsabilidades bajo los Principios Rectores, ya que nuestro análisis se concentra, tal como señalamos en la introducción, en la respuesta del Estado frente a este problema.

A nivel administrativo, cabe mencionar el Protocolo de Protección a las Personas Defensoras de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aprobado en 2024 y que entró en vigencia el 27 de diciembre de ese año. La subcomisión que lo elaboró se denominó explícitamente "Sistema de Protección para defensores de Derechos Humanos y ambientales, comunicadores y operadores del sistema de justicia"[49] y fue creado en cumplimiento del Acuerdo de Escazú,[50] como se consigna en el propio documento. El Protocolo entiende que son personas defensoras de derechos humanos todas aquellas que, individual o colectivamente, actúan

[48] Artículo 296 del Código Penal.

[49] El protocolo fue aprobado por la Comisión Nacional de Coordinación del Sistema de Justicia Penal, el 4 de abril de 2024. Véase Gobierno de Chile, *Protocolo de Protección a las Personas Protectoras de Derechos Humanos*. https://www.derechoshumanos.gob.cl/protocolo-de-proteccion-a-las-personas-defensoras-de-derechos-humanos/

[50] *Acuerdo Regional sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú*), 4 de marzo de 2018.

para promover y procurar la protección y realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales en el plano nacional e internacional, por medios pacíficos. El protocolo agrega que se entenderán como funciones de promoción, protección y realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales, entre otras, la vigilancia, denuncia, difusión y educación en derechos humanos.[51] Bajo estos términos, y tal como lo señala un documento oficial del Gobierno de Chile, entre las personas defensoras de los derechos humanos están considerados los "periodistas y comunicadores".[52]

El Protocolo se aplica cuando una persona está expuesta a sufrir lesión o amenaza a sus derechos fundamentales a causa de su labor en defensa de los derechos humanos. Su activación puede solicitarla cualquier ciudadano, institución u organismo. Si la situación que gatilla el protocolo es constitutiva de delito, el caso debe derivarse al Ministerio Público, que evalúa la adopción de medidas de protección para la persona y su familia. De no ser un hecho constitutivo de delito, se debe informar a la Mesa de Coordinación sobre la activación del Protocolo para que se adopten las medidas de derivación y seguimiento.

De acuerdo a su redacción actual, el Protocolo opera frente a cualquier caso de lesión o amenaza a los derechos de defensores, razón por la cual, en principio, puede aplicarse a las agresiones contra periodistas. Se constituye así en una respuesta de naturaleza administrativa a estas situaciones, sin embargo, no aparece mencionado por los y las profesionales del periodismo entrevistados para esta investigación. Esto revela un problema con la difusión de su existencia y del alcance que puede tener su contenido para un periodismo de investigación bajo amenaza.

De acuerdo al artículo 14 del propio Protocolo, la Mesa de Coordinación debe elaborar un informe anual sobre su funcionamiento. El informe correspondiente a 2025 señala que, entre el 27 de noviembre de 2024 y el 31 de diciembre de 2025, se registraron 44 solicitudes de activación, de las cuales 38 fueron consideradas dentro del concepto de personas defensoras de derechos humanos. A partir de esta cifra se construye el resto del análisis de dicho informe. En relación a la identidad de género, de las 38 solicitudes, 20 correspondían a mujeres, 15 a hombres, una a persona no binaria y dos sin información sobre la materia. Respecto al área de defensa de los derechos humanos, 21 son del área medioambiental, y sólo tres del ámbito

[51] *Protocolo de Protección*, op. cit., artículo 5.

[52] Subsecretaría de Derechos Humanos, *Informe Anual de Implementación 2025. Protocolo de protección a personas defensoras de derechos humanos*, 2025, p. 22.

del periodismo y las comunicaciones.[53] En cuanto a la naturaleza de las vulneraciones, las formas más frecuentes son la violencia digital (14 casos) y las amenazas, ataques y/u hostigamientos (13 casos).[54] El informe agrega que "el análisis de la vía utilizada indica que la mayoría de los hechos que motivaron las solicitudes de activación (55%) fueron realizados presencialmente, mientras que en un 26% la vulneración fue realizada por medios digitales. Al analizar según género, es posible advertir que la violencia por medios digitales baja a un 20% en el caso de los hombres, y aumenta a un 30% en el de las mujeres."[55] A partir de ello, el informe concluye que "los entornos digitales constituyen un espacio particularmente utilizado para ejercer violencia de género, reproducir estereotipos, promover campañas de desacreditación y amplificar discursos de odio."[56] Este hallazgo es consistente con los patrones de violencia digital de género contra periodistas, descritos en la sección anterior de este capítulo. Respecto a las medidas adoptadas según el protocolo, un 47% corresponden a derivaciones al Ministerio Público[57], un 17% al INDH y el resto se reparte entre otras instituciones.[58]

El informe identifica nudos críticos en la implementación del Protocolo, de los cuales dos nos resultan especialmente relevantes para los efectos de este capítulo. El primero es la falta de difusión y capacitación en torno al instrumento, tanto en organismos públicos como en la ciudadanía. Según el propio informe, esto explicaría el bajo número de solicitudes de activación del protocolo. El segundo se refiere, específicamente, a la violencia en medios digitales. En este sentido, el informe advierte que "se identifica una brecha relevante en el abordaje de casos de violencia digital, derivada de la ausencia de un reconocimiento legal explícito de este fenómeno. Esta limitación restringe las posibilidades de respuesta institucional y la adopción de medidas de protección adecuadas frente a amenazas, hostigamientos y campañas de difamación en línea, las que afectan de manera diferenciada a mujeres defensoras y activistas."[59]

---

[53] También hay cuatro casos de defensoras de derechos de los pueblos indígenas, cuatro de derechos laborales, tres de derechos de las mujeres, un caso de derechos de las personas LGBTIQ+, dos de memoria, dos de sindical y dirigencias, dos de derechos humanos, uno de derechos de las personas con discapacidad y uno de los derechos de las personas privadas de libertad. Ver *Informe Anual de Implementación 2025*, op. cit., p. 22.

[54] Ibíd., p. 24.

[55] Ibíd., p. 25.

[56] Ibíd.

[57] El Ministerio Público informa que, de los 25 casos derivados, en 18 se abrió investigación.

[58] *Informe Anual de Implementación*, op. cit., p. 26.

[59] *Informe Mesa de Coordinación*, op. cit., p. 29.

La ausencia de conocimiento del Protocolo –como se puede apreciar entre los propios periodistas entrevistados para este capítulo–, sumada a la brecha identificada respecto de la violencia digital, resulta especialmente relevante a la luz del estándar 3. Conforme a ese estándar, el Estado tiene una obligación positiva de proteger la libertad de expresión, incluso frente a agresiones provenientes de particulares, lo que exige adoptar medidas razonables de prevención frente a riesgos conocidos o cognoscibles.

Con todo, como se expone a continuación, existe una respuesta institucional eventual frente a esta situación, de carácter tanto administrativo como legislativo que, de consolidarse, podría contribuir a subsanar, precisamente, esta falencia de conocimiento y acceso. Una es la reciente Instrucción General del Ministerio Público, que imparte instrucciones para las investigaciones penales en que las víctimas, testigos o imputados sean periodistas o personas trabajadoras de la comunicación, dictada el 28 de julio de este año mediante el Oficio FN 967/2026.[60] La otra es el proyecto de ley que establece un Estatuto de protección a periodistas y personas trabajadoras de las comunicaciones.[61]

La instrucción define a los periodistas como aquellas personas que "estén en posesión del respectivo título universitario, reconocido válidamente en Chile, y aquellos a quienes la ley reconoce como tales". También incorpora, en términos generales, a las y los trabajadores de la comunicación, definiéndolos como aquella "persona, con o sin título profesional o equivalente, cuya actividad principal consiste en la recopilación, tratamiento y difusión de la información al público por cualquier medio de comunicación, tanto online como offline. Comprende, entre otros, a reporteros y reporteras, camarógrafos y camarógrafas, fotógrafos y fotógrafas, comunicadores sociales y comunitarios, al personal de apoyo técnico, choferes, intérpretes, revisores, traductores, editores, productores, difusores y distribuidores, y estudiantes según lo regulado en el artículo 6 de la Ley 19.733".[62] En el caso de periodistas y personas que trabajen en comunicación, el Instructivo señala que cuando el delito pueda estar relacionado con la actividad periodística de la víctima, el Ministerio Público debe adoptar un enfoque diferenciado y realizar una investigación conforme a un estándar de "debida diligencia reforzada",[63] lo que implica, según

[60] Ministerio Público, *Instrucción general que imparte criterios de actuación en investigaciones penales cuyas víctimas, testigos o imputados sean periodistas y personas trabajadoras de las comunicaciones"*. Oficio FN/MP N° 967/2026.

[61] Ver también Proyecto de Ley, Boletín N°14.964-24.

[62] Instrucción General, op. cit., pp. 7-8.

[63] Ibíd., p. 9.

ese Instructivo, la aplicación de seis principios: (1) oficiosidad, en cuanto a que la investigación debe iniciarse de oficio al conocerse los hechos; (2) oportunidad, es decir, que las diligencias se realicen prontamente y sin dilaciones injustificadas; (3) competencia, exigiendo la intervención de funcionarios técnicamente capacitados y con formación especializada; (4) independencia e imparcialidad de quienes investigan; (5) exhaustividad en el agotamiento de las líneas de investigación posibles; y (6) perspectiva de género, para identificar y neutralizar estereotipos, prejuicios o sesgos basados en sexo o género.

La Instrucción agrega que el Ministerio Público no debe investigar el ataque como un hecho aislado. Debe examinar la posibilidad de que el delito constituya un mecanismo de presión, amenaza, protección de intereses ilícitos o esté vinculado al silenciamiento de la labor periodística. Si existen riesgos para la víctima, el fiscal debe derivar el caso a la Unidad Regional de Atención a Víctimas y Testigos (URAVIT) para evaluar medidas de protección, las que pueden extenderse, según corresponda, a familiares y otras personas dependientes de la víctima. Señala, además, que "en las investigaciones se valorará la agenda informativa relevante de la víctima, las publicaciones u opiniones emitidas, la identificación de las personas, organizaciones, redes o intereses eventualmente afectados por esa actividad, amenazas previas en contra del periodista, solicitudes de protección, publicaciones cercanas al hecho, y en general, cualquier otro elemento que vincule la victimización con el ejercicio informativo. La verificación de estos elementos será parte de la debida diligencia reforzada y no dependerá de la iniciativa de la víctima o sus familiares."[64]

Por su parte, el proyecto de ley que establece un Estatuto de protección a periodistas y personas trabajadoras de las comunicaciones,[65] iniciado por moción de un grupo transversal de diputados y diputadas, y actualmente en segundo trámite constitucional en el Senado, busca fijar un marco normativo específico de prevención, protección y reparación frente a las agresiones que sufren periodistas y comunicadores. Entre sus disposiciones se cuenta un deber general del Estado de prevenir agresiones –definidas de manera amplia, incluyendo intimidación, amenazas, censura, violación de las comunicaciones y vigilancia ilegal–, la obligación del Instituto Nacional de Derechos Humanos de registrar las denuncias recibidas, además de un artículo específico sobre violencia de género contra periodistas y personas trabajadoras de las comunicaciones. El proyecto fue aprobado en general,

[64] Ibíd., p. 10.
[65] Boletín N°14.964-24.

por unanimidad, por la Comisión de Derechos Humanos, Nacionalidad y Ciudadanía del Senado, el 2 de septiembre de 2024. Su aprobación se produjo tras un proceso de audiencias en que representantes del Colegio de Periodistas, de la Asociación Nacional de Televisión de Chile –ANATEL–; del Observatorio del Derecho a la Comunicación y del propio Instituto Nacional de Derechos Humanos plantearon, entre otras observaciones, la necesidad de incluir expresamente el ciberacoso y el hostigamiento digital como formas de agresión, y de precisar el organismo responsable de ejecutar las medidas de protección. A la fecha de cierre de este capítulo, el proyecto se encuentra pendiente de su discusión en particular, por lo que su eventual aporte a la protección de periodistas frente a agresiones en redes sociales todavía no puede evaluarse.

Cabe notar, además, que ninguno de los tres instrumentos revisados –el Protocolo, el Instructivo y el proyecto de ley que establece un Estatuto de protección a periodistas– regula la relación entre el Estado y las plataformas digitales, ni les impone a estas obligaciones de transparencia, canales de reporte o rendición de cuentas frente a agresiones cometidas en redes sociales. Cada uno de esos instrumentos está orientado exclusivamente a la relación entre el Estado y los periodistas o personas trabajadoras de la comunicación –mediante protección administrativa, investigación penal y un estatuto general de prevención y reparación–, sin abordar en ningún punto el rol de los intermediarios digitales.

Existe, sin embargo, una iniciativa distinta que sí contempla obligaciones dirigidas a las plataformas: el proyecto de ley que tipifica y sanciona la violencia digital, iniciado en diciembre de 2020 y actualmente en segundo trámite constitucional ante la Comisión de Mujeres y Equidad de Género del Senado.[66] Este proyecto, que no forma parte del conjunto de instrumentos orientados específicamente a periodistas descrito más arriba, sino de una agenda separada sobre violencia digital, incorpora un artículo –el 161-Ñ– que impone a las plataformas digitales y redes sociales con operaciones o que dirijan contenido en Chile el deber de velar por el buen funcionamiento de su infraestructura. Además, les plantea la obligación de detener el eventual daño causado a través de sus redes, exigiéndoles suprimir el material ilícito dentro del plazo que fije el tribunal cuando exista sentencia ejecutoriada, bajo sanción de multa de 100 a 1.000 unidades tributarias mensuales en caso de incumplimiento.

Con todo, esta iniciativa, por ahora, no altera el diagnóstico sobre la falta de mecanismos conocidos y accesibles planteado en esta sección,

[66] Boletín N°13.928-07.

por tres razones. Primero, al no estar aún vigente, no genera hoy ninguna obligación exigible para las plataformas. Segundo, aun si se aprobara en los términos actuales, se trata de un mecanismo de naturaleza reactiva y judicializada –condicionado a la existencia de una sentencia ejecutoriada–, y no de un canal de reporte directo, expedito o extrajudicial, al que las víctimas puedan recurrir tempranamente frente a una agresión en curso. Tercero, el análisis de este capítulo no recogió evidencia de que las víctimas documentadas hayan intentado recurrir a mecanismos de reporte de las propias plataformas, por lo que tampoco es posible evaluar, con la información disponible, cómo habrían respondido esas empresas transnacionales frente a los casos relatados. Se trata, en definitiva, de un vacío que persiste tanto en la eventual respuesta institucional dirigida a periodistas como en la relación más general entre el Estado y las plataformas. A lo anterior se suma una cuestión señalada al inicio de esta sección: la falta de evidencia respecto al cumplimiento de las plataformas con sus propias responsabilidades bajo los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos.

La dictación del Protocolo de protección de defensores de derechos humanos, el reciente instructivo del Ministerio Público y la tramitación del proyecto de ley que establece un estatuto de protección a periodistas configuran, en conjunto, una eventual respuesta institucional del Estado frente a las agresiones que enfrentan los periodistas y trabajadores de las comunicaciones, en particular en el entorno digital. De ser efectivamente implementadas –y, en el caso del proyecto de ley, aprobado y perfeccionado durante su discusión en particular–, estas iniciativas constituirían acciones positivas del Estado encauzadas al cumplimiento de sus deberes de garantía y protección de los periodistas y trabajadores de medios de comunicación y de la labor que desarrollan. Sin embargo, cada una presenta limitaciones actuales. En el caso del Protocolo, como se señaló, es necesaria una mayor difusión y capacitación, tanto en la sociedad civil como entre funcionarios públicos. Prueba de ello es que no fue mencionado en ninguna de las entrevistas realizadas a periodistas víctimas de violencia digital, para el desarrollo de este capítulo. Respecto del Instructivo, si bien constituye un paso relevante –como se observará también en otras secciones de esta investigación referidas a la conducta del Ministerio Público–, es necesario observar su efectiva implementación en la práctica. En cuanto al proyecto de ley en debate, al no existir todavía un texto definitivo ni una fecha cierta de despacho, su eventual contribución a la protección de los periodistas

frente a las agresiones en redes sociales sigue siendo, por el momento, una posibilidad más que una certeza.

Estos avances institucionales no alteran, sin embargo, el diagnóstico central de esta sección. Conforme al estándar 3, la obligación estatal de prevenir agresiones a la libertad de expresión no se satisface sólo con la existencia formal de instrumentos jurídicos de protección. La ausencia de mecanismos identificables y accesibles o la falta de difusión de los existentes representa un incumplimiento del deber de garantía y prevención del Estado. Lo señalado, en particular, tratándose de periodistas mujeres que enfrentan un riesgo agravado por razones de género, como ha sido documentado antes en este capítulo. El Protocolo, el Instructivo y el proyecto de ley recién descritos –de implementarse en plenitud, difundirse y perfeccionarse en forma efectiva– podrían contribuir a cerrar esa brecha presente, pero hasta que ello ocurra, dicha brecha persiste.

3. EL USO DEL DERECHO PENAL COMO MEDIDA DE PRESIÓN

Un segundo aspecto que apareció con fuerza en las entrevistas y en los informes de organizaciones de derechos humanos fue el relativo al uso del derecho penal como forma de presionar o sancionar a las y los periodistas. Esta práctica está bien documentada a nivel del sistema interamericano. Edison Lanza, ex relator de Libertad de Expresión de la CIDH señala, en un reciente estudio, que "el incremento de las amenazas de tipo legal contra la libertad de expresión en América Latina y el Caribe constituye una tendencia preocupante, que afecta de manera directa al sistema democrático. Sobre la base a diversas fuentes, este informe registra un persistente aumento de litigios penales y demandas civiles que persiguen el objetivo de desalentar a quienes realizan investigaciones periodísticas, así como afectar la sustentabilidad financiera del medio de comunicación que las difunde."[67]

Sobre este fenómeno rige el estándar 5, conforme al cual la presentación de querellas por funcionarios públicos con el objeto de silenciar críticas relativas a su actuación en la esfera pública, y no de obtener una rectificación, constituye un uso abusivo de los mecanismos judiciales que los Estados deben regular y controlar.

En la misma línea, la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre libertad de expresión ha señalado que

[67] Edison Lanza, "Ataques legales contra el periodismo de investigación y la participación en asuntos de interés público en América Latina: estado del arte y recomendaciones", *Cuadernos de Difusión, Comunicación e Información,* UNESCO, 2024, p. 7.

> Los Estados deben desalentar las acciones legales inconsistentes o vejatorias (pleitos estratégicos contra la participación pública) contra periodistas y medios informativos, adoptando leyes y políticas que permitan desestimar con rapidez tales casos, limitar los daños reclamados en las demandas civiles por difamación contra periodistas y medios, permitir la defensa del "interés público" y la "ausencia de intención dolosa" en el caso de los periodistas, proporcionar apoyo legal a las víctimas de pleitos estratégicos contra la participación pública, poner fin a la "búsqueda del foro más favorable" y sancionar el uso de los pleitos estratégicos contra la participación pública.[68]

El periodista de investigación Mauricio Weibel explica que el uso de las demandas judiciales es una realidad cotidiana en varios países de América Latina[69] y que un ejemplo paradigmático se produjo en Brasil: "A un periodista le pusieron un juicio en cada Estado, lo anularon, tenía que dedicarse a defenderse." [70]

En el caso de nuestro país, tanto la CIDH como la Relatoría de la Libertad de Expresión, en su informe sobre Chile,[71] advierten sobre el uso de acciones penales que tienen el efecto o la intención de presionar a periodistas. Esta percepción de los organismos internacionales coincide con lo analizado por el Observatorio del Derecho a la Comunicación.[72] En un monitoreo de agresiones contra la prensa, comparando los años 2023 y 2024, detectaron que se pasó de siete a 18 procesos judiciales en contra de

---

[68] Relatora Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y expresión, *Fortalecimiento de la libertad de los medios de comunicación y de la seguridad de los periodistas en la era digital*, A/HRC/50/29, 8 de julio de 2022, p. 22. https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g22/323/47/pdf/g2232347.pdf?OpenElement=

[69] Mauricio Weibel es periodista de investigación, colaborador del medio de investigación periodística CIPER y presidente del Foro Latinoamericano y Caribeño de Periodismo. Entrevista a Mauricio Weibel realizada el 26 de mayo de 2026.

[70] Entrevista a Mauricio Weibel, 26 de mayo de 2026. En Brasil hay dos casos muy conocidos de periodistas que enfrentaron decenas de demandas por sus artículos: Elvira Lobato fue demandada 100 veces, en 2007, en diversas partes del país, a raíz de un artículo sobre una iglesia evangélica; João Paulo Cuenca fue demandado 140 veces por un tuit satírico contra la misma iglesia. Ambos casos llevaron a la Asociación Brasileña de Prensa a presentar, en 2021, una acción de inconstitucionalidad contra la ley que permitía esas demandas. La Corte Suprema brasileña, el 22 de mayo de 2024, fallo haciendo una interpretación conforme a la Constitución de la normativa procesal y civil. Ver Global Freedom of Expression, el caso del acoso judicial a periodista en Brasil, https://globalfreedomofexpression.columbia.edu/es/cases/el-caso-sobre-el-acoso-judicial-a-periodistas-en-brasil/

[71] RELE, *Informe especial la situación de la libertad de expresión en Chile*, de 2025, p. 28.

[72] Observatorio del Derecho a la Comunicación, *Resultados del sistema de monitoreo de las agresiones contra la prensa. Vulneraciones en contra de la prensa 2024*, 2024.

periodistas, lo que representa un aumento de 157%.[73] De esos 18 procesos producidos en 2024, 15 fueron de naturaleza penal y, en lo relativo a los demandantes, "un 44% de los casos involucra a autoridades, funcionarios públicos o figuras vinculadas a partidos, movimientos o bloques políticos."[74] Rocío Alorda, presidenta del Colegio de Periodistas, reafirma los datos del estudio: "Lo que me atrevería a decir es que hemos observado como un patrón el aumento de casos de judicialización contra periodistas por injurias y calumnias."[75]

Así también lo corroboran, con algunos matices diferenciadores, los y las periodistas de investigación consultados para el análisis de este capítulo:

> (…) Yo tengo también muchas querellas encima, ninguna con razón, no he perdido ninguna, digamos, pero si hay un desgaste de saber que tienes que enfrentar tribunales, hay una técnica en Chile de ciertos sectores, ¿no?, de presentar querella solo para agotarte. Entonces yo diferenciaría, una cosa es la estrategia judicial de ciertos sectores que tienen, que lo hacen solo para que uno no se meta con ellos, digamos, no escriba sobre ello. Y otra cosa son las que sí están justificadas [querellas] porque hay periodistas que hacen mal su trabajo.[76]

Rocío Alorda complementa lo anterior señalando que "el abuso que hay del recurso de injurias y calumnias para temas de periodismo de investigación es brutal. Es la amenaza que más tienen a mano las autoridades públicas. Eso, sumado a las acciones desde la fiscalía y las propuestas creativas de los senadores. Por ahí están las principales dificultades hoy en día."[77]

La situación de la periodista Josefa Barraza, que ella misma se encarga de describir en detalle, ilustra muy bien este problema que afecta al periodismo investigativo en Chile:

> Sí, en el caso del acoso judicial, yo tuve que renunciar a la dirección de El Ciudadano el 18 de diciembre de 2024, porque era tanta la cantidad de acciones judiciales que había en mi contra, que era eso o ya retirarme del periodismo. Estaba muy agotada porque además he enfrentado un debilitamiento psicológico bastante evidente.

---

[73] Observatorio del Derecho a la Comunicación, op. cit., p. 9.
[74] Observatorio del Derecho a la Comunicación, op. cit., p. 16.
[75] Entrevista a Rocío Alorda, realizada el 11 de junio de 2026.
[76] Entrevista realizada el 26 de junio de 2026.
[77] Entrevista a Rocío Alorda, realizada el 11 de junio de 2026.

> Pero es por un desgaste psicológico, un desgaste de que por favor las fuentes hagan valer su derecho a réplica que es parte de la ley N°19.733, que paren de ocupar los juzgados como herramienta de persecución hacia los periodistas. Eso es lo que está ocurriendo ahora con las querellas. Ya no es una herramienta para hacer justicia, es una herramienta de persecución en contra de la persona que te está investigando, fiscalizando.
>
> Están entrando y entrando las querellas. Y después, ¿por qué quedan tan pocas en juicio algunas? Porque se dan cuenta los propios jueces durante las audiencias de que no hay razones para juzgar a los periodistas. En mi caso, todas las querellas se están cayendo o se han caído por lo mismo, porque los mismos jueces en la audiencia se están dando cuenta de que todo lo que yo hice fue bajo mi rol de periodista, que es fiscalizar.
>
> Yo ahora trabajo siempre con la sensación de que tengo una pistola en la cabeza y esa pistola viene con una querella. En cualquier momento aprietan el gatillo y sale una querella. Yo me siento sumamente vulnerada en Chile. Es más, a veces he pensado en dejar el periodismo de investigación por un tema de tranquilidad, porque realmente es desgastante tanto económicamente como física y mentalmente estar una semana en un juicio y a la semana siguiente estoy enfrentando otro.[78]

Los graves efectos que tiene el uso del derecho penal contra periodistas, como se puede constatar en los testimonios de las fuentes consultadas para este capítulo, han llevado al sistema interamericano a establecer restricciones y limitaciones severas para evitar su utilización indiscriminada, como se desarrolla a continuación.

Conforme al estándar 5, revisado en un apartado anterior, el derecho penal no constituye un medio legítimo para proteger el honor de quienes ejercen la función pública o en asuntos de interés público, criterio que la Relatoría ha reiterado, en forma específica, respecto de Chile.[79]

La Corte IDH, más concretamente, en el reciente caso *Baraona Bray vs. Chile*, de 2022, se pronunció en cuanto a la aplicación de ese estándar. La Corte –en atención a que Carlos Baraona Bray había sido condenado por injurias graves, de acuerdo al artículo 417, inciso tercero[80] y 418, inciso primero, del Código Penal– estableció que

---

78 Entrevista realizada el 26 de junio de 2026.

79 RELE, *Informe especial la situación de la libertad de expresión en Chile*, 2025, párr. 102.

80 El artículo 416 señala el tipo penal de injuria, que se define como "toda expresión proferida o acción ejecutada en deshonra, descrédito o menosprecio de otra persona"; el 417 detalla lo que se entenderá por injurias graves: Son injurias graves: "1° La imputación de un crimen o simple delito de los que no dan lugar a procedimiento de oficio2° La imputación de un crimen o simple delito penado o prescrito.3° La de un vicio o falta de moralidad cuyas consecuencias puedan perjudicar considerablemente la fama, crédito o intereses del agraviado."

> (…) dentro de un plazo razonable, el Estado debe adoptar, las medidas legislativas relacionadas con la tipificación de los delitos de injuria conforme a los parámetros establecidos en la presente Sentencia. Como parte del cumplimiento de esta medida, el Estado deberá establecer vías alternativas al proceso penal para la protección del honor de los funcionarios públicos respecto de opiniones relacionadas con su actuación en la esfera pública.[81]

La Corte precisó, a continuación, que, mientras se adopta el cambio de normativa, "es necesario que las interpretaciones referidas a los casos que involucren querellas por injuria, en aplicación de los artículos 12 numeral 13, 416, 417, 418 y 420 del Código Penal, así como del artículo 29 de la Ley No. 19733, se adecuen a los principios establecidos en la jurisprudencia de este Tribunal en materia de libertad de expresión, los cuales han sido reiterados en el presente caso."[82]

En consecuencia, la mantención del delito de injurias graves –basado en los artículos 417 y 418 del Código Penal–, con su actual redacción, contraviene el artículo 13 de la CADH, que consagra el derecho a la libertad de pensamiento y expresión. También contradice el deber del Estado de adecuación de la legislación interna con el propósito de respetar y garantizar derechos, por lo cual dicha normativa debería ser reformada, en los términos señalados por la Corte IDH.

4. PROYECTO DE LEY SOBRE FILTRACIONES A INVESTIGACIONES PENALES

Otro aspecto preocupante desde el punto de vista del periodismo investigativo es el proyecto de ley que modifica diversos cuerpos legales para fortalecer la protección de determinados antecedentes de un proceso penal, y tipificar su divulgación indebida, (boletín 17.488-07, ingresado en 2025 e iniciado por moción de varios parlamentarios)[83] y que está, en la actualidad, en su primer trámite constitucional en el Senado. La norma más polémica del proyecto, desde la perspectiva del ejercicio de la libertad

---

[Por] su parte, el 418 dispone: "Las injurias graves hechas por escrito y con publicidad, serán castigadas con las penas de reclusión menor en sus grados mínimo a medio y multa de once a veinte unidades tributarias mensuales.No concurriendo aquellas circunstancias, las penas serán reclusión menor en su grado mínimo y multa de seis a diez unidades tributarias mensuales."

[81] Corte IDH, *Baraona Bray vs. Chile*, 24 de noviembre de 2022, párr. 174.

[82] Ibíd., párr. 175.

[83] Senado, Boletín Nº17.488-07, moción de los Senadores Araya, Ebensperger, Núñez, Cruz-Coke y De Urresti, 2025.

de expresión, es aquella que, en el texto original, agregaba un nuevo inciso C al artículo 161 del Código Penal, estableciendo que:

> El que difundiere o divulgare indebidamente las piezas o antecedentes de una investigación penal, será sancionado con reclusión menor en su grado medio o multa de 100 a 500 Unidades Tributarias Mensuales. Si sobre la información difundida se hubiere declarado reserva, la sanción podrá elevarse a reclusión menor en su grado máximo o multa de 150 a 600 Unidades Tributarias Mensuales.[84]

Esta sanción, nueva, es adicional al aumento de las sanciones a los intervinientes en la investigación penal que contempla el proyecto, como lo son al fiscal, los funcionarios del Ministerio Público, los defensores penales u otros funcionarios públicos, así como los defensores privados, el querellante y otros.

Esta redacción fue criticada por la presidenta del Colegio de Periodistas, Rocío Alorda, que asistió varias veces a la Comisión Constitución del Senado, donde está radicado actualmente el proyecto. Consultada para este capítulo, Alorda explica que la propuesta legislativa "busca establecer una figura penal para sancionar a quienes difundan información de carpetas investigativas privadas. Hay un riesgo súper latente desde ciertos sectores que buscan sancionar al que difunde con interés público. Fui a exponer dos veces a la Comisión de Constitución del Senado y les costaba mucho entender que sancionar a quien difunde un caso de interés público es una total vulneración a la libertad de prensa. Esto afectaría directamente a los periodistas de investigación y al periodista que reportea en la calle."[85]

A las críticas del Colegio de Periodistas se sumaron también las del Consejo de Ética de los Medios de Comunicación Social,[86] así como las de la Sociedad Interamericana de Prensa (SIP). Esta última entidad indicó que la principal crítica "radica en que la ley no distingue el origen de las filtraciones, abriendo la puerta a criminalizar al periodismo de investigación, en especial cuando se trata de la divulgación de asuntos de interés público en los que los periodistas no han participado de la filtración original."[87]

---

[84] Ibid, p. 7.

[85] Entrevista a Rocío Alorda, realizada el 11 de junio del 2026.

[86] Hechas presente en la tramitación del proyecto en la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento. Ver Primer informe de la Comisión, p. 54.

[87] SIP, "Declaración Chile", 14 de octubre de 2025. https://www.sipiapa.org/2025-asamblea-general/chile-n1300796

Pese a estas críticas, la redacción emanada de la Comisión, al respecto, mantuvo la sanción a la divulgación, de la siguiente forma:

> El que sin causa justificada difundiere o divulgare antecedentes, piezas u otra información de una investigación penal, será sancionado con reclusión menor en su grado medio o multa de 20 a 200 Unidades Tributarias Mensuales. Si sobre la información difundida se hubiere declarado reserva o secreto, la sanción será reclusión menor en su grado medio a máximo o multa de 30 a 300 Unidades Tributarias Mensuales. [88]

La redacción citada produce, sin duda, un efecto inhibitorio ante cualquier investigación periodística que tenga relación con procesos criminales. El hecho de que se haya modificado el término "indebidamente", vago por naturaleza, por "sin causa justificada", no mejora sustancialmente el efecto restrictivo.[89] Sin embargo, el efecto inhibitorio es aún más amplio, pues no se afecta sólo al periodismo, sino que a cualquier persona que difunda aspectos de una investigación penal, aunque dicha información ya sea de dominio público. Es necesario analizar el alcance de esta propuesta de sanción a fin de evaluar su proporcionalidad, de acuerdo con lo señalado por la Corte IDH sobre restricciones a los derechos y a la libertad de expresión.

Corresponde, por lo tanto, aplicar el estándar 4, esto es, el test de cuatro pasos fijado por la Corte IDH en el caso *Kimel vs. Argentina* para las restricciones a la libertad de expresión establecidas por vía penal: legalidad estricta del tipo, finalidad legítima e idoneidad, necesidad, y proporcionalidad estricta.

Si analizamos la disposición descrita se puede apreciar que ella cumple con la legalidad formal, ya que será una norma penal establecida por ley, y posee una finalidad legítima, al resguardar las investigaciones cuando hayan sido declaradas secretas. Como propuesta puede asociarse al propósito de resguardar lo que se entiende por orden público, categoría que, según el artículo 13.2 de la Convención, autoriza legítimamente restricciones a la libertad de expresión. Ese artículo de la Convención Americana define las responsabilidades ulteriores a que estaría sujeta la libertad de expresión, que deben ser fijadas, de manera expresa, por ley y ser necesarias para asegurar, entre otros, el respeto a los derechos ajenos, la reputación, la seguridad nacional y el orden público. La norma penal propuesta es

[88] Senado, Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento, Primer informe de la Comisión, p.114.

[89] En el informe de Comisión no se dio argumento para ese cambio. Ver Primer informe de Comisión, p. 109.

también previsiblemente idónea: de aprobarse, el secreto estará mejor resguardado que en la actualidad, por el temor inherente a la sanción penal.

En lo referido al criterio de necesidad es donde el proyecto de ley no cumple con las exigencias de la Convención, dado que contiene normas que aumentan las sanciones a los funcionarios públicos y agregan otros nuevos sujetos.[90]

En particular respecto a los intervinientes no funcionarios públicos, como el querellante y defensor privado –que con la ley actual no son sancionadas si divulgan partes de un proceso penal–, la sanción impuesta es alta: reclusión menor en su grado medio a máximo y multa de 10 a 100 Unidades Tributarias Mensuales.[91] De esa forma, se establece una medida que previsiblemente conseguirá, por ella sola, el objetivo del proyecto, es decir, la no divulgación de información reservada o secreta de una investigación penal. Por ello, establecer, además, una sanción para cualquier otro que divulgue, que no sea participante en forma alguna del proceso, que es casi equivalente a la de los sujetos autorizados a intervenir, como es la de reclusión en su grado medio y multa de 20 a 200 Unidades Tributarias, impone una carga excesiva e injustificada, que afecta gravemente otros derechos, como la libertad de expresión. Esto último tiene efectos aún más graves en aquellos casos en que la divulgación esté justificada debido al interés público, como cuando se ha revelado corrupción dentro de los procesos penales. Tampoco cumple con el test de la proporcionalidad estricta planteada por el estándar 4, pues los beneficios del secreto, ya obtenidos por la norma propuesta aplicable a los intervinientes en la investigación penal, versus el grado de afectación a todas las demás personas, en especial a los periodistas, es grave. Esto, por la propia naturaleza del derecho penal aplicado y la alta sanción específica que establece la norma.

El efecto de la norma es claramente desproporcionado. De ser aprobada se constituiría una infracción a la libertad de expresión garantizada en el artículo 13 de la CADH. Por lo mismo, con el fin de evitar colocar al

---

[90] La norma clave es el nuevo artículo 246 ter del Código Penal, cuyo inciso primero señala: "Artículo 246 ter- El fiscal, el funcionario del Ministerio Público, el defensor penal público o licitado, el defensor privado, el querellante particular, el funcionario policial y cualquier otro funcionario público que, interviniendo o teniendo conocimiento de un proceso penal entregare, difundiere o divulgare antecedentes, piezas o información relativa a una investigación penal, será sancionado con una pena de reclusión menor en su grado medio a máximo y multa de 10 a 100 Unidades Tributarias Mensuales. Cuando los antecedentes difundidos o divulgados estuvieren sujetos a secreto o reserva, la pena será inhabilitación especial temporal para cargos y oficios públicos en cualquiera de sus grados y la reclusión menor en su grado máximo".

[91] Ver artículo 2 del proyecto, que introduce un nuevo artículo 246 ter en el Código Penal. Senado, Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento, Primer informe de la Comisión, p.114.

Estado en una situación de incumplimiento de sus obligaciones ante la Convención Americana, en las recomendaciones de este capítulo proponemos que la norma en cuestión sea eliminada del proyecto en estudio.

5. SOLICITUDES DE FUENTES PERIODÍSTICAS

Vinculado al debate sobre el proyecto de filtraciones, nos encontramos con el problema de aquellos agentes investigadores, en particular la Fiscalía, que solicitan la revelación de fuentes periodísticas relativas a investigaciones criminales. Al respecto, la situación más grave se produjo cuando la Fiscalía Occidente solicitó la intercepción telefónica de once periodistas pertenecientes a los medios La Tercera, Reportea, La Bolt, The Clinic y CIPER, en relación con reportajes sobre el llamado "caso Hermosilla". La solicitud fue denegada por el 4º Juzgado de Garantía de Santiago y confirmada por la Corte de Apelaciones. Dicha solicitud se originó, justamente, en una investigación llevada a cabo a raíz de una querella presentada por Juan Pablo Hermosilla por el delito de revelación de secretos por la publicación de los chats de su hermano, Luis Hermosilla.[92] Este intento de la Fiscalía fue repudiado por el Colegio de Periodistas, entidad gremial que emitió una declaración al respecto: "Esta medida, que buscaba acceder a registros de llamadas, datos de georreferenciación y tráfico de datos móviles, constituye una grave amenaza a los derechos fundamentales y a la libertad de prensa, vulnerando compromisos y garantías internacionales suscritas por el Estado de Chile".[93]

La situación fue comentada por la Relatoría de la Libertad de Expresión en su Informe 2024, a la luz del estándar 6, señalando que la protección de las fuentes periodísticas constituye una piedra angular de la libertad de prensa, y todo comunicador social tiene derecho a negarse a revelarlas ante autoridades públicas o judiciales.

Del estándar 6, tal como ha sido formulado en el sistema interamericano, deriva una fuerte protección de la confidencialidad de las fuentes: el Ministerio Público debe abstenerse de exigir o procurar obtener la revelación de una fuente protegida a los medios de comunicación y periodistas en general.[94] Al hacerlo está infringiendo directamente una garantía de la

[92] Reportea, "Fiscalía Occidente solicitó interceptar datos telefónicos de periodistas de La Tercera, Reportea, Ciper, La Bot y The Clinic", 5 de noviembre de 2025.

[93] Radio Universidad de Chile, "'Amenaza a la libertad de prensa': Colegio de Periodistas condena solicitud de fiscal para interceptar teléfonos de comunicadores", 6 de noviembre de 2025.

[94] En todo caso, y sin perjuicio de las obligaciones internacionales, el secreto o reserva de las fuentes es un derecho garantizado en el artículo 7º de la Ley 19.733, Sobre libertades de opinión y ejercicio del periodismo, la cual dispone expresamente, que los sujetos cubiertos por la garantía no podrán

libertad de expresión, en especial de los medios de comunicación y de los periodistas, constituyendo por este motivo una violación de la obligación de respeto que tiene el Estado.

En este sentido, se percibe como una señal positiva lo indicado en el Instructivo del Ministerio Público, del 28 de julio de este año, mencionado más arriba, documento que contiene disposiciones expresas respecto a las investigaciones penales que afecten a las fuentes periodísticas. Al respecto, las Instrucciones son bastante explícitas, haciendo referencia al Artículo 7 de la Ley 19.733.[95] En esa línea señala que:

> De conformidad con lo dispuesto en el art. 190 del CPP, los y las fiscales podrán citar a declarar a los periodistas en calidad de testigos para que den cuenta de la información que posean en relación con los hechos denunciados a través del reportaje que han publicado, y les consultarán si se encuentran autorizados por la fuente para revelar sus datos de contacto. Si el periodista se niega a entregar antecedentes apelando a lo dispuesto en el art. 7° de la Ley de Prensa, se dejará constancia en el texto de su declaración y los fiscales no seguirán indagando sobre este punto.[96]

El Instructivo señala también, con claridad, que "se prohíbe a las(os) fiscales promover cualquier tipo de diligencia de investigación intrusiva dirigida a obtener la información sobre la fuente del o la periodista que figure como testigo en la investigación, no debiendo emplearse aquellas técnicas aptas para intervenir las comunicaciones o correspondencia, y en general toda forma de intromisión en ámbitos íntimos destinados a determinar sus contactos o la identidad de la fuente legalmente protegida."[97]

De aplicarse los términos del Instructivo, se estaría cumpliendo con la obligación del Estado de no indagar las fuentes periodísticas, respetando su confidencialidad, que es una de las garantías de un periodismo libre que pueda cumplir su rol en un sistema democrático.

---

ser obligados a revelar sus fuentes – "ni aun judicialmente" –, por lo que toda petición al respecto debiera ser rechazada por un tribunal.

95 El artículo 7º, en su inciso primero indica que: Artículo 7°. - Los directores, editores de medios de comunicación social, las personas a quienes se refieren los artículos 5° y 6° y los corresponsales extranjeros que ejerzan su actividad en el país, tendrán derecho a mantener reserva sobre su fuente informativa, la que se extenderá a los elementos que obren en su poder y que permitan identificarla y no podrán ser obligados a revelarla ni aun judicialmente.

96 Instrucción General, op. cit., pp. 12 y 13.

97 Instrucción General, op. cit., p. 14.

6. INVESTIGACIONES PERIODÍSTICAS SOBRE CRIMEN ORGANIZADO

Durante las entrevistas realizadas, apareció como un tema preocupante la situación de los periodistas que llevan a cabo investigaciones relativas al crimen organizado. Varias de las personas entrevistadas perciben que los periodistas que realizan investigaciones relativas al crimen organizado pueden haber recibido amenazas, pero que optan por no referirse a ello, al tratarse de una situación muy delicada. La presidenta del Colegio de Periodistas aclara que como entidad gremial no han recibido denuncias al respecto. Sin embargo, tiene la percepción de que el problema es real:

> "Creo que no tenemos casos porque no se han denunciado, no porque no existan. Ese tema es el que hoy en día más nos preocupa. Tenemos el caso de un colega que durante la cobertura de un partido de fútbol en Brasil se vio involucrado en una situación muy extraña que nunca había visto. Una red que incluía barristas de Brasil y de Chile lo empezó a amenazar digitalmente y sufrió un acoso permanente de mucho tiempo, con amenazas de muerte para que nunca más volviera a cubrir partidos de ese equipo. Es una situación compleja porque cruza crimen organizado y barras. Trabajamos ese caso hartos meses porque la situación se mantuvo durante mucho tiempo. Nos pareció interesante porque no habíamos visto amenazas con redes interregionales. Pueden haber evidentemente más, pero hoy día no tenemos los datos porque la gente aún no se atreve a conversar de estos temas por miedo."[98]

Circunstancias similares a las descritas fueron relevadas por la Relatoría de la Libertad de Expresión en su visita a Chile, en 2024, cuando evaluó, entre otros factores, las condiciones de riesgo y las limitaciones que enfrentan los y las periodistas para investigar y reportar sobre criminalidad organizada en nuestro país:

> Según informaron diversas personas comunicadoras y directivas de medios, esta situación obedece a un patrón emergente de intimidación a quienes investigan vínculos entre redes criminales, corrupción institucional y actividades de tráfico que afectan a personas migrantes y en situación de movilidad humana.[99]

[98] Entrevista realizada el 26 de junio de 2026.

[99] RELE, *Informe Especial sobre la situación de la libertad de expresión en Chile*, 2025, p.17.

En estos casos rige el estándar 3, que exige al Estado identificar el riesgo concreto, advertir sobre su existencia, adoptar en forma oportuna medidas de protección específicas, evaluar periódicamente la evolución del riesgo, y prestar especial atención a quienes están expuestos a riesgos de intensidad extraordinaria.

Respecto a este tipo de situaciones, el Instructivo del Ministerio Público antes mencionado ofrece, en principio, una respuesta institucional adecuada, pues contempla la posibilidad de que la amenaza contra un periodista se origine precisamente a causa de su labor investigativa, aplicando, en esos casos, una debida diligencia reforzada. Como señala el instructivo, se debe investigar si existe "la posibilidad de que el delito constituya un mecanismo de presión, amenaza, protección de intereses ilícitos o silenciamiento vinculado a la labor periodística". El mismo Instructivo señala como antecedente que "se debe tener en consideración que, internacionalmente, se han identificado ataques contra periodistas por investigar problemas como el crimen organizado, la corrupción, la trata, la tortura, la impunidad, cuestiones medioambientales y desalojos forzosos."[100] Las Instrucciones disponen que en el caso de existir un riesgo real se debe derivar la información a la Unidad de Protección de Víctimas. Lo anterior se puede traducir en medidas de protección a favor del periodista o persona trabajadora de las comunicaciones, las que pueden extenderse al o la cónyuge, conviviente civil o conviviente; a los y las descendientes, ascendientes y colaterales hasta el sexto grado; a la persona adoptada o adoptante; y a niños, niñas y adolescentes, adultos o adultas mayores o personas con discapacidad que se encuentren bajo el cuidado o dependencia de estas personas defensoras, según sea el caso.

De acuerdo a lo anterior, cabe considerar que, en principio, el Ministerio Público estaría estableciendo orientaciones concretas para implementar las medidas recomendadas por la Relatoría en caso de que se produzcan amenazas contra periodistas por parte del crimen organizado. Sin embargo, por tratarse de un Instructivo reciente, será necesario apreciar su aplicación en el tiempo para evaluar su efectiva implementación.

CONCLUSIONES

El periodismo de investigación cumple un rol central en una democracia que se precie de tener un sistema de libertad de expresión robusto y una

[100] Instrucción General, op. cit., p. 10.

ciudadanía efectivamente informada. Con sus revelaciones periodísticas, provee de insumos a todo el sistema de medios de comunicación y a la ciudadanía, que tiene derecho a analizar con mayor profundidad los asuntos públicos. La tarea del periodismo investigativo es ardua, minuciosa y compleja. Requiere un trabajo de investigación profundo, apelando a fuentes muchas veces confidenciales, sorteando obstáculos y barreras para obtener información que no está disponible o es de muy difícil acceso. Por ello, su desarrollo requiere un contexto de particular seguridad y confianza. En este capítulo se han identificado una serie de situaciones que afectan el libre ejercicio del periodismo investigativo y que representan incumplimientos del Estado en sus deberes de respeto, protección y garantía de la libertad de expresión.

Al respecto, la investigación realizada –en coincidencia con lo señalado por otros informes de organizaciones nacionales de derechos humanos y del sistema interamericano– identifica como uno de los principales problemas para este tipo de periodismo, las agresiones y ataques en redes sociales contra periodistas y comunicadores, sin que exista, por ahora, una protección efectiva frente a esas amenazas. Estos ataques adquieren especial virulencia cuando afectan a periodistas mujeres, quienes enfrentan un riesgo agravado por razones de género. Esta desprotección, unida a la ausencia de mecanismos conocidos de denuncia y de exigencia de responsabilidad a las plataformas, constituye una infracción actual del deber de garantía y prevención del Estado. Sin embargo, la dictación del Protocolo de Protección a las Personas Defensoras de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, de 2024; la reciente Instrucción General, del Ministerio Público, que imparte instrucciones en el caso de investigaciones penales cuyas víctimas, testigos o imputados sean periodistas o personas trabajadoras de las comunicaciones; así como la eventual aprobación del proyecto de ley que establece un Estatuto de protección a periodistas y personas trabajadoras de las comunicaciones, constituyen o constituirían avances potencialmente relevantes en esta materia. Si se implementaran en forma efectiva estas medidas, se podría contribuir a subsanar las carencias y limitaciones detectadas en relación al libre desempeño del periodismo de investigación en Chile.[101]

Un segundo problema identificado, sobre el cual hay también coincidencia con otros informes de organizaciones de derechos humanos y del sistema interamericano, así como en sentencias explícitas de la Corte

[101] Boletín N°14.964-24.

IDH[102] respecto a Chile es el uso del derecho penal para presionar, amedrentar o silenciar periodistas, específicamente el empleo de querellas fundadas en la protección de la reputación de funcionarios públicos o de personas involucradas en asuntos que son de interés público. Al respecto, la mantención de los actuales delitos de injurias graves, del artículo 417, inciso tercero, y 418, inciso primero, del Código Penal, constituye una contravención de la libertad de expresión contenida en el artículo 13 de la CADH, violando el deber del Estado de adecuación de la legislación interna a fin de respetar y garantizar derechos.

Existe, asimismo, un proyecto legislativo preocupante en este ámbito, que de ser aprobado sin modificaciones implicaría severas restricciones a la libertad de expresión –tanto para periodistas como para los ciudadanos en general– en lo relativo a las investigaciones penales. Se trata del proyecto de ley que modifica diversos cuerpos legales para fortalecer la protección de determinados antecedentes de un proceso penal, y tipificar su divulgación indebida. En específico, nos referimos a la norma que sanciona la difusión o divulgación de las piezas o antecedentes de una investigación penal. Como ya señalamos en el apartado correspondiente, dicha norma no cumple con los estándares interamericanos relativos a necesidad y proporcionalidad, cuando una ley puede implicar restricciones a la libertad de expresión.

Las solicitudes de la Fiscalía, en ciertas causas, a periodistas sobre sus fuentes son también una dimensión problemática que afecta al periodismo de investigación y que contraviene directamente la garantía del secreto de las fuentes, sin la cual no hay verdadero periodismo, en especial aquel que busca informaciones que no son públicas ni fácilmente accesibles. Al hacerlo, el Estado está infringiendo en forma directa la obligación de respeto a la libertad de expresión. De lo anterior se sigue que el aparato estatal, en especial el Ministerio Público, debe abstenerse de hacer estos requerimientos si ellos implican que el profesional del periodismo o el comunicador deba vulnerar la confidencialidad de sus fuentes informativas. Por eso, se evalúa como un paso muy positivo por parte del mismo Ministerio Público su reciente Instrucción General, antes mencionada, que contiene disposiciones expresas para que ello no suceda. De implementarse adecuadamente esa instrucción, el Estado estará cumpliendo con la garantía de generar las condiciones para el desarrollo de un periodismo efectivo y libre en una sociedad democrática.

[102] Corte IDH, *Baraona Bray vs. Chile*, 24 de noviembre de 2022, párr. 175.

Por último, otro de los hallazgos, que también coincide con lo señalado por la Relatoría de la Libertad de Expresión en su informe sobre Chile, se refiere a la situación de periodistas que investigan el crimen organizado. Varias de las fuentes entrevistadas para el capítulo perciben la existencia de amenazas a esas profesionales vinculadas a investigaciones al crimen organizado. Sin embargo, el estudio no identificó denuncias formales que permitan dimensionar su magnitud y, además, al parecer por los riesgos involucrados, no se han hecho públicas. En estas situaciones tiene especial importancia el deber de garantía del Estado respecto a los profesionales de las comunicaciones, a fin de evitar amenazas, agresiones y, como se ha visto en otros países, afectaciones directas a la vida. Por ello, para esta amenaza en particular, también resulta relevante el seguimiento que se le deberá hacer a los efectos concretos del Instructivo del Ministerio Público, de reciente difusión, que contiene medidas precisas para responder a delitos que afecten a periodistas y comunicadores debido a su ejercicio profesional.

RECOMENDACIONES

1. Se recomienda tanto al Ejecutivo como al Congreso Nacional, por medio de un proyecto de ley, modificar la normativa penal en relación a la injuria, despenalizando los casos en los que se profieran expresiones relativas a funcionarios públicos sobre hechos vinculados a su cargo o que estén relacionados con asuntos de interés público.
2. Interpretar, tanto por parte de los tribunales como por el Ministerio Público, la normativa penal relativa a la injuria en forma consistente con lo señalado por la Corte IDH, es decir, no sancionando expresiones relativas a funcionarios públicos sobre hechos relativos a su cargo o vinculadas a asuntos de interés público.
3. Adoptar leyes específicas para prohibir, investigar y enjuiciar la violencia en línea, en especial en contra de las mujeres, y garantizar su correcta aplicación por parte de las autoridades policiales, el Ministerio Público, el Poder Judicial y las plataformas de medios sociales.
4. Eliminar aquella norma que sanciona la difusión o divulgación de las piezas o antecedentes de una investigación, del proyecto de ley, analizado en este capítulo, que modifica diversos cuerpos legales para fortalecer la protección de determinados antecedentes

de un proceso penal, y tipificar su divulgación indebida (boletín 17.488-07).

5. En los casos de agresiones contra periodistas y de amenazas por investigaciones al crimen organizado, se recomienda consolidar la respuesta institucional ya existente, de manera que el Estado cumpla con sus obligaciones internacionales de manera efectiva. Ello supone, en concreto, difundir y capacitar sobre el Protocolo de protección a personas defensoras de derechos humanos, a periodistas, sociedad civil y funcionarios públicos; monitorear la implementación efectiva del Instructivo General del Ministerio Público, que imparte criterios de actuación en investigaciones penales cuyas víctimas, testigos o imputados sean periodistas y personas trabajadoras de las comunicaciones; y aprobar y perfeccionar el proyecto de ley que regula la protección de los periodistas y personas trabajadoras de las comunicaciones, incorporando el ciberacoso y hostigamiento digital como formas de agresión.

DERECHO A UNA VIVIENDA ADECUADA EN CAMPAMENTOS: ANÁLISIS DE LA RESPUESTA ESTATAL FRENTE A DESALOJOS FORZOSOS

Tatiana Torres Montenegro[1]

SÍNTESIS

El derecho a la vivienda adecuada en Chile no ha tenido un desarrollo normativo suficiente para asegurar su protección y garantía, en especial cuando se trata de desalojos forzosos vinculados a ocupaciones de inmuebles originadas en necesidades habitacionales insatisfechas de la población. Mediante recursos judiciales los dueños de inmuebles ocupados han intentado proteger su derecho fundamental a la propiedad privada, consagrado en el artículo 19 N° 24 de la Constitución Política de la República, lo que ha significado que las Cortes han decidido realizar los desalojos, indicando, desde 2019, la necesidad de coordinar los distintos servicios públicos para la obtención de una solución integral al problema. Este criterio se mantuvo hasta el cambio jurisprudencial de 2022, a partir del cual se ordenan directamente los desalojos, fijando, además, los estándares mínimos para su ejecución. Este fenómeno se profundizó con la aplicación de la medida cautelar establecida en el artículo 157 ter del Código Procesal Penal, introducido por la Ley 21.633, conocida como la "ley de usurpaciones", que permite ordenar el desalojo en cualquier etapa del procedimiento e incluso antes de la formalización, sin regulación de las condiciones en las que este debe realizarse.

[1] Abogada de la Universidad de Concepción, LLM en Derecho Internacional de los Derechos Humanos de la Universidad de Northwestern en Chicago, y alumni Fulbright. Agradecimientos a los ayudantes Renato Salfate Gómez y Phaxi Mamani Mamani por su trabajo y apoyo para la concreción de este capítulo.

Palabras clave: *derecho a la vivienda adecuada, desalojos forzosos, campamentos, catastro nacional de campamentos, estándares internacionales en materia de derecho a la vivienda adecuada*

INTRODUCCIÓN

En Chile existen más de 1.400 campamentos, en los que habitan aproximadamente 120.584 familias[2] en condiciones de precariedad habitacional, inseguridad de la tenencia y escaso o nulo acceso a servicios básicos, como agua potable y saneamiento.[3] El crecimiento de estos asentamientos durante los últimos años ha puesto de manifiesto las dificultades que enfrentan amplios sectores de la población para acceder a una vivienda adecuada y poder permanecer en ella en condiciones de seguridad.

La incerteza jurídica en este ámbito expone especialmente a los habitantes de campamentos al riesgo de desalojo. Si bien no todo desalojo se encuentra prohibido por el derecho internacional de los derechos humanos, su realización debe cumplir condiciones estrictas y respetar garantías destinadas a proteger a las personas afectadas. La ausencia de estas salvaguardias puede provocar que las familias queden sin vivienda, deban residir como allegadas o se desplacen hacia otros asentamientos, perpetuando su situación de "nómadas de la precariedad".[4]

El objetivo de este capítulo es analizar la respuesta del Estado chileno frente a los desalojos de campamentos, específicamente la actuación del Poder Legislativo y del Poder Judicial, a fin de determinar su conformidad con las obligaciones internacionales relativas al derecho a una vivienda adecuada y a la prohibición de los desalojos forzosos.

El capítulo se estructura en cuatro apartados. En primer lugar, se caracteriza la situación de los campamentos y la inseguridad de la tenencia en Chile. En segundo término, se desarrollan los principales estándares internacionales aplicables a los desalojos a fin de determinar las obligaciones exigibles al Estado. A continuación, se analiza la respuesta legislativa, para luego realizar un examen de la jurisprudencia en materia de desalojos,

---

2 Techo Chile, Centro de Estudios (CES), *Catastro Nacional de campamentos 2024-2025: Resumen ejecutivo,* p. 18, https://cl.techo.org/wp-content/uploads/sites/9/2025/04/CN24-25-resumen_eje.pdf

3 Ibíd, p. 41.

4 Término utilizado por Ana Esther Ceceña y que tiene su base en el concepto de precariedad estudiado por otros autores: Ana Esther Ceceña, "Los entramados bajo la pandemia", Revista *América Latina en Movimiento, Alai*, julio de 2020, p. 4. https://alainet.org/es/revistas/549?language=es. Este concepto es utilizado por Ana Sugranyes en la entrevista del 9 de julio de 2026.

entre 2022 y 2026. Finalmente, se evalúa la respuesta estatal a la luz de los estándares identificados y se formulan conclusiones y recomendaciones.

1. CARACTERIZACIÓN DE LOS CAMPAMENTOS Y LA INSEGURIDAD DE LA TENENCIA EN CHILE

A fin de caracterizar la situación de los campamentos y la inseguridad de la tenencia en el país –o vínculo legal que tiene la persona con el terreno o la vivienda que habita– se propone un desarrollo en dos planos. En el primero se describen la magnitud, la evolución y el perfil de los asentamientos precarios, a partir de los catastros oficiales y de la información disponible sobre su composición territorial y demográfica. En el segundo se caracteriza la inseguridad de la tenencia que afecta a quienes habitan esos asentamientos, desde su dimensión fáctica: la ausencia de un título o de otra forma de protección legal suficiente que, independiente de las condiciones de mayor o menor precariedad con que se ocupe el terreno, deja a estas familias expuestas a un sistemático hostigamiento y, en particular, al riesgo de desalojo. Esta vulnerabilidad se agudiza con la tensión entre una necesidad habitacional no resuelta y el interés del propietario en recuperar el uso y goce del inmueble, tensión que constituye el antecedente inmediato de los procesos analizados más adelante.

1.1. Los campamentos: evolución, magnitud y perfil

Los asentamientos precarios o campamentos han formado parte de la historia habitacional del país. Si bien su dinámica y tamaño han ido variando en el tiempo, normalmente han sido integrados por personas con una necesidad habitacional no resuelta. En 1973 vivían cerca de 500 mil personas en las llamadas "poblaciones callampas", que nunca constituyeron una solución definitiva.[5] En el año 1996 los asentamientos precarios alcanzaban un total de 972,[6] y para 2005 se calculaban 453 campamentos de conformidad con el catastro nacional de campamentos del mismo año de Techo Chile.[7] En 2011 aumentaron los asentamientos precarios en el

[5] Armando De Ramón, "La población informal. Poblamiento de la periferia en Santiago de Chile. 1920-1970", *Revista Eure* 16 núm. 50, 1990, pp. 5-17; Alejandra Mancilla, "Las poblaciones callampa como expresión del derecho de necesidad", *revista de Ciencia Política*, vol.37, núm. 3, 2017, p. 760.

[6] Edwin Haramoto y otros, *Catastro de campamentos y asentamientos irregulares: Cartografía nacional por región: informe final,* Santiago, Universidad de Chile, Instituto de la Vivienda, 1997, p. 9.

[7] Centro de investigación social (CIS) Techo-Chile, *Relevamiento de asentamientos informales,* 2 de julio de 2020, https://legacy.fastcheck.cl/wp-content/uploads/2025/11/20200602-Historico-catastros-2001-2019.docx-1.pdf.

país, registrándose aproximadamente 657 campamentos.[8] A partir de ese mismo año se incrementó en forma persistente el número de familias en esta condición: entre 2011 y 2017, aumentaron en un 48%[9], alza que se mantuvo y se aceleró tras el estallido social de 2019 y la crisis sanitaria de la pandemia.[10]

1.2. Magnitud actual

De conformidad con el Catastro Nacional de Campamentos 2024-2025 de Techo-Chile, se registran 1.428 campamentos y 120.584 familias, equivalentes al 2,1% de los hogares del país.[11] La comparación intercatastral permite dimensionar el ritmo de crecimiento:

Tabla N°1: Evolución Inter-Catastro (2022-2023 vs. 2024-2025)

Indicador	2022-2023	2024-2025	Incremento %
Número de campamentos	1.290	1.428	10,6%
Número de familias	113.887	120.584	5,8%

Fuente: Techo-Chile, Catastro Nacional de Campamentos 2024-2025.

La tasa de crecimiento del período es inferior a la del período de pandemia, cuando se registró el alza más pronunciada de la serie. En cifras absolutas, sin embargo, el incremento de 6.697 familias y 138 campamentos corresponde, según el catastro, al cuarto aumento neto más elevado de la serie, superior al de 2009-2010, de modo que la desaceleración porcentual no supone una disminución del crecimiento absoluto.

Por su parte, el registro del Ministerio de Vivienda y Urbanismo consigna 1.345 campamentos vigentes a junio de 2026, con 84.372 hogares registrados.[12] Se trata de un instrumento de naturaleza distinta al del catastro de Techo-Chile: conforme al considerando b) de la Resolución Exenta

[8] Ministerio de Vivienda y Urbanismo, *Catastro Nacional de Campamentos,* 1° etapa, mayo de 2011.

[9] Emily Tant*, Desplazamiento Urbano hacia Campamentos*, Centro de Investigación Social, Techo-Chile, 2017, p. 12.

[10] Techo-Chile, Centro de Estudios CES, *Catastro Nacional de Campamentos 2024-2025*, https://cl.techo.org/catastro/

[11] Ibíd.

[12] Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Resolución Exenta N°377 Aprueba la actualización del registro histórico de campamentos y actualización del registro vigente de campamentos, del catastro de asentamientos precarios del Ministerio de Vivienda y Urbanismo al 27 de febrero de 2026, y revoca las resoluciones exentas N°355 (V. y U.) y N°713 (V. y U.), ambas de 2024, en los términos que indica, 14 de abril de 2026, https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1223092&idVersion=2026-04-14.

N°377, el registro ministerial es modificable, tanto por la incorporación de nuevos polígonos[13] como por la eliminación de aquellos que dejen de constituir campamento, sea por la intervención del Programa de Asentamientos Precarios o por no encuadrarse en la definición aplicable. A ello se suma que ambas fuentes emplean unidades de medida diferentes (familias en un caso, hogares en el otro), de modo que sus cifras no son directamente comparables. El régimen de esta resolución y sus efectos sobre la aplicación del artículo transitorio de la Ley 21.633 (conocida como la "nueva ley de usurpaciones") se examinan más adelante en este capítulo.

1.3. Distribución territorial

El catastro de Techo-Chile 2024-2025,[14] que abarcó 232 comunas, muestra que la precariedad habitacional no se distribuye de manera homogénea, sino que se concentra en nodos específicos. Por número de campamentos encabezan las regiones de Valparaíso (335), Biobío (228) y Antofagasta (154); por número de familias, Valparaíso (30.458) y la Región Metropolitana (22.223) constituyen los focos de mayor presión.

Más significativa aún es la concentración a escala comunal: solo nueve comunas reúnen el 51,1% de todas las familias en campamentos del país, encabezadas por Viña del Mar (9,5%), Alto Hospicio (9,2%) y Antofagasta (8,8%).[15] A ello se suma la existencia de macro campamentos, esto es, unidades de más de 1.000 familias o agrupaciones de más de 500 familias, de los cuales se identifican 30, que albergan a 49.050 familias, es decir, el 40,6% del total nacional.[16] El caso de Antofagasta, con 79 subdivisiones, ilustra la fragmentación administrativa que puede presentarse al interior de un mismo territorio de pobreza urbana.

1.4. Perfil de la población

La composición interna de los campamentos, de acuerdo con el Catastro 2024-2025, es más heterogénea que en períodos anteriores. Según ese catastro,[17] 47.391 familias son de origen migrante, un 39,3% del total,

---

[13] Ministerio de Vivienda y Urbanismo, *Manual de Procedimientos del Registro Nacional de Campamento del Departamento de Asentamientos Precarios*, 21 de enero de 2026, p. 4. https://documentos.minvu.cl/server/api/core/bitstreams/01b0ab30-f974-4c25-ab0d-940e0071388b/content "Polígono del campamento: corresponde a una superficie o área delimitada que constituye una unidad territorial, en su interior se emplazan viviendas habitadas por familias en condiciones de precariedad y vulnerabilidad social."

[14] Techo-Chile, Centro de Estudios CES, *Catastro Nacional de campamentos 2024-2025*, op. cit.

[15] Ibíd., p. 31.

[16] Ibíd., p. 33.

[17] Ibíd., p. 34 y 35.

con un alza de 19,7% respecto del catastro 2022-2023. Esta presencia se distribuye de modo regionalmente diferenciado: Tarapacá (63,6%), la Región Metropolitana (61,5%) y Antofagasta (59,9%) presentan mayorías migrantes, mientras que en el sur del país el fenómeno es predominantemente nacional.

Por otra parte, el porcentaje de niños, niñas y adolescentes en situación de tenencia irregular se mantiene en un 4,2% a nivel nacional, conforme a la Casen 2024 recogida en el Diagnóstico de la Defensoría de la Niñez;[18] el Registro Social de Hogares de enero de 2026 identifica, a su vez, 41.018 hogares con niños, niñas y adolescentes en situación de ocupación irregular.[19]

Los hogares monoparentales representan un 19% en campamentos de acuerdo a datos del MINVU de 2022,[20] que es el perfil más frecuente en el centro-sur del país y demanda un tipo específico de vivienda que la política habitacional vigente no provee. Finalmente, de acuerdo con el catastro MINVU 2022, el 52% de las jefaturas de hogar corresponde a mujeres.[21]

1.5. Causas de arribo

El ingreso a los campamentos aparece, en los datos del catastro, como respuesta final a la expulsión del mercado formal de vivienda. Los principales factores de esa exclusión son el alto costo de los arriendos (47%), los bajos ingresos (55%) y la búsqueda de independencia (19%).[22] El 56,1%[23] de las familias proviene de la misma comuna, lo que desmiente la imagen de grandes migraciones internas entre regiones y revela más bien un desplazamiento intraurbano de familias que no desean perder sus redes locales. El 81,9%[24] de las personas que ocupó un espacio eligió el terreno por encontrarse en desuso o subutilizado. Este dato pone en tela de juicio tanto la eficiencia en la gestión del suelo urbano como la aplicación de la función social de la propiedad.

---

[18] Defensoría de la Niñez, Observatorio de Derechos, *Diagnóstico anual, situación de derechos de la niñez y adolescencia*, 2026, p. 34, https://observatorio.defensorianinez.cl/wp-content/uploads/2026/05/Diagnostico-2026-Observatorio-de-Derechos.pdf

[19] Ibíd., p. 32.

[20] Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Presentación *Catastro de Campamentos 2022*, https://www.minvu.gob.cl/wp-content/uploads/2022/11/Presentacion-CNC-Nacional-VF-LANDING.pdf

[21] Ministerio de Vivienda y Urbanismo, *Catastro de Campamentos 2022*, https://www.minvu.gob.cl/catastro-campamentos-2022/

[22] Ministerio de Vivienda y Urbanismo, *Presentación Catastro de Campamentos 2022,* op. cit.

[23] Techo-Chile, Centro de Estudios CES, Catastro Nacional de Campamentos 2024-2025, op. cit., p. 37.

[24] Ibíd., p. 38.

Esta caracterización es consistente con lo señalado por la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada, en cuanto a que la informalidad constituye una respuesta extrema ante los sistemas formales de exclusión.[25] En coherencia con ello, la aspiración predominante de estas comunidades no es el desplazamiento sino la permanencia: un 86,6%[26] de quienes desean quedarse en el terreno apuesta por la radicación mediante urbanización, y un 69,1%[27] se encuentra organizado en comités de vivienda, aunque un 37,2%[28] no ha logrado iniciar gestiones efectivas y solo un 4%[29] de las soluciones habitacionales se encuentra en etapa de construcción. La distancia entre la aspiración habitacional de las personas y su concreción institucional forma parte del trasfondo sobre el que se produce la inseguridad de la tenencia, examinada a continuación.

1.6. La inseguridad de la tenencia

La caracterización realizada describe dónde y en qué condiciones habitan estas familias, pero no agota el objetivo central de este capítulo que es, tal como señalamos en la Introducción, analizar la respuesta del Estado chileno frente a los desalojos de campamentos, desde la perspectiva del derecho internacional de los derechos humanos, y dar cuenta de la evidente ausencia de una protección jurídica suficiente para las personas que habitan en campamentos.

La inseguridad de la tenencia se aborda, en este apartado, desde la dimensión fáctica y la realidad cotidiana de quienes habitan los campamentos. Se trata de personas que ocupan un inmueble sobre el que no detentan título ni cuentan con otro reconocimiento jurídico que asegure su permanencia, de modo que su continuidad en el lugar depende de decisiones ajenas, como lo son las del titular del dominio, de la autoridad administrativa o del tribunal que conozca de la acción respectiva. Esa posición expone a los habitantes de esos lugares a un permanente hostigamiento y, en particular, al riesgo de desalojo.

---

[25] Organización de las Naciones Unidas, Asamblea General, *"Informe de la relatora especial sobre una vivienda adecuada como un elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado",* A/73/310/Rev.1, 19 de septiembre de 2018, párr. 6.

[26] Techo-Chile, Centro de Estudios CES, *Catastro Nacional de campamentos 2024-2025,* op. cit., p. 52.

[27] Ibíd., p. 51.

[28] Ibíd., p. 55.

[29] Ibíd., p. 55.

1.6.1. Una precariedad que antecede al campamento

La inseguridad de la tenencia no comienza con la ocupación irregular: en la mayoría de los casos la precede. Conforme a los datos del catastro ministerial de 2022, un 53%[30] de las jefaturas de hogar encuestadas arrendaba antes de instalarse en el campamento y cerca de un tercio[31] vivía en situación de allegamiento. Se trata, en ambos casos, de formas de habitar caracterizadas por la ausencia de protección estable: el arriendo informal, sin contrato que lo respalde, y el allegamiento, que supone residir en la vivienda de un tercero sin título propio.

Ese punto de partida no se distribuye de manera uniforme. De acuerdo con los datos de Techo-Chile, entre los hogares con jefatura femenina un 40,63% vivía en situación de allegamiento, frente a un 33,21% en los de jefatura masculina, y un 34,52% arrendaba sin contrato.[32] La desprotección previa a la llegada al campamento afecta, así, con mayor intensidad a los hogares encabezados por mujeres, cuestión que se retoma más adelante al examinar la respuesta estatal desde una perspectiva de género.

El desplazamiento hacia el campamento no constituye, entonces, el paso de una situación segura a una precaria, sino el tránsito entre formas sucesivas de tenencia desprotegida. A ello contribuye el encarecimiento sostenido del arriendo: entre 2009 y 2022 la proporción de hogares que destinan más del 30% de sus ingresos a ese ítem pasó del 20% a más del 40%, dato coherente con lo consignado en el apartado anterior sobre los factores que obligan a las personas a salir del mercado formal.[33]

1.6.2. El suelo ocupado y la titularidad frente a la que se está expuesto

De acuerdo con el monitoreo de la Red de Derechos Humanos y Desalojos, en el marco del proyecto "Más allá de la vivienda", la mayoría de los casos de ocupación recae sobre propiedad privada (56%), seguida de terrenos bajo administración del Estado, fiscales o municipales (38,5%), mientras que un 5% corresponde a situaciones de superposición o tenencia mixta.[34]

---

[30] Ministerio de Vivienda y Urbanismo, *Presentación Catastro de Campamentos 2022,* https://www.minvu.gob.cl/wp-content/uploads/2022/11/Presentacion-CNC-Nacional-VF-LANDING.pdf

[31] Ibíd.

[32] Techo-Chile, Fundación Vivienda, Centro de estudios socio territoriales, #8M, "Hacia un nuevo amanecer: trayectorias de exclusión de mujeres habitantes del campamento", *Revista Enlaces,* 2022, p. 16.

[33] José Miguel Simian, "Caída en la tasa de propiedad y asequibilidad de la vivienda", *Estudios Públicos*, 172, 2023.

[34] Red de Derechos Humanos y Desalojos de Chile, Proyecto "Más allá de la vivienda" (UPLA) – FONDECYT Regular N°1241518*, Estimación y monitoreo de desalojos forzosos en Chile (estado de estimaciones a marzo de 2025).*

Esta última categoría, aun siendo minoritaria, presenta la mayor complejidad para la resolución jurídica del conflicto, pues sobre un mismo paño de tierra convergen reclamaciones públicas y privadas. La distribución tiene, además, una consecuencia que es oportuno destacar para los propósitos de este capítulo: en cerca de cuatro de cada diez casos el titular del terreno es el propio Estado,[35] de modo tal que ese mismo Estado obligado a garantizar el derecho a una vivienda adecuada es el ente que detenta el dominio del suelo ocupado.

Este dato se conecta con lo señalado en el apartado anterior respecto de las causas de arribo al territorio ocupado: el 81,9%[36] de las familias eligió el terreno por encontrarse en desuso o subutilizado, lo que sitúa la ocupación en el punto de intersección entre la necesidad habitacional no resuelta y la gestión –a veces deficiente– que se realiza del suelo urbano disponible.

1.6.3. Formas de tenencia irregular al interior de los campamentos

A la ausencia de título frente al dueño del terreno se superpone, en algunos casos, un segundo nivel de precariedad, provocado por las relaciones que se establecen dentro del propio asentamiento. Se ha documentado la existencia de ocupaciones organizadas que lotean predios usurpados para vender o arrendar sitios a las familias que llegan a habitarlos, con trazado previo del terreno y apertura de calles mediante maquinaria pesada. Un estudio de Atisba, de 2023, estima en 22.737 las viviendas insertas en ocupaciones de este tipo, y se han registrado casos en que se cobra a los habitantes por el uso del terreno y de los servicios.[37]

Desde la perspectiva de este capítulo, el dato es relevante porque estas familias pagan por un sitio a personas que tampoco detentan título alguno sobre ese terreno, de modo que su posición jurídica no mejora con el desembolso. Quedan expuestas simultáneamente a la acción restitutoria del propietario y a la de quien les cobró, sin que ninguna de las dos relaciones le otorgue protección legal frente al desalojo. Constituye, en rigor, una forma agravada de inseguridad de la tenencia.

---

[35] Ibíd.

[36] Techo-Chile Centro de Estudios CES, *Catastro Nacional de campamentos 2024-2025,* op. cit., p. 38.

[37] Atisba, *Crecimiento de campamentos: Incidencia de Tomas Organizadas con Recursos y Logística,* marzo 2023, https://atisba.cl/monitor/incidencia-de-tomas-organizadas-con-recursos-y-logistica-torl-en-crecimiento-de-campamentos/,. Véase también: El Ciudadano.com: "Loteos irregulares y derecho a la vivienda. El caso Laguna Verde", 28 de enero de 2025. https://www.elciudadano.com/chile/loteos-irregulares-y-derecho-a-la-vivienda-el-caso-laguna-verde/01/28/. La discusión.cl: "Formalizan segundo caso de loteos irregulares en Ñuble", 14 de abril de 2025. https://ladiscusion.cl/formalizan-segundo-caso-de-loteos-irregulares-en-nuble/.

Resulta necesario precisar dos cosas en relación a lo señalado. La primera es que este fenómeno de tenencia y loteo irregular no caracteriza al conjunto de los campamentos ni a la generalidad de quienes los habitan, cuya condición predominante sigue siendo la necesidad habitacional no resuelta descrita en el apartado anterior. La segunda es que la circunstancia de que una familia haya arribado por esta vía no altera las obligaciones que el derecho internacional impone al Estado al practicar un desalojo, según se examina en el apartado 2.

1.6.4. La amenaza de desalojo como magnitud mensurable

La inseguridad de la tenencia se traduce en amenazas concretas y cuantificables. Conforme al Catastro Nacional de Campamentos 2024-2025, 447[38] campamentos se encuentran bajo amenaza de desalojo, de los cuales en un 55,2%[39] sus habitantes declaran contar con una notificación formal. En consecuencia, hay comunidades que se saben amenazadas sin que ello conste en un acto formal, situación que anticipa un problema que se examina más adelante, relativo al emplazamiento por parte de la autoridad pertinente y al conocimiento efectivo de los procedimientos entre las familias afectadas.

La precariedad que caracteriza a los campamentos no es únicamente material, sino también jurídica: se habita sin título, sobre suelo ajeno, en ocasiones bajo relaciones internas igualmente desprovistas de amparo legal, y bajo amenaza. Se trata, además, de una condición de precariedad que, en la mayoría de los casos, antecede al arribo y se prolonga tras el desalojo. Por eso resulta crucial examinar cómo esa amenaza se materializa, mediante qué vías, a instancia de qué actores y con qué consecuencias para las familias afectadas.

2. ESTÁNDARES INTERNACIONALES APLICABLES A LOS DESALOJOS FORZOSOS Y OBLIGACIONES EXIGIBLES AL ESTADO

El objetivo de este apartado es determinar qué obligaciones concretas pesan sobre el Estado de Chile cuando se practica un desalojo de un campamento. Con ese objetivo, primero se establece el marco del derecho a una vivienda adecuada, enfatizando en el factor de la seguridad jurídica de la tenencia y los estándares internacionales aplicables al Estado. Luego,

[38] Techo-Chile, Centro de Estudios CES, *Catastro Nacional de campamentos 2024-2025*, op. cit., p. 26.

[39] Ibíd., p.27.

se sistematizan las obligaciones del Estado antes, durante y después de los desalojos.

2.1. El derecho a una vivienda adecuada como marco

El derecho a la vivienda integra el derecho a un nivel de vida adecuado consagrado en el artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos[40] y en el artículo 11.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.[41] Aparece, también, respecto de grupos determinados en el artículo 14 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer[42] y en el artículo 27 de la Convención sobre los Derechos del Niño.[43]

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante, Comité PIDESC) precisó su contenido en la Observación General N°4, de 1991, al señalar que el derecho a la vivienda no se agota con el acceso a un refugio material, sino que debe entenderse como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte.[44] La formulación fija tres condiciones que operan como criterio de suficiencia y que reaparecerán como parámetro al evaluar los desalojos. Una vivienda que se habita bajo temor permanente de expulsión no satisface la condición de seguridad, aunque materialmente sea sólida; una que se ocupa bajo hostigamiento no satisface la de paz; y una expulsión ejecutada sin resguardo de la integridad de las personas afectadas vulnera la condición de dignidad.

2.2. Los elementos de adecuación

El Comité PIDESC identifica siete elementos cuya concurrencia determina que una vivienda pueda considerarse adecuada: seguridad jurídica de la tenencia; disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e

---

[40] Organización de las Naciones Unidas, *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, 1948, https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights

[41] Organización de las Naciones Unidas, *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, adoptado por la Asamblea General en 1966, https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights

[42] Organización de las Naciones Unidas, *Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer*, aprobada por la Asamblea General en su resolución 34/180 de 1979, artículo 14, https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/convention-elimination-all-forms-discrimination-against-women

[43] Organización de las Naciones Unidas, *Convención sobre los Derechos del Niño*, aprobada por la Asamblea General en su resolución 44/25 de 1989, artículo 27, https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/convention-rights-child

[44] Organización de las Naciones Unidas, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observación General N°4, El derecho a una vivienda adecuada*, sexto período de sesiones, 1991, párr. 7.

infraestructura; gastos soportables; habitabilidad; asequibilidad; lugar; y adecuación cultural.[45]

Estos elementos operan de manera conjunta y varios de ellos han sido desarrollados por otros órganos de tratados. Así, la disponibilidad de servicios se vincula directamente con el derecho a la salud, respecto del cual el Comité PIDESC ha señalado que entre las obligaciones básicas figura garantizar el acceso a un hogar, una vivienda y condiciones sanitarias básicas, junto a un suministro adecuado de agua limpia potable.[46] En el mismo orden, el Comité de los Derechos del Niño ha precisado que las viviendas deben disponer de fuentes de energía seguras para cocinar, calefaccionar e iluminar, ventilación adecuada, ausencia de moho, sustancias tóxicas y humo, gestión eficaz de residuos, protección frente al tráfico, el ruido excesivo y el hacinamiento, y acceso a instalaciones de agua potable, higiene y saneamiento sostenibles.[47]

La situación chilena presenta déficits documentados en este plano. El Relator Especial sobre medio ambiente constató, tras su visita al país, que decenas de miles de hogares en comunidades rurales y en asentamientos informales situados en las afueras de las grandes ciudades carecen de acceso seguro a agua potable en cantidad suficiente, conforme a las normas internacionales de derechos humanos.[48] La Relatora Especial sobre el derecho a la salud, por su parte, recomendó al Estado intensificar las medidas destinadas a garantizar el acceso de todas las personas a los factores determinantes básicos de la salud.[49]

Ahora bien, en relación a lo señalado, hay una consideración decisiva: de nada sirve alcanzar los estándares de habitabilidad o de lugar adecuado si la permanencia en la vivienda puede ser interrumpida en cualquier momento.

---

[45] Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observación General N°4*, op. cit., párr. 8.

[46] Organización de las Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 22° período de sesiones, *Observación General N°14, El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud*, E/C.12/2000/4, 11 de agosto de 2000, párrs. 11 y 43.

[47] Organización de las Naciones Unidas, Comité de los Derechos del Niño, *Observación General N°26, relativa a los derechos del niño y el medio ambiente, con particular atención al cambio climático*, CRC/C/GC/26, 22 de agosto de 2023, párr. 48. Véase también el párr. 46, sobre el ejercicio sostenible de los derechos a la vivienda, la alimentación, el agua y el saneamiento.

[48] Organización de las Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, *Informe de visita a Chile del Relator Especial sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible, David R. Boyd,* A/HRC/55/43/Add.1, 3 de enero de 2024, párr. 39.

[49] Organización de las Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, *Informe de visita a Chile de la Relatora Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, Tlaleng Mofokeng*, A/HRC/59/48/Add.1, 23 de abril de 2025, recomendación 98, literal b.

2.3. La seguridad jurídica de la tenencia

La seguridad jurídica de la tenencia supone que, cualquiera sea el título con que se ocupe el lugar donde se habita, debe existir una protección legal efectiva y suficiente contra los desalojos forzosos, el hostigamiento y otras amenazas.[50] La definición contiene dos elementos que conviene subrayar por su rendimiento posterior.

El primero es que la protección no se condiciona a la existencia de un título. La formulación del Comité ("cualquiera sea el tipo de tenencia") excluye expresamente que la protección se reserve a quienes detentan dominio o un derecho contractual sobre el lugar ocupado. En términos concordantes, la Relatoría 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, ha entendido la seguridad de la tenencia como un conjunto de relaciones vinculadas a la vivienda y la tierra, establecido en el derecho codificado o consuetudinario o mediante acuerdos no oficiales o híbridos, que permite vivir en el propio hogar "en condiciones de seguridad, paz y dignidad".[51] La carencia de título, en consecuencia, no es un antecedente que inhabilite la protección, sino precisamente una condición que la hace exigible.

El segundo es que la protección debe ser jurídica y contar con recursos efectivos, es decir, traducirse en herramientas del derecho interno susceptibles de ser invocadas. De este elemento deriva la regla que gobierna todo el apartado siguiente: los desalojos forzosos son *prima facie* incompatibles con los requisitos del Pacto y solo pueden justificarse en las circunstancias más excepcionales y de conformidad con los principios pertinentes del derecho internacional.[52]

2.4. Igualdad y no discriminación

El derecho a una vivienda adecuada es aplicable a toda persona o familia, con independencia de la edad, la situación económica, la pertenencia a un grupo o cualquier otra condición.[53] La obligación de no discriminar –estipulada en el artículo 2, párrafo 2 del Pacto–, es de "efecto inmediato

---

[50] Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observación General N°4*, op. cit., párr. 8, literal a.

[51] Organización de las Naciones Unidas, Asamblea General, Consejo de Derechos Humanos, A/HRC/25/54, 30 de diciembre de 2013, párr. 5.

[52] Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observación General N°4*, op. cit., párr. 18.

[53] Ibíd., párr. 6.

y de aplicación transversal", según ha precisado el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su Observación General N°20.[54]

Es preciso distinguir el aporte de cada órgano internacional, porque la fuente determina el alcance del estándar. El Comité de Derechos Humanos ha señalado que el principio de igualdad y no discriminación se consagra tanto en el artículo 2, número 1, como en el artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y que esta última disposición no se limita a reiterar la garantía del artículo 2, sino que establece un derecho autónomo, aplicable a cualquier esfera sujeta a la normativa y protección de las autoridades, con independencia de que el derecho sustantivo afectado figure o no en el Pacto.[55] La Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, por su parte, define la discriminación en función del linaje o del origen nacional o étnico que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio en condiciones de igualdad de los derechos humanos.[56] Y la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer contiene una definición equivalente referida a las distinciones basadas en el sexo.[57]

La relevancia de este principio para el caso estudiado es concreta. Las personas que habitan asentamientos informales son víctimas de discriminación y acoso generalizados por el solo hecho de residir en ellos: hostigamiento a los residentes de esos espacios, acoso de los niños en las escuelas, denegación de acceso al crédito y a servicios básicos, y denegación de apoyo social y empleo por carecer de un domicilio oficial.[58] La Relatoría ha constatado, asimismo, que los grupos de especial protección, como las mujeres, los niños, niñas y adolescentes, personas con discapacidad y las personas mayores, nunca han tenido acceso a soluciones duraderas ni se les ha ofrecido la oportunidad de reasentarse conforme a las normas internacionales,

---

[54] Organización de las Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 42° período de sesiones, *Observación General N°20, La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales*, E/C.12/GC/20, 2 de julio de 2009, párr. 7.

[55] Organización de las Naciones Unidas, Comité de Derechos Humanos, *Observación General N°18, No discriminación*, 37° período de sesiones, 1989, párrs. 7 y 12, en relación con el artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, aprobado por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI).

[56] Organización de las Naciones Unidas, *Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial*, 21 de diciembre de 1965, artículo 1°.

[57] *Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer*, op. cit., artículo 1°.

[58] Organización de las Naciones Unidas, Asamblea General, *Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado*, A/73/310/Rev.1, 19 de septiembre de 2018, párr. 44.

y que los reasentamientos efectivamente producidos han tenido efectos muy negativos, socavando los derechos de las personas afectadas.[59]

Por último –y esto tiene incidencia directa en la realidad de muchos campamentos chilenos con gran número de inmigrantes–, el disfrute de los derechos reconocidos no se limita a los nacionales del Estado parte, sino que alcanza a todos los individuos con independencia de su nacionalidad o condición de apátridas, incluidos solicitantes de asilo, refugiados y trabajadores migrantes que se encuentren en el territorio o bajo la jurisdicción del Estado.[60]

2.5. El reconocimiento en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos

El artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos compromete a los Estados a adoptar providencias para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos.[61] En el artículo 34 de la Carta se establece como meta básica una vivienda adecuada para todos los sectores de la población.[62]

Durante casi treinta años de jurisdicción contenciosa la Corte Interamericana no reconoció en forma directa el artículo 26 como norma justiciable.[63] El punto de inflexión fue el caso *Lagos del Campo vs. Perú*, en que reconoció violaciones a esa disposición.[64] En *Yarce y otras vs. Colombia* el voto concurrente del juez Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot advirtió que, entre los derechos sociales, el derecho a la vivienda ha pasado desapercibido en el derecho internacional de los derechos humanos e incluso

---

[59] Organización de las Naciones Unidas, Asamblea General, Consejo de Derechos Humanos, Relator Especial sobre una vivienda adecuada, *Los reasentamientos tras los desalojos y los desplazamientos: análisis de una crisis de derechos humanos*, A/HRC/55/53, 25 de enero de 2024, párr. 1.

[60] Organización de las Naciones Unidas, Comité de Derechos Humanos, *Observación General N°31, Naturaleza de la obligación jurídica general impuesta a los Estados Partes en el Pacto*, CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, 26 de mayo de 2004, párr. 10, que se remite a la *Observación General N°15* del mismo Comité, 27° período de sesiones, 1986.

[61] Organización de los Estados Americanos, *Convención Americana sobre Derechos Humanos, San José de Costa Rica*, 22 de noviembre de 1969, artículo 26, https://www.oas.org/es/cidh/mandato/documentos-basicos/convencion-americana-derechos-humanos.pdf

[62] Organización de los Estados Americanos, Carta de la Organización de los Estados Americanos, 13 de diciembre de 1951, artículo 34 literal k), https://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_A-41_carta_OEA.asp

[63] Christian Courtis, "El alcance de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales: el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en la jurisprudencia de la Corte Interamericana", *Anuario de Derechos Humanos*, Universidad de Chile, vol. 21, 2025, p. 335.

[64] Courtis, op. cit., p. 336.

en el sistema interamericano.[65] En *Vereda La Esperanza vs. Colombia* el mismo juez sostuvo que el cumplimiento del deber estatal de respetar y garantizar los derechos sociales no depende de evaluaciones sobre progresividad o disponibilidad de recursos, sino que se exige del mismo modo que respecto de los demás derechos humanos.[66] Recordó, en ese sentido, que los Estados no solo deben abstenerse de violar los derechos, sino adoptar medidas positivas determinables en función de las necesidades particulares de protección del sujeto, sea por su condición personal o por la situación específica en que se encuentre.[67]

El reconocimiento por parte de la Corte IDH se produjo en *Pueblos Indígenas Tagaeri y Taromenane vs. Ecuador*, donde estimó que la referencia de la Carta posee grado suficiente de especificidad para derivar la existencia del derecho a una vivienda adecuada y, por tanto, que se trata de un derecho protegido por el artículo 26 de la Convención, ampliamente reconocido, además, en el *corpus iuris* internacional.[68] Finalmente, en *Comunidades Quilombolas de Alcântara vs. Brasil*, de 2024, la Corte IDH se pronunció ya no en voto concurrente sino como decisión, reconociendo el derecho, sus condicionantes y los parámetros aplicables a los desalojos por motivos de desarrollo.[69]

Debe advertirse, sin embargo, que la justiciabilidad directa del artículo 26 constituye un punto de controversia entre los propios jueces de la Corte IDH, de modo que la línea reseñada describe una tendencia y no una doctrina consolidada.

2.6. Fuerza vinculante y exigibilidad interna

Determinar obligaciones exige precisar por qué estos estándares vinculan al Estado. En esta línea, concurren tres elementos. El primero es la regla *pacta sunt servanda*: todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe, conforme al artículo 26 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

---

[65] Corte IDH, *Yarce y otras vs. Colombia*, 22 de noviembre de 2016, voto concurrente del juez Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot, apartado III, párr. 47.

[66] Corte IDH, *Vereda La Esperanza vs. Colombia*, 31 de agosto de 2017, voto concurrente del juez Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot, párr. 11.

[67] Corte IDH, *Gonzales Lluy y otros vs. Ecuador*, 1 de septiembre de 2015, Serie C N°298, párr. 168, citado en el voto concurrente del juez Ferrer Mac-Gregor Poisot en Caso *Vereda La Esperanza vs. Colombia*, op. cit., párr. 82.

[68] Corte IDH, *Pueblos Indígenas Tagaeri y Taromenane vs. Ecuador*, 4 de septiembre de 2024, párr. 262.

[69] Corte IDH, *Comunidades Quilombolas de Alcântara vs. Brasil*, 21 de noviembre de 2024, párrs. 219 a 224.

El segundo es que la obligación fundamental –que deriva del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales– consiste en que los Estados Parte den efectividad a los derechos en él reconocidos.[70] En general, las normas internacionales de derechos humanos jurídicamente vinculantes deben operar directa e inmediatamente en el sistema jurídico interno de cada Estado Parte, permitiendo a los interesados reclamar la protección de sus derechos ante los jueces y tribunales nacionales.[71]

El tercero es que la obligación de asegurar niveles esenciales básicos de cada derecho no está sujeta a progresividad. El Comité ha confirmado que los Estados tienen la obligación fundamental de asegurar como mínimo la satisfacción de niveles esenciales de cada uno de los derechos enunciados en el Pacto.[72] Ello acota considerablemente el margen que ofrece la cláusula de recursos disponibles: la disponibilidad presupuestaria puede modular el ritmo de realización progresiva, pero no suspende el contenido mínimo ni las obligaciones de cumplimiento inmediato, entre las que se cuentan la no discriminación y la prohibición de medidas regresivas.

2.7. Las obligaciones del Estado en materia de desalojos

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales dedicó, íntegramente, su Observación General N°7 a los desalojos forzosos, utilizando la expresión con énfasis en el sentido de arbitrariedad e ilegalidad de la conducta estatal.[73] Los definió, con claridad, como el hecho de hacer salir a personas, familias o comunidades de los hogares o las tierras que ocupan, en forma permanente o provisional, sin ofrecerles medios apropiados de protección legal o de otra índole ni permitirles el acceso a ellos.[74]

La definición es relevante ya que no se refiere a la violencia que implica un desalojo, ni a la ilegalidad de la ocupación previa, ni a la ausencia de orden judicial para proceder a la erradicación. Solo se considera como elemento determinante de omisión estatal la falta de medios apropiados de protección de las personas. Por esta razón, un desalojo ordenado por un tribunal competente y ejecutado conforme a la ley interna puede, no

[70] Organización de las Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 19° período de sesiones, *Observación General N°9, La aplicación interna del Pacto*, E/C.12/1998/24, 3 de diciembre de 1998, párr. 1.

[71] Ibíd., párr. 4.

[72] Organización de las Naciones Unidas, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observación General N°3, La índole de las obligaciones de los Estados Partes*, quinto período de sesiones, 1990, párr. 10.

[73] Organización de las Naciones Unidas, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observación General N°7, El derecho a una vivienda adecuada: los desalojos forzosos*, 16° período de sesiones, 1997, párr. 3.

[74] Ibíd., párr. 3.

obstante, constituir un desalojo forzoso en el sentido del Pacto, si no se acompañó de las garantías exigibles acordes con los estándares internacionales.

Por su parte, el Relator Especial ha entendido el desalojo como la expulsión permanente o temporal de personas de sus hogares o tierras a raíz de un proceso legal, se proporcione o no reasentamiento.[75]

El desalojo constituye, en consecuencia, la excepción y no el instrumento ordinario de resolución del conflicto. Solo puede llevarse a cabo lícitamente en circunstancias excepcionales y de conformidad con las disposiciones pertinentes del derecho internacional de los derechos humanos.[76] Para ajustarse al derecho internacional, los desalojos deben cumplir tres condiciones sustantivas de carácter copulativo: fundarse en motivos fijados por la normativa, obedecer a un interés público legítimo y no dar lugar a un empeoramiento de los derechos de las personas desalojadas.[77] Esta tercera condición es la que con mayor frecuencia se desatiende y la que ordena la evaluación posterior: un desalojo que deja a las familias en peor situación que la previa no satisface el estándar, aun cuando concurran las dos primeras condiciones.

A lo señalado se agrega otra limitación, acorde al estándar: la falta de seguridad jurídica de la tenencia no puede justificar en ningún caso los desalojos forzosos de los residentes de asentamientos informales, y la seguridad de la tenencia conforme al derecho interno no debe limitarse a los poseedores de títulos oficiales o de derechos contractuales.[78] En consecuencia, la sola circunstancia de que quienes habitan un campamento carezcan de título no constituye por sí misma motivo suficiente para el desalojo.

Finalmente, los Estados deben adoptar "todas las medidas apropiadas para evitar o reducir al mínimo los desalojos o desplazamientos causados por actividades, proyectos o políticas previstos".[79] La obligación de prevención antecede, así, a las obligaciones procedimentales que detallaremos a continuación.

---

[75] Naciones Unidas, *Principios Rectores sobre el Reasentamiento*, anexo del informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada, Balakrishnan Rajagopal, A/HRC/61/43, II, Definiciones, literal d.

[76] Anexo I del informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada, A/HRC/4/18, *Principios Básicos y Directrices sobre los desalojos y el desplazamiento generados por el desarrollo*, párr. 6.

[77] Organización de las Naciones Unidas, Asamblea General, Consejo de Derechos Humanos, Relator Especial sobre una vivienda adecuada, *La tierra y el derecho a una vivienda adecuada*, A/80/351, 27 de agosto de 2025, párr. 16.

[78] Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada, A/73/310/Rev.1, op. cit., párr. 36.

[79] Principios Rectores sobre el Reasentamiento, A/HRC/61/43, op. cit., IV, Obligaciones generales de los Estados, n°2.

2.7.1. Obligaciones anteriores al desalojo

Las garantías exigibles antes de la ejecución provienen de dos instrumentos que operan de manera complementaria: las garantías procesales de la Observación General N°7 y las directrices de los Principios Básicos y Directrices sobre los desalojos y el desplazamiento generados por el desarrollo, que las profundizan con mayor detalle.

Conforme a la Observación General N°7, ante casos de desalojo el Estado debe garantizar, entre otras garantías:[80] la consulta efectiva de las personas afectadas por el proceso; un plazo suficiente y razonable de notificación previa a las comunidades afectadas; la entrega, con antelación razonable, de información sobre la práctica del desalojo; la identificación de toda persona que participará del proceso; el ofrecimiento de recursos jurídicos y de asistencia letrada a quienes necesiten pedir reparación ante los tribunales.

Los Principios Básicos y Directrices precisan que el aviso debe permitir a las personas afectadas hacer "un inventario para evaluar sus bienes inmuebles, inversiones y otros bienes materiales que pueden verse dañados".[81] Añaden, respecto de la fase previa al desalojo, la obligación de dar aviso apropiado a todas las personas que puedan ser afectadas y de informar que se celebrarán audiencias públicas sobre las alternativas propuestas; de difundir eficazmente y por adelantado la información sobre los planes de reasentamiento, con medidas especiales para proteger a los grupos vulnerables; de conceder un plazo razonable para el examen público y la formulación de comentarios u objeciones; de facilitar el asesoramiento jurídico, técnico y de otro tipo; y de celebrar audiencias públicas que permitan impugnar la decisión de desalojo o presentar alternativas.[82]

Estas obligaciones configuran, en conjunto, un estándar de debido proceso reforzado, cuyo núcleo es que las personas afectadas sean individualizadas, informadas, oídas y asistidas antes de que la decisión se adopte, y no solo notificadas de una decisión ya tomada.

2.7.2. Obligaciones durante la ejecución

Durante la ejecución material del desalojo rigen las siguientes obligaciones: presencia obligatoria de funcionarios gubernamentales o de sus

---

[80] Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observación General N°7*, op. cit., párr. 15.

[81] Principios Básicos y Directrices, A/HRC/4/18, op. cit., párr. 42.

[82] Ibíd., párr. 37.

representantes;[83] acceso de observadores neutrales al procedimiento;[84] respeto de la dignidad y de los derechos humanos a la vida y a la seguridad de las personas afectadas;[85] observancia de los principios de proporcionalidad y necesidad en el uso de la fuerza;[86] prohibición de ejecutar el desalojo con tiempo inclemente, durante festividades o fiestas religiosas, antes de las elecciones, o durante o inmediatamente antes de los exámenes escolares;[87] y prohibición de exigir a las personas desalojadas que destruyan sus propias viviendas u otras construcciones.[88] El desalojo tampoco debe efectuarse en malas condiciones ambientales ni de noche, salvo que las personas interesadas consientan.[89]

2.7.3. Obligaciones posteriores al desalojo

Tras la ejecución de un desalojo los gobiernos son responsables de proporcionar una indemnización justa y un alojamiento alternativo suficiente, y deben garantizar que las personas desalojadas tengan acceso seguro a alimentos esenciales, agua potable y saneamiento; alojamiento básico y vivienda; vestimenta apropiada; servicios médicos esenciales; fuentes de sustento; acceso a los recursos comunes de propiedad de los que dependían previamente; y educación para los niños e instalaciones para su cuidado.[90]

La Observación General N°7 mandata al Estado proporcionar, en la mayor medida que le permitan sus recursos, otra vivienda, reasentamiento o acceso a tierras productivas.[91] Cuando el desalojo o el desplazamiento no puedan evitarse, todas las personas afectadas tienen derecho a un reasentamiento sin demoras indebidas, que garantice un nivel de vida igual o mejor, incluido el derecho a una vivienda adecuada, a medios de vida sostenibles y a la cohesión cultural.[92] Durante la operación se debe hacer todo lo posible por no dividir las comunidades que ya poseen cohesión social y contribuir al sostenimiento de las redes vecinales.[93]

---

83 Ibíd., párr. 45.
84 Ibíd., párr. 46.
85 Ibíd., párr. 47.
86 Ibíd., párr. 48.
87 Ibíd., párr. 49.
88 Ibíd., párr. 51.
89 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observación General N°7*, op. cit., párr. 15.
90 Principios Básicos y Directrices, A/HRC/4/18, op. cit., párr. 52.
91 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observación General N°7*, op. cit., párr. 16.
92 Principios Rectores sobre el Reasentamiento, A/HRC/61/43, op. cit., III, Derechos de las personas desalojadas o reasentadas, n°6.
93 Informe A/HRC/55/53, op. cit., párr. 12.

2.7.4. Obligaciones transversales

Existen cuatro obligaciones generales que gravitan sobre el conjunto del proceso y también sobre el diseño normativo y de política pública. La primera establece que los Estados no deben incorporar, en el desarrollo normativo ni en las políticas públicas, medidas que puedan considerarse regresivas respecto de la protección frente a los desalojos forzosos.[94] La obligación alcanza, por tanto, a la actividad legislativa y no solo a la práctica administrativa o judicial. En segundo lugar, el Comité DESC señala que los Estados Parte deben aprobar y aplicar la legislación nacional que prohíba expresamente los desalojos forzosos y establezca un marco para que los procesos de desalojo y reasentamiento se ajusten al derecho y a las normas internacionales de derechos humanos.[95] Correlativamente, los Estados deben proporcionar a todas las personas un grado razonable de seguridad de la tenencia que les garantice protección jurídica contra los desalojos,[96] y promover, proteger y reforzar toda una variedad de formas de tenencia, con el fin de cautelar la seguridad del hogar en todas las circunstancias.[97] Lo anterior se conecta con la constatación del Comité en su Observación General N°26: puesto que el acceso a la tierra permite disponer de espacio para establecer una vivienda, el disfrute del derecho a una vivienda adecuada depende en gran medida del acceso seguro a la tierra, y quienes carecen de ese derecho corren riesgo de ser víctimas de desplazamientos y desalojos forzosos.[98]

En tercer lugar, existe la obligación de garantizar el acceso a un recurso efectivo que permita que los tribunales apliquen rigurosamente la prohibición de los desalojos forzosos y garanticen el requisito de participación efectiva de los residentes.[99] El Estado debe contar, además, con un sistema de recursos procesales y medios de impugnación legales, que asegure la observancia efectiva del marco jurídico relativo a la tierra, mediante servicios no discriminatorios, rápidos y accesibles.[100] El recurso efectivo no ha de interpretarse necesariamente como uno que sea ejercido ante tribunales de justicia: cabe la vía administrativa de reclamación, siempre

---

94 Principios Básicos y Directrices, A/HRC/4/18, op. cit., párr. 18.

95 Organización de las Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observación General N°26, relativa a los derechos sobre la tierra y los derechos económicos, sociales y culturales*, E/C.12/GC/26, 24 de enero de 2023, párr. 23, con referencia al caso *Gómez-Limón Pardo vs. España*, E/C.12/67/D/52/2018, párr. 9.4.

96 Ibíd., párr. 23.

97 Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada, A/73/310/Rev.1, op. cit., párr. 36.

98 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observación General N°26*, op. cit., párr. 7.

99 Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada, A/73/310/Rev.1, op. cit., párr. 92.

100 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observación General N°26*, op. cit., párr. 60.

que sea accesible, no onerosa, rápida y eficaz, y que permita acceder a una apelación judicial al término del procedimiento.[101] Debe descartarse, en este punto, la objeción de que los derechos sociales no admitirían remedio judicial: esa diferenciación respecto de los derechos civiles y políticos no encuentra justificación ni en la naturaleza de los derechos ni en las disposiciones pertinentes del Pacto.[102] En el sistema interamericano, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre dispone en su artículo XVIII que toda persona puede recurrir a los tribunales para hacer valer sus derechos y debe disponer de un procedimiento sencillo y breve que la ampare contra actos de la autoridad que violen, en su perjuicio, derechos fundamentales consagrados constitucionalmente.[103]

Por último, el Estado debe incorporar medidas especiales para garantizar que las mujeres no sean objeto de violencia ni de discriminación de género durante los desalojos, y para proteger los derechos humanos de los niños.[104] Esta obligación se refuerza con lo señalado respecto de la posición de la población migrante y de los grupos de especial protección.

No proveer a las personas de acceso a una vivienda adecuada una vez desalojadas, constituye una violación del derecho y genera responsabilidad internacional del Estado. Si se verifica su incumplimiento, se deben examinar las medidas de reparación e indemnización y las garantías de no repetición que correspondan al caso, en particular tratándose de desalojos ya ejecutados sin observancia de las salvaguardias descritas.

Conviene subrayar que esta consecuencia opera con independencia de la regularidad del desalojo conforme al derecho interno. Dado que la definición de desalojo forzoso atiende a la ausencia de medios apropiados de protección de las personas afectadas sin ponderar la legalidad o no de la orden, la responsabilidad estatal puede comprometerse aun cuando el desalojo se haya practicado en cumplimiento de una resolución judicial ejecutoriada.

Estas obligaciones no dependen, en su núcleo esencial, de la disponibilidad de recursos: la cláusula de progresividad modula el ritmo de realización de esas obligaciones, pero no suspende ni el contenido mínimo del derecho ni los deberes de cumplimiento inmediato. Sobre esta base se

---

[101] Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observación General N°9*, op. cit., párr. 9.

[102] Ibíd., párr. 10.

[103] Organización de los Estados Americanos, *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre*, IX Conferencia Internacional Americana, 1948, artículo XVIII, https://www.oas.org/es/cidh/mandato/basicos/declaracion.asp

[104] Principios Básicos y Directrices, A/HRC/4/18, op. cit., párr. 47.

examina, a continuación, la adecuación a los estándares internacionales de la respuesta legislativa y judicial chilena.

3. LA RESPUESTA LEGISLATIVA Y SU ADECUACIÓN A LOS ESTÁNDARES INTERNACIONALES

En el apartado 2 se identificaron las obligaciones que el derecho internacional impone al Estado en materia de desalojos forzosos. Cuatro de ellas se dirigen específicamente al legislador: abstenerse de introducir medidas regresivas respecto de la protección frente a los desalojos; prohibir en forma expresa los desalojos forzosos en la legislación interna y establecer un marco que ajuste los procesos de desalojo y reasentamiento a las normas internacionales; abstenerse de fundar el desalojo en la sola carencia de título; y promover, proteger y reforzar la variedad de formas de tenencia. A ellas se agregan las obligaciones procedimentales, que el legislador puede satisfacer o frustrar según el diseño de los procedimientos que establezca.

Esta sección examina la producción normativa chilena del período a la luz de esas obligaciones. El análisis se ordena cronológicamente, desde el reconocimiento del derecho en sede legal hasta los proyectos actualmente en tramitación, y el contraste con los estándares se formula a propósito de cada cuerpo normativo.

3.1. El punto de partida: un derecho sin suficiente consagración normativa interna

El reconocimiento del derecho a una vivienda adecuada se encuentra presente en el discurso público; sin embargo, no está consagrado con claridad en una fuente normativa interna. La Constitución Política de la República no lo garantiza expresamente.

Ello no significa que el derecho internacional carezca de fuerza vinculante en el orden interno. Como razonó el voto disidente en el control de constitucionalidad del proyecto que incorporó la medida precautoria de restitución anticipada de inmuebles, si bien la Constitución no garantiza de manera expresa el derecho a la vivienda, este forma parte de los compromisos internacionales asumidos por el Estado de Chile al ratificar el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; y la disposición del artículo 11, párrafo primero, del Pacto, en consonancia con el artículo 5° inciso segundo de la Constitución, constituye un límite al ejercicio de la soberanía.[105] El mismo voto destacó la relevancia

[105] Tribunal Constitucional, Sentencia Rol N°13215-22-CPR, 2 de junio de 2022, considerando 6°. del voto disidente de los ministros Cristián Letelier Aguilar y José Ignacio Vásquez Márquez y de

de la Observación General N°4 en lo relativo a la seguridad jurídica de la tenencia, y de la Observación General N°7 en cuanto determina las circunstancias en que los desalojos son admisibles y enuncia medidas de protección.[106]

El único avance legislativo del período en sentido protector de los estándares internacionales es la Ley 21.450, modificada por la Ley 21.798, a partir de la cual se creó el Plan de Emergencia Habitacional 2022-2025, que contempla entre sus principios el enfoque de derechos humanos y la perspectiva de la vivienda como derecho. Su ejecución, sin embargo, resultó deficitaria precisamente en la línea que aquí interesa: según el décimo reporte de Déficit Cero, la línea de campamentos fue una de las de menor avance, con una meta de 40.597 hogares, 9.748 soluciones entregadas (24%), 15.705 en proceso (39%) y 15.144 sin intervención (37%).[107]

La Ley 21.450 no se agota en el mero enunciado de principios, dado que constituye el mandato legal en virtud del cual el Ejecutivo formula los instrumentos de política habitacional, y es por esa vía que su contenido resulta pertinente al examen de la respuesta legislativa. El Plan Integral de Vivienda y Urbanismo, presentado el 8 de julio de 2026 ante la Comisión de Vivienda, Desarrollo Urbano y Bienes Nacionales de la Cámara de Diputados, se estructura sobre tres desafíos: el déficit cualitativo, el crecimiento de tomas, usurpaciones y loteos irregulares, y el riesgo de desastres asociado al cambio climático. No contiene referencia a la situación particular de las familias que habitan campamentos, salvo en clave de seguridad pública, ni contempla programas orientados a diversificar las formas de tenencia. Esto último es directamente contrario a la obligación de promover, proteger y reforzar toda una variedad de formas de tenencia de vivienda con el fin de proteger la seguridad del hogar en todas las circunstancias, examinada entre las obligaciones transversales del Estado de Chile.[108]

El derecho internacional de los derechos humanos exige que los Estados aprueben y apliquen legislación nacional que prohíba expresamente los

---

la ministra Nancy Yáñez Fuenzalida. En igual sentido, Tribunal Constitucional, Sentencia Rol N°2493-13-INA, 6 de mayo de 2014, considerando 7°.

[106] Tribunal Constitucional, Rol N°13215-22-CPR, op. cit., sobre proyecto de ley que modifica la Ley 18.101 y el Código de Procedimiento Civil para incorporar la medida cautelar de restitución anticipada de inmuebles y establecer un procedimiento monitorio de cobro de rentas de arrendamiento en los juicios que indica, correspondiente al Boletín N°12.809-07, op. cit., considerandos 7°, 8° y 9° del voto disidente, al considerar inconstitucional el artículo 1°, numeral 1 del proyecto de ley, que incorpora un nuevo artículo 7 bis al artículo 8 de la Ley 18.101, que fija normas especiales sobre arrendamiento de predios urbanos.

[107] Déficit Cero, *Décimo Informe Plan de Emergencia Habitacional*, 2026, pp. 9 y 10.

[108] Cámara de Diputados, Comisión de Vivienda, Desarrollo Urbano y Bienes Nacionales, período legislativo 2026-2030, acta de sesión 12/374, miércoles 8 de julio, página 6.

desalojos forzosos y establezca un marco para que los procesos de desalojo y reasentamiento se ajusten al derecho internacional de los derechos humanos. Chile no cuenta con esa legislación: no existe norma que prohíba los desalojos forzosos, ni que regule las condiciones de su procedencia, ni que fije las garantías exigibles antes, durante y después de su ejecución. El vacío es relevante por partida doble. Explica, en primer lugar, que las salvaguardias hayan debido ser construidas jurisprudencialmente por la Corte Suprema, con los déficits de alcance y de exigibilidad ya examinados. Y significa, en segundo lugar, que la obligación positiva de legislar permanece incumplida durante todo el período estudiado, mientras la actividad legislativa efectivamente desplegada operó en la dirección contraria, según se examina a continuación.

3.2. La Ley 21.633: origen, mutación y contenido

La Ley 21.633 –que regula los delitos de ocupación ilegal de inmuebles, fija nuevas penas y formas comisivas e incorpora mecanismos de restitución– tuvo como objetivo original sancionar las ocupaciones violentas que tenían lugar en zonas como las regiones del Biobío y de La Araucanía. Durante su tramitación ese objetivo fue mutando, y se incorporaron al Código Penal los delitos de los artículos 457, 457 bis, 458, 458 bis, 462 bis y 470 bis.[109]

El mensaje del Boletín N°14.015-25 distinguía expresamente entre los asentamientos irregulares espontáneos, originados en la extrema necesidad, y las ocupaciones organizadas por grupos que buscan lucrar mediante la usurpación de terreno ajeno y la estafa a los compradores. La distinción, por tanto, no fue ignorada por el legislador, dado que estaba formulada desde el origen del proyecto. Durante el primer trámite constitucional el punto fue reiterado en la Comisión de Seguridad Pública del Senado, donde se advirtió que las ocupaciones de terreno también se producen en los campamentos y que el proyecto no resolvía ese problema.[110]

El texto finalmente aprobado no recogió esa distinción en la descripción típica, donde se describe de manera precisa una conducta prohibida. La necesidad habitacional no opera como elemento del tipo ni como causal de exclusión, sino únicamente como circunstancia de determinación de

[109] Ley 21.633, que regula los delitos de ocupación ilegal de inmuebles, fija nuevas penas y formas comisivas e incorpora mecanismos eficientes de restitución, 24 de noviembre de 2023. Sobre el contenido de las figuras incorporadas, véanse los artículos 457, 457 bis, 458, 458 bis, 462 bis y 470 bis del Código Penal.

[110] Informe de la Comisión de Seguridad Pública del Senado, 27 de agosto de 2021, intervención del senador Huenchumilla.

la pena, y solo respecto de la ocupación sin violencia ni intimidación en las personas ni daño en las cosas. La consecuencia es que una ley concebida para responder a la ocupación violenta y a la organizada con fines de lucro terminó abarcando, con idéntica figura penal, la ocupación pacífica por necesidad habitacional no resuelta, que es la hipótesis en que se encuentra la gran mayoría de quienes habitan campamentos.

Es importante destacar, para lo que abordaremos luego, que el efecto sobre la realidad social de los campamentos fue advertido durante la tramitación. Al igual que ocurre con el estándar internacional formulado por el voto disidente del Tribunal Constitucional, el resultado legislativo no puede atribuirse al desconocimiento.

Ello no supone sostener que el Estado carezca de potestad punitiva respecto de la ocupación de inmuebles ajenos ni que el derecho de propiedad quede desprovisto de tutela penal. Lo que el estándar impide es que esa potestad se ejerza sin distinguir entre quien ocupa por necesidad habitacional no resuelta y quien lucra con la ocupación, y sin que el ordenamiento ofrezca simultáneamente la protección que el mismo estándar exige. La ley no establece esa diferenciación en el tipo, sino únicamente como circunstancia de determinación de la pena, y solo respecto de una de las figuras, según se verá.

Rige además la prohibición de introducir, en el desarrollo normativo y de políticas públicas, medidas que puedan considerarse regresivas respecto de la protección frente a los desalojos forzosos. Al momento de dictarse la ley, el ordenamiento chileno no contemplaba sanción penal para la ocupación pacífica y sin daño en las hipótesis que la ley incorpora, ni las herramientas de restitución acelerada que estableció. Únicamente contemplaba la usurpación con y sin violencia en las personas, penada con multas sin perjuicio de las penas asociadas a la violencia causada. La ampliación del ámbito punitivo y la creación de una vía cautelar de desalojo configuran, en conjunto, un retroceso en el nivel de protección que existía previamente. Se trata, en consecuencia, de una medida regresiva en el sentido preciso del estándar.

3.2.1. La facultad de querella de los Serviu

El artículo 5° de la ley dispone que los directores de los Serviu podrán deducir acciones y querellas por hechos constitutivos de los delitos previstos en los artículos 457, 457 bis, 458 y 458 bis del Código Penal cometidos en el territorio de su competencia.

La norma plantea dos cuestiones conflictivas. La primera es de diseño: se otorga al Servicio competencia sobre hechos que afectan a terrenos ocupados pertenecientes al Serviu, pero también en situaciones que afectan a terceros y en los que la entidad puede no tener incidencia alguna. De esta manera, un particular propietario de un terreno que ha sido ocupado puede solicitar al Serviu regional que interponga la querella en su representación. La segunda es de capacidad: cabe preguntarse si los Serviu podrán hacer frente al volumen de querellas, considerando el resto de los juicios que por ley les corresponde sostener, como las expropiaciones o los procesos laborales.

Existe, sin embargo, una tercera cuestión de mayor alcance. Según los datos expuestos en el acápite segundo de este capítulo, en cerca de cuatro de cada diez casos el terreno ocupado pertenece al Estado, sea fiscal o municipal. La ley permite, por tanto, que un mismo aparato estatal concurra simultáneamente en tres posiciones: como titular del dominio del terreno, como querellante penal contra sus ocupantes, y como sujeto obligado a garantizar el derecho a una vivienda adecuada de esas mismas personas. El SERVIU, cuya función legal es precisamente la provisión de soluciones habitacionales, queda habilitado para perseguir penalmente a quienes carecen de ellas.

La concentración de esas tres posiciones tensiona la obligación estatal de respetar, proteger y garantizar el derecho, lo cual supone que el Estado adopte medidas positivas determinables en función de las necesidades particulares de protección del sujeto. No existe en el derecho internacional una prohibición expresa de esta configuración, de modo que el punto no puede formularse como incumplimiento de una obligación determinada; pero sí puede sostenerse que la ley genera un conflicto funcional no ponderado por el legislador y que debilita la posición del órgano llamado a satisfacer el derecho.

3.2.2. La disposición transitoria y su alcance real

La única disposición transitoria referida a los asentamientos irregulares establece que no procederá la detención por flagrancia conforme al artículo 134 del Código Procesal Penal respecto de quien esté imputado por alguno de los delitos de los artículos 457, 457 bis, 458 y 458 bis del Código Penal, que penalizan las diferentes formas de ocupación según su gravedad, si se encontrare ocupando un inmueble que forme parte de un campamento incluido en el Catastro Nacional de Campamentos elaborado por

el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, vigente al 1° de marzo de 2024. Tampoco procederá lo dispuesto en el artículo 189 del mismo Código.

El alcance de la norma es considerablemente menor de lo que su lectura sugiere. No excluye a los habitantes de campamentos de la aplicación de los delitos: opera con el único propósito de impedir la detención por flagrancia mientras se resuelve la causa, en el entendido de que las personas ya se encuentran imputadas. Al tratarse de un delito de efectos permanentes, sin esta disposición el poblador o pobladora podría ser detenido en cualquier momento en aplicación del artículo 134. La excepción no impide, en cambio, que quien habite un campamento registrado sea juzgado y condenado a pena privativa de libertad.

Conviene precisar, además, el alcance de la atenuante para aplicar la pena menor establecida en la ley, cuando se ocupa por necesidad habitacional. Tratándose de la ocupación sin violencia ni intimidación en las personas ni daño en las cosas, el tribunal deberá tener en especial consideración, para imponer la pena menor, el hecho de haber actuado el imputado por necesidad de un lugar para habitar. Esa circunstancia opera únicamente respecto de esa hipótesis, y no respecto de los casos de los artículos 457 y 457 bis. De este modo, quien ocupa causando daño en las cosas (por ejemplo, rompiendo un cerrojo o un enrejado para acceder al terreno) queda fuera de la consideración atenuatoria, con independencia de la necesidad que motivó la conducta.

Esta lectura es consistente con lo señalado durante la tramitación. La ministra del Interior y Seguridad Pública de la época indicó que, si bien el objetivo no era detener a los habitantes de los campamentos, sí podían ser juzgados y condenados a pena de cárcel.[111] Al conocerse el veto presidencial en la Comisión de Seguridad, el senador Felipe Kast señaló que la disposición transitoria excluía de las consecuencias de la ley a quienes ya formaban parte de un campamento, pero no a partir de 2024, pues no parecía razonable incentivar la toma de terrenos y ofrecer subsidios habitacionales a los ocupantes; a lo que la ministra respondió que, por tener el delito de usurpación la calidad de permanente, la pena no se aplica a situaciones pasadas pero sí puede imponerse hacia adelante.[112]

En cuanto a su aplicación, de conformidad con información obtenida del Ministerio Público, en la Región del Biobío se ingresaron durante 2024 ciento cincuenta y dos denuncias por el delito del artículo 457 bis, de las

[111] Informe de la Comisión de Seguridad Pública, 24 de octubre de 2023, p. 20.
[112] Informe de la Comisión de Seguridad Pública, 24 de octubre de 2023, p. 17.

cuales ciento dieciocho fueron formalizadas; en la Región de La Araucanía, ciento cuarenta denuncias, con ciento veintiséis formalizaciones.[113]

La normativa revisada con anterioridad compromete varias obligaciones simultáneamente. La ley no incorpora criterio alguno que module la persecución en función de la necesidad habitacional en las hipótesis más frecuentes, lo que profundiza el apartamiento de la prohibición que tiene el Estado de fundar su respuesta en la sola carencia de título por parte de quien mantiene la propiedad ocupada. No contempla, tampoco, contrapartida alguna en materia de solución habitacional: el legislador estableció la sanción sin definir, en paralelo, ningún mecanismo de reasentamiento, alojamiento alternativo o acceso preferente, que son obligaciones exigibles al Estado tras el desalojo. La respuesta legislativa es, en este sentido, unilateralmente punitiva.

Se ha señalado que la ley "criminaliza la pobreza",[114] al permitir penas restrictivas de libertad a quienes ocupen generando daño en las cosas, desconociendo la complejidad de los factores que llevan a las familias a la decisión de ocupar un inmueble. Esta percepción discriminatoria está instalada entre quienes habitan los campamentos. En palabras de una dirigenta: "Siempre vamos a tener estos problemas de desalojo, siempre vamos a tener ese problema del mal miramiento y ahora que viene acompañado con la criminalización, no, y el vandalismo, no, porque [dicen que] somos todos delincuentes de los que nos hemos tomado este espacio".[115]

3.2.3. El Catastro Nacional de Campamentos como presupuesto de aplicación

La excepción del artículo transitorio depende de la inclusión del campamento en el Catastro Nacional de Campamentos vigente a marzo de 2024, lo que traslada al espacio administrativo la determinación de su ámbito de aplicación.

La resolución exenta N°335 tuvo por objeto la incorporación de los campamentos vigentes al 1° de marzo de 2024, y fue rectificada por la

[113] Información obtenida mediante solicitud por Ley de Transparencia, 23 de marzo de 2026, folio 26229, respondida por Carta DEN/LT/152/2026 de 6 de abril de 2026.

[114] El Mostrador.cl: "Ley de Usurpaciones: ¿criminalización de la violencia o de la pobreza?", 5 de agosto de 2023. https://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/2023/08/05/ley-de-usurpaciones-criminalizacion-de-la-violencia-o-de-la-pobreza/; Cooperativa: "Diputadas de Apruebo Dignidad afirman que ley contra usurpaciones "criminaliza la pobreza"", 6 de junio de 2023. https://www.cooperativa.cl/noticias/pais/politica/agenda-legislativa/diputadas-de-apruebo-dignidad-afirman-que-ley-contra-usurpaciones/2023-06-06/143125.html; Emol.com: "Zoom al polémico artículo de campamentos en Ley de Usurpaciones", 5 de octubre de 2023. https://www.emol.com/noticias/Nacional/2023/10/05/1109120/zoom-ley-usurpaciones-campamentos-carcel.html

[115] Entrevista realizada el 11 de julio de 2026.

resolución exenta N°713 de 2024 para corregir el número de asentamientos precarios de 1.425 a 1.432 asentamientos. Conforme a la resolución exenta N°377, de 2026, se revocaron ambas resoluciones, aprobándose la actualización del registro histórico y del registro vigente de campamentos, al 27 de febrero de 2026.[116] Por su parte, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo consigna en su sitio institucional que, en cumplimiento de lo establecido en el artículo transitorio de la Ley 21.633, se realiza la actualización del catastro con el objetivo de identificar y validar los polígonos que constituyen campamentos, incorporándolos al Catastro Nacional de Campamentos 2026.[117]

De lo anterior surge una pregunta relevante: cuáles son efectivamente los campamentos comprendidos en la excepción. Caben dos hipótesis. Si la resolución exenta N°377 de 2026 contiene los mismos campamentos que la N°335, la revocación no plantearía problema; pero las cifras no coinciden (1.345 campamentos vigentes), lo que podría deberse a que algunos campamentos pasaron a la categoría de históricos, y significaría que el catastro actualmente vigente es el de 2026, con lo cual no existiría nómina oficial de campamentos para aplicar la disposición transitoria. En el caso de que no exista resuelvo, o disposición específica que deje sin efecto la normativa previa –la resolución exenta N°335– y que la referencia contenida en la N°377 obedezca a un error, coexistirían dos catastros y solo el de 2024 resultaría aplicable a la disposición transitoria. Esta hipótesis resulta, sin embargo, incongruente con lo señalado en el sitio institucional del Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

El problema excede la técnica administrativa. La seguridad jurídica de la tenencia exige protección legal efectiva y suficiente contra los desalojos forzosos y el hostigamiento. En la configuración vigente, la única protección específica prevista por esta legislación para los habitantes de campamentos (la exclusión de la detención por flagrancia) queda subordinada a un registro administrativo que, conforme a su propio marco, es modificable mediante la incorporación de nuevos polígonos o la eliminación de aquellos que dejen de constituir campamento. La consecuencia es que la eliminación administrativa de un polígono basta para exponer a sus habitantes a la detención, sin intervención legislativa ni judicial alguna. Una

[116] Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Resoluciones exentas N°335 y N°713, 2024, y N°377 de 2026.

[117] Ministerio de Vivienda y Urbanismo, "Actualización polígonos 2024", https://www.minvu.gob.cl/catastro-campamentos-2022/

protección así configurada difícilmente satisface la exigencia de efectividad y suficiencia que el estándar internacional impone.

3.2.4. El artículo 157 ter: el desalojo por vía cautelar

La ley incorporó al Código Procesal Penal el artículo 157 ter, que establece una medida cautelar real especial en los siguientes términos: tratándose de los delitos de usurpación de inmuebles, el Ministerio Público o la víctima, en cualquier etapa del procedimiento, haya sido formalizada o no la investigación, podrán solicitar al juez que decrete el desalojo de los ocupantes ilegales con auxilio de la fuerza pública, acreditando la respectiva inscripción del inmueble y antecedentes de la ocupación; para lo cual se citará en el más breve plazo a una audiencia que se celebrará con los que asistan. Su inciso segundo dispone que la medida no impedirá el ejercicio de la facultad de detención por flagrancia.[118] La norma permite, en la práctica, que en cualquier etapa del procedimiento se ordene el desalojo de un campamento, acreditados únicamente dos extremos: la inscripción de dominio por parte del dueño y antecedentes de la ocupación.

Esta es la disposición del ordenamiento chileno que se aparta de manera más frontal de las obligaciones internacionales, y conviene detallar en qué. El estándar exige que el desalojo sea una medida excepcional, admisible solo si se funda en motivos fijados por la normativa, obedece a un interés público legítimo y no da lugar a un empeoramiento de los derechos de las personas desalojadas. El artículo 157 ter no incorpora ninguna de las tres condiciones mencionadas, ya que, una vez acreditados el dominio y la ocupación, el desalojo procede sin ponderación adicional.

El estándar internacional, en este sentido, exige individualizar e informar a todas las personas afectadas con plazo suficiente, consultarlas de forma efectiva y celebrar audiencias que permitan impugnar la decisión o presentar opciones distintas al desalojo. Sin embargo, la norma prevé una audiencia "que se celebrará con los que asistan", fórmula que traslada a los afectados la carga de comparecer sin exigir su previa individualización ni su emplazamiento personal. Asimismo, debe facilitarse asesoría jurídica y asistencia letrada a quienes deban recurrir. La norma nada dispone al respecto, pese a que la medida puede solicitarse antes de la formalización, esto es, en un momento en que el ocupante puede no contar aún con defensa penal designada. Por último, la ejecución del desalojo debe realizarse proporcionando alojamiento alternativo suficiente y garantizando el

[118] Código Procesal Penal, artículo 157 ter.

acceso posterior a alimentos, agua, saneamiento, servicios médicos, medios de sustento y educación para los niños. La norma no contempla condición alguna para la ejecución de esas obligaciones.

En síntesis, el artículo 157 ter establece un procedimiento de desalojo desprovisto de la totalidad de las garantías que el derecho internacional exige antes, durante y después de su ejecución.

3.3. El proyecto de registro nacional de actos vandálicos e incivilidades

Con fecha 12 de junio de 2026, el Ejecutivo presentó un proyecto de ley que crea el registro nacional de actos vandálicos e incivilidades, actualmente en primer trámite constitucional en la Cámara de Diputados con suma urgencia.[119] El registro se nutriría con información proveniente de los tribunales de justicia respecto de determinadas conductas sancionadas.

Entre las conductas que dan lugar a la inscripción en ese registro, se considera acto vandálico la usurpación, conforme a los artículos 457, 457 bis y 458 del Código Penal, cuando la ocupación hubiere recaído sobre inmuebles fiscales o bienes nacionales de uso público, o sobre inmuebles destinados a actividades de educación parvularia, básica, media o superior.[120]

El artículo 8° del proyecto establece las medidas derivadas de la incorporación al registro: la prohibición de acceder a los procesos de postulación e ingreso a los programas habitacionales regulados por los decretos supremos N°255 de 2006, N°1 de 2011, N°49 de 2011, N°10 de 2015, N°19 de 2016 y N°27 de 2016, todos del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, o por los cuerpos normativos que los reemplacen; y la prohibición de acceder al subsidio de arriendo regulado por el decreto supremo N°52 de 2013, o su suspensión si ha sido otorgado.

De aprobarse en estos términos, el proyecto configuraría la medida más claramente regresiva del período. Tres razones sustentan esta aseveración. Primero, porque establece una sanción administrativa de exclusión que se suma a la pena penal ya prevista por la Ley 21.633, respecto de las mismas conductas y las mismas personas. Segundo, y de manera decisiva, porque la sanción consiste precisamente en privar del acceso al derecho cuya insatisfacción originó la conducta sancionada. El Estado, obligado a

[119] Cámara de Diputados, Boletín N°18341-25, proyecto de ley que crea el registro nacional de actos vandálicos e incivilidades, originado en mensaje, en primer trámite constitucional en la Cámara de Diputados con urgencia suma, 2026, https://www.camara.cl/legislacion/proyectosdeley/tramitacion.aspx?prmID=19025&prmBOLETIN=18341-25

[120] Ibíd., artículo 5°, numeral 13.

adoptar medidas positivas para garantizar el derecho a una vivienda adecuada, quedaría facultado para cerrar de manera indefinida la única vía formal de acceso a ella respecto de quienes ocuparon –por no haber podido acceder a una solución habitacional– precisamente por esa misma vía. La medida no solo no repara, sino que agrava y consolida la situación que la obligación internacional ordena remediar. Tercero, porque el supuesto de inscripción comprende la ocupación de inmuebles fiscales o bienes nacionales de uso público, categoría que, según los datos del acápite segundo, alcanza a cerca del 38,5% de los casos. La medida no afectaría, por tanto, a un grupo marginal, sino a una fracción significativa de la población que habita campamentos.

Del examen precedente resulta el siguiente balance de adecuación de la respuesta legislativa. El Estado no ha dictado legislación que prohíba expresamente los desalojos forzosos ni que establezca un marco procedimental conforme a las normas internacionales. Tampoco ha legislado para reconocer el derecho a una vivienda adecuada ni la seguridad jurídica de la tenencia, ni para diversificar y proteger las formas de tenencia distintas del dominio. Por otro lado, la Ley 21.633 amplió el ámbito punitivo a la ocupación pacífica, hizo de la carencia de título el presupuesto de un ilícito, estableció una vía cautelar de desalojo desprovista de garantías procedimentales y sujetó la única protección disponible a un registro administrativo modificable. El proyecto de registro de actos vandálicos añadiría a la sanción penal la exclusión del acceso a los programas habitacionales. En conjunto configuran un retroceso respecto del nivel de protección previamente existente, contrario a la prohibición de regresividad. Por último, la Ley 21.450 incorporó el enfoque de derechos humanos y la perspectiva de la vivienda como derecho en el instrumento de política habitacional, lo que constituye un avance normativo respecto de la situación anterior, aunque su ejecución en la línea de campamentos haya sido deficitaria y su reconocimiento no alcance el rango ni el contenido que el estándar exige.

4. LA RESPUESTA DEL PODER JUDICIAL FRENTE A LOS DESALOJOS FORZOSOS

El análisis que sigue examina la respuesta de los tribunales superiores de justicia frente a las solicitudes de desalojo de campamentos, formuladas vía de recurso de protección, entre enero de 2022 y julio de 2026. Para estos efectos se utilizó el universo de sentencias del buscador de jurisprudencia del Poder Judicial, relevando 22 sentencias de Corte Suprema y Cortes de Apelaciones del país, referidas a la ocupación de inmuebles y a la aplicación

del artículo 157 ter del Código Procesal Penal. Esta revisión no incluye resoluciones de los juzgados de garantía o procedimientos administrativos, en tanto estos últimos dependen de direcciones de obras municipales, secretarías regionales ministeriales o delegaciones presidenciales, los cuales por su magnitud y detalle no fue posible abordar en este capítulo.[121]

Conviene advertir que esta sección se ocupa exclusivamente de la vía del recurso de protección, que es la empleada por los titulares de dominio para obtener la restitución de inmuebles ocupados. La actuación de los tribunales en sede penal, particularmente a propósito de la medida cautelar real especial del artículo 157 ter del Código Procesal Penal, se examina más adelante, al tratar la respuesta legislativa y su aplicación judicial. Ambos análisis conciernen al mismo poder del Estado y deben leerse conjuntamente.

4.1. La evolución del criterio: tres fases

4.1.1. El criterio de coordinación institucional (2019-2022)

La primera línea jurisprudencial resuelve el conflicto entre propietario y ocupantes mediante un mandato de coordinación dirigido a los órganos de la administración, sin ordenar el desalojo.

Su formulación más comentada es la sentencia de la tercera sala de la Corte Suprema de 19 de enero de 2022, rol 1062-2022. El recurso de protección que da origen a la sentencia se fundó en el requerimiento de los propietarios de un inmueble que formaba parte de la Hijuela Oriente de la Hacienda Santa Julia en Viña del Mar en contra de quienes vivían de manera irregular y sin su autorización en él. La Corte razonó que, en virtud de sus facultades conservadoras, se encontraba habilitada para adoptar todas las medidas conducentes a otorgar la debida protección a quienes hubieren visto afectados sus derechos.[122] Reconoció la afectación del derecho de propiedad de los dueños del inmueble,[123] pero sostuvo que no le era posible desatender la necesidad de proteger a las familias que,

[121] Se excluye del análisis el caso relativo al desalojo del fundo "Miramar" en San Antonio, conocido y resuelto por la Corte Suprema en causa rol N°34.814-2025. Esta decisión responde a la delimitación metodológica del capítulo, orientado al examen de casos que permitan analizar de manera comparable la aplicación de los estándares sobre desalojos forzosos dentro del espacio disponible. Las particularidades fácticas y jurídicas de este caso, así como la diversidad de cuestiones involucradas en su tramitación y resolución, requerirían un tratamiento específico y más extenso para efectuar una evaluación suficientemente rigurosa. Su incorporación de manera abreviada podría, por tanto, ofrecer una visión parcial del caso y desviar el foco del análisis desarrollado en el capítulo.

[122] Corte Suprema, Rol N°1062-2022, 19 de enero de 2022, considerando tercero.

[123] Ibíd., considerando cuarto.

aunque de forma irregular, se instalaron en el lugar ante la imposibilidad de acceder a mejores condiciones de vivienda, exponiendo su propia integridad, seguridad y salud.[124] La solución debía atender tanto a la situación de los recurrentes como a la de los ocupantes, cuya seguridad correspondía igualmente resguardar a la autoridad.[125] En definitiva, acogió el recurso solo en cuanto dispuso que los propietarios del inmueble, Carabineros de Chile, la Municipalidad de Viña del Mar, la Seremi de Salud, el Servicio de Vivienda y Urbanización y el Ministerio de Desarrollo Social se coordinaran para otorgar conjuntamente una solución global y efectiva.[126]

La sentencia fue calificada como un "supremazo" por parte de la comunidad jurídica y de la prensa, que la leyeron como un desplazamiento del resguardo del derecho de propiedad y como un exceso de las facultades jurisdiccionales del tribunal ya que, como señalo un columnista de un importante estudio jurídico, la Corte plantea que "frente a la existencia de un conflicto social, el derecho tendrá el deber de buscar resoluciones en base a criterios de justicia ante los casos difíciles".[127] Conviene sin embargo precisar el punto, porque la caracterización de la sentencia como ruptura no resiste el examen, dado que el mismo criterio había sido sostenido por la tercera sala en la sentencia rol 22086-2019, de 30 de octubre de 2019.[128]

La decisión de enero de 2022 no inauguró una doctrina, sino que reiteró una ya establecida. La imagen del fallo como un quiebre que socavaría el Estado de derecho corresponde a la recepción pública mediática de dicha decisión y no al desarrollo jurisprudencial en la materia. En el caso la tercera sala de la Corte Suprema resuelve que, en atención a sus facultades conservadoras, puede adoptar las medidas conducentes para la protección de todos los intervinientes, por lo que acoge el recurso solo en cuanto dispone la coordinación de los pobladores e instituciones municipales y fiscales para otorgar una solución global y efectiva a la situación que viven los vecinos.[129]

---

[124] Ibíd., considerando quinto.

[125] Ibíd., considerando sexto.

[126] Ibíd., resuelvo.

[127] Claudio Quezada, "Corte Suprema y fallo 1062-2022 a propósito de la toma ilegal de un terreno en Viña del Mar: ¿socavamiento del derecho de propiedad en Chile?", Ovalle, consejeros Legales, febrero de 2022, https://www.ocl.cl/nota/?n=x2UbuMpU ; BiobioChile: "Fallo de la Corte Suprema: ¿se termina el derecho a la propiedad privada?", 27 de enero de 2022. https://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/chile/2022/01/27/fallo-de-la-corte-suprema-se-termina-el-derecho-a-la-propiedad-privada.html ; Diario Constitucional: "Un fallo polémico que socava el Estado de Derecho", 5 de febrero de 2022. https://www.diarioconstitucional.cl/articulos/un-fallo-polemico-que-socava-el-estado-de-derecho/

[128] Corte Suprema, Rol N°22086-2019, 30 de octubre de 2019.

[129] Corte Suprema, sentencia rol 1062-2022, 19 de enero de 2022, tercera sala, considerando tercero.

En la misma línea se sitúa la Corte de Apelaciones de Concepción que, conociendo de un recurso de protección interpuesto por una propietaria ante la omisión del Servicio de Vivienda y Urbanización del Biobío, por no impedir una toma en un terreno colindante, rechazó la acción por no ser la vía procedente. La Corte razonó que la solución concierne a políticas públicas dependientes de las autoridades políticas y que estas deben ser integrales, tanto para la recurrente como para los ocupantes irregulares que por necesidad se asentaron en el lugar en condiciones precarias.[130]

Este argumento de deferencia, en que una autoridad somete su criterio a las decisiones de otras instancias calificadas en la materia, merece un matiz. Si bien las cuestiones que suponen asignación de recursos corresponden en principio a las autoridades políticas y no a los tribunales, el propio Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha advertido que, aun respetando las competencias de los distintos poderes, conviene reconocer que los tribunales intervienen habitualmente en una gama considerable de cuestiones con consecuencias importantes sobre los recursos disponibles.[131] La deferencia, en consecuencia, no puede operar como razón para declinar todo escrutinio, sobre todo cuando lo que se solicita no es la asignación de un presupuesto sino la observancia de garantías procedimentales.

4.1.2. El giro de noviembre de 2022

La sentencia de la tercera sala de la Corte Suprema rol 17064-2022, de 29 de noviembre de 2022, modifica el criterio anterior. Esta acción de protección fue iniciada por una particular, propietaria de un inmueble ubicado en la comuna de Arauco, y que se encontraba colindante a otro que estaba bajo la administración del Servicio de Vivienda y Urbanización de la región del Biobío, contra quien se interpone el recurso. Revocando la sentencia apelada, acogió el recurso y ordenó el desalojo de los ocupantes en un plazo de seis meses, permitiéndoles retirar sus muebles; dispuso que la sentencia fuera notificada por avisos en tres sectores visibles del lugar ocupado; ordenó a la Municipalidad, junto con los ministerios, implementar transitoriamente un recinto adecuado donde las personas desalojadas fueran albergadas con posterioridad al lanzamiento, adoptando las medidas sociales pertinentes; y ofició al Ministerio del Interior para que velara porque el desalojo se ejecutara en las condiciones fijadas.[132]

---

[130] Corte de Apelaciones de Concepción, Rol N°1536-2022, sentencia de 16 de mayo de 2022.

[131] Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observación General N°9*, *La aplicación interna del Pacto*, E/C.12/1998/24, 3 de diciembre de 1998, párr. 10.

[132] Corte Suprema, Rol N°17064-2022, 29 de noviembre de 2022, resuelvo V.

La prensa denominó este fallo un "espaldarazo al derecho de propiedad" al dar "luz verde a desalojos en tomas".[133] El cambio es, en efecto, sustantivo: la respuesta estatal ya no se agota en la coordinación de organismos de la administración, sino que se ordena derechamente el desalojo en un plazo determinado.

Lo relevante para este capítulo es que, junto con ordenar el desalojo, la Corte fija por primera vez un conjunto de condiciones para su ejecución, invocando expresamente los pactos internacionales sobre derechos humanos y reconociendo que los grupos humanos que habitan el terreno viven en precariedad social y humana.[134] Estas condiciones se analizan en el apartado siguiente.

4.1.3. La consolidación (2024-2025)

La sentencia rol 239499-2023, de 22 de marzo de 2024 –dictada en causa iniciada por una empresa privada en contra de la ocupación de dos inmuebles, ubicados en San Antonio y Cartagena, en los cuales desde 2019 se desarrolló un asentamiento irregular integrado por centenares de viviendas de autoconstrucción e incluso servicios, sin mediar la voluntad de su dueño–, consolida el criterio de la jurisprudencia de 2022, y explicita sus fundamentos. En su considerando tercero, la Corte discurre sobre el aumento sostenido de las tomas o campamentos, que califica como hecho conocido y de pública notoriedad demostrativo de un problema social, y constata que la coordinación de autoridades dispuesta en sentencias previas (entre ellas rol 1062-2022) no produjo el resultado esperado, lo que condujo a plantear un nuevo camino para resguardar el respeto del derecho de propiedad y de la igualdad de los propietarios afectados.[135]

En segundo lugar, en el considerando cuarto, la Corte razona sobre la falta de celeridad de las vías legalmente previstas para obtener la restitución. Señala que, aun existiendo acciones civiles y penales, los derechos de

[133] BiobioChile: "Derecho de propiedad: Suprema cambia de criterio y da luz verde a desalojos en tomas", 26 de noviembre de 2022. https://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/chile/2022/11/26/derecho-de-propiedad-suprema-cambia-de-criterio-y-da-luz-verde-a-desalojos-en-tomas.shtml; El Mostrador: "Corte Suprema da espaldarazo al derecho de propiedad y ordena desalojo de toma en Viña del Mar", 26 de noviembre de 2022. https://www.elmostrador.cl/noticias/2022/11/26/corte-suprema-da-espaldarazo-al-derecho-de-propiedad-y-ordena-desalojo-de-toma-en-valparaiso/; *La Tercera*: "La 'señal' de la Suprema: cómo el máximo tribunal cambió de criterio, ordenó el desalojo y entró a la discusión por las tomas de terreno", 12 de diciembre de 2022. https://www.latercera.com/nacional/noticia/la-senal-de-la-suprema-como-el-maximo-tribunal-cambio-de-criterio-ordeno-el-desalojo-y-entro-a-la-discusion-por-las-tomas-de-terreno/IEDYKUUTXNDCRHKF4VXCQJMKWE/

[134] Corte Suprema, Rol N°17064-2022, op. cit., considerando séptimo.

[135] Corte Suprema, Rol N°239499-2023, 22 de marzo de 2024, considerando tercero.

uso y goce del titular se ven mermados por la prolongada tramitación de tales procedimientos. Identifica entre las causas de esta demora, la imposibilidad de identificar a los ocupantes, la compleja notificación previa al desalojo y otras circunstancias que dificultan su singularización, tales como el número de los habitantes de los campamentos.

A continuación, introduce una salvedad que resulta central: afirma que lo anterior en ningún caso supone que el recurso de protección constituya un sustituto procesal de las herramientas civiles y penales, puesto que, aun siendo un medio más rápido y eficaz, permite al mismo tiempo satisfacer los parámetros del derecho internacional en la materia y los principios generales de razonabilidad y proporcionalidad.[136]

La salvedad es difícil de sostener. La Corte constata que las vías idóneas son inoperantes por su lentitud, reconoce que el recurso de protección es más rápido y eficaz, resuelve por esa vía la restitución de inmuebles (que es materia propia de un juicio declarativo) y declara, enseguida, que ello no lo convierte en un sustituto procesal. La afirmación no se acompaña de criterio alguno que permita distinguir el uso admisible del inadmisible, de modo que opera como una reserva declarativa sin consecuencia práctica. En los hechos, la acción cautelar de urgencia ha pasado a cumplir la función de un procedimiento de lato conocimiento, con las consecuencias sobre el debido proceso que se examinan en el último apartado de esta sección. El mismo razonamiento, incluidos los considerandos relativos a los estándares de desalojo, se reitera en las sentencias rol 26365-2023, de 27 de junio de 2024, y rol 28274-2024, de 18 de agosto de 2025.[137]

4.2. Los estándares fijados por la Corte Suprema

Conforme al considerando octavo de la sentencia rol 17064-2022, al practicarse un desalojo debe:[138]

- Tenerse en consideración la comunicación y difusión oportuna de la decisión a los afectados.
- Otorgarse un plazo razonable y suficiente para el abandono voluntario del inmueble ocupado.
- Materializarse el desalojo en presencia de funcionarios gubernamentales o de representantes en su lugar, a fin de garantizar el uso razonable y proporcional de la fuerza pública en caso de ser necesario.

[136] Ibíd., considerando cuarto.

[137] Corte Suprema, 27 de junio de 2024, Rol N°26365-2023, considerandos séptimo y octavo; Corte Suprema, 18 de agosto de 2025, Rol N°28274-2024, considerandos séptimo y octavo.

[138] Corte Suprema, Rol N°17064-2022, op. cit., considerando octavo.

– Respetarse irrestrictamente la dignidad e integridad de las personas a quienes atañe la medida.
– Procurarse la conservación de los bienes, evitando su destrucción deliberada como consecuencia del desalojo.
– Proporcionarse un alojamiento alternativo suficiente donde las personas sean albergadas de manera transitoria en condiciones dignas y suficientes que eviten riesgos de toda clase.

La Corte solicita, además, poner especial atención en el cuidado de adultos mayores, niños, niñas y adolescentes, mujeres jefas de hogar, migrantes y personas en situación de discapacidad o sometidas a condiciones de grave vulnerabilidad social, con la finalidad de prevenir o reducir el impacto social y las consecuencias adversas inherentes a un proceso de desalojo.[139]

Este listado constituye el aporte más significativo de la jurisprudencia analizada y debe reconocerse como tal, ya que por primera vez un tribunal superior chileno somete la ejecución de un desalojo a condiciones derivadas del derecho internacional de los derechos humanos. La cuestión es determinar en qué medida esas condiciones están a la altura de las obligaciones que efectivamente vinculan al Estado.

4.3. Contraste con las obligaciones internacionales

El apartado precedente de este capítulo identificó las obligaciones exigibles al Estado en materia de desalojos. El siguiente cuadro contrasta las obligaciones exigibles en las tres fases del proceso

Obligación internacional	**Recepción en la jurisprudencia**
Tratar el desalojo como medida excepcional, admisible solo si se funda en motivos normativos, obedece a un interés público legítimo y no empeora los derechos de los afectados.	**Ausente.** No se aplica test alguno de excepcionalidad ni de proporcionalidad sustantiva.
Abstenerse de fundar el desalojo en la sola carencia de título.	**Ausente.** La acreditación del dominio y la falta de título habilitante operan como fundamento suficiente.
Individualizar e informar a todas las personas afectadas, con plazo suficiente.	**Parcial.** Se exige comunicación oportuna y plazo razonable; no se exige individualización, y se admite la notificación por avisos.
Consultar efectivamente y celebrar audiencias que permitan impugnar la decisión o presentar alternativas.	**Ausente**

[139] Corte Suprema, Rol N°17064-2022, op. cit.

Obligación internacional	Recepción en la jurisprudencia
Facilitar asesoría jurídica y asistencia letrada.	**Ausente**
Entregar información anticipada sobre la práctica del desalojo y los planes de reasentamiento, con medidas especiales para grupos vulnerables.	**Parcial.** Se contemplan medidas especiales para grupos vulnerables; no hay planes de reasentamiento ni información anticipada sobre su contenido.
Asegurar la presencia de funcionarios gubernamentales y el acceso de observadores neutrales.	**Parcial.** Se exige presencia de funcionarios; no se contempla el acceso de observadores neutrales.
Respetar la dignidad, la vida y la seguridad, y los principios de proporcionalidad y necesidad en el uso de la fuerza.	**Recogida**
Abstenerse de ejecutar el desalojo de noche, con tiempo inclemente, en festividades religiosas, antes de elecciones o en período de exámenes escolares.	**Ausente**
No exigir a las personas desalojadas la destrucción de sus propias construcciones.	**Afín.** Se ordena conservar los bienes evitando su destrucción deliberada, lo que protege un bien jurídico próximo, pero no equivalente.
Proporcionar alojamiento alternativo y, cuando proceda, reasentamiento sin demoras que asegure un nivel de vida igual o mejor.	**Deficitaria.** Se ordena alojamiento transitorio; no se exige reasentamiento ni estándar alguno de nivel de vida.
Garantizar acceso a alimentos, agua potable, saneamiento, servicios médicos, medios de sustento y educación para los niños.	**Ausente**
Preservar la cohesión comunitaria y las redes vecinales.	**Ausente**
Otorgar indemnización justa y, en su caso, reparación y garantías de no repetición.	**Ausente**
Garantizar un recurso efectivo, accesible, no oneroso, rápido y eficaz a las personas afectadas.	**Ausente.** La celeridad reconocida por la Corte beneficia al titular de dominio, no a los ocupantes.
Aplicar rigurosamente la prohibición de los desalojos forzosos y exigir la participación efectiva de los residentes.	**Ausente**

Obligación internacional	Recepción en la jurisprudencia
Incorporar un enfoque diferenciado respecto de mujeres, niñez, personas migrantes y grupos de especial protección.	**Recogida**

Del contraste anterior se deducen cuatro observaciones. La primera, es que la recepción de las obligaciones internacionales es parcial y se concentra en la fase de ejecución. De las obligaciones aplicables, dos aparecen íntegramente recogidas, cuatro de manera parcial o afín, y once están ausentes. Las recogidas corresponden todas al momento material del lanzamiento; las omitidas se concentran en la fase previa (participación, defensa, alternativas), y en la posterior (reasentamiento, prestaciones básicas, reparación). La segunda, apunta a que la omisión de la fase previa no es neutral. Las garantías ausentes son precisamente aquellas que permitirían a las familias intervenir en la decisión: consulta efectiva, audiencia para presentar alternativas, asesoría jurídica y asistencia letrada. Su ausencia explica que el estándar opere como un protocolo de ejecución y no como un régimen de protección: fija cómo debe desalojarse, no si corresponde desalojar ni con qué participación de los afectados. En tercer lugar, el alojamiento transitorio no satisface el estándar. La obligación internacional no se agota en albergar temporalmente: exige reasentamiento sin demoras indebidas que garantice un nivel de vida igual o mejor, incluido el acceso a medios de sustento y a la preservación de la cohesión comunitaria. Al ordenar alojamiento "transitorio" sin fijar duración, condiciones ni articulación con una solución habitacional, la sentencia satisface la forma del estándar y no su contenido. Y, por último, la Corte Suprema no identifica el instrumento que aplica. La referencia genérica a "los Pactos Internacionales sobre Derechos Humanos" no precisa qué derechos se estiman comprometidos respecto de los habitantes del campamento ni qué tratados internacionales los reconocen. El cotejo permite constatar que las seis exigencias corresponden a un subconjunto de las garantías de la Observación General N°7 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y de los Principios Básicos y Directrices sobre los desalojos y el desplazamiento generados por el desarrollo, sin que la sentencia lo declare. La omisión tiene consecuencias prácticas: al no identificarse la fuente, tampoco se incorporan las garantías restantes del mismo instrumento, no se ofrece criterio para integrar los vacíos y se dificulta el control de cumplimiento. La sola cita no convierte la actuación del tribunal en un instrumento que garantice efectivamente

el derecho a una vivienda adecuada ni, en particular, la seguridad jurídica de la tenencia.

Esta distancia entre el enunciado y la realidad concreta de los desalojos es percibida por quienes habitan los campamentos. En palabras de una dirigenta: "porque si usted me dice si hay algún estándar internacional que están ocupando, no lo sé, pero el simple hecho de que dejen a la gente en la calle sin ninguna solución habitacional es una vulneración total de sus derechos […] porque más de uno de ellos se queda en la calle en la totalidad".[140]

4.4. Un contrapunto interno: el voto disidente del Tribunal Constitucional

La recepción parcial o no mencionada de los estándares internacionales, revisada en el apartado anterior, no obedece a que esos estándares no estén disponibles. En junio de 2022 (cinco meses antes del giro de la Corte Suprema en esta materia) un voto disidente del Tribunal Constitucional formuló, con precisión y con identificación expresa de las fuentes, aquello que la Corte enunciaría después sin atribución a los estándares.

Tres ministros suscribieron un voto disidente que estuvo por declarar inconstitucional el artículo 1°, numeral 1, del proyecto, que incorporaba un nuevo artículo 7 bis a la ley 18.101 sobre arrendamiento de predios urbanos, relativo a la restitución anticipada del inmueble arrendado. La objeción fue que la disposición alteraba la intangibilidad de los contratos celebrados y confería preeminencia a la solicitud de una de las partes del conflicto para decretar consecuencias gravosas, aún antes de dictarse sentencia, en desequilibrio con la garantía del artículo 19 N°3, incisos primero y sexto, de la Constitución, esto es, con la igualdad de armas en el contradictorio entre demandante y demandado.[141]

El voto sostuvo, en su considerando sexto, que si bien la Constitución no garantiza de manera expresa el derecho a la vivienda, este forma parte de los compromisos internacionales asumidos por el Estado de Chile al ratificar el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y que la disposición del artículo 11, párrafo primero, del Pacto, en consonancia con el artículo 5° inciso segundo de la Constitución, constituye un límite al ejercicio de la soberanía. Recordó, asimismo, que el propio Tribunal había señalado con anterioridad que la significación de este

[140] Entrevista realizada el 11 de julio de 2026.

[141] Tribunal Constitucional, Sentencia Rol N°13215-22-CPR, 2 de junio de 2022. Voto disidente de los ministros Cristián Letelier Aguilar, presidente, y José Ignacio Vásquez Márquez, y de la ministra Nancy Yáñez Fuenzalida.

tipo de derechos no puede desatenderse, sea que se apliquen directamente como norma fundante del bloque constitucional de derechos, sea que su contenido se entienda como elemento interpretativo determinante en la plena acepción de los derechos que la Constitución reconoce.[142]

Sobre esa base, el voto atribuyó relevancia a la Observación General N°4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en especial a la seguridad jurídica de la tenencia, que comprende el arriendo y la protección contra el desahucio forzado; y a la Observación General N°7, en cuanto determina las circunstancias en que los desalojos resultan admisibles y enuncia las medidas de protección exigibles.[143]

El aporte decisivo se encuentra en su formulación del criterio de calificación. El voto sostiene que para que una expulsión constituya desalojo forzoso debe ser incompatible tanto con la legislación nacional como con las disposiciones de derechos humanos internacionalmente reconocidas, y agrega enseguida que, aun cuando el lanzamiento se efectúe conforme a las disposiciones legales nacionales, pero sin respetar los demás derechos humanos reconocidos en el ámbito internacional (por ejemplo, vulnerando el debido proceso), la expulsión calificaría igualmente como desalojo forzoso.[144]

La formulación no es del todo consistente: si las exigencias fueran efectivamente copulativas, la conformidad con la ley interna excluiría la calificación, que es lo contrario de lo que el propio voto concluye. Lo determinante, para los efectos de este capítulo, es que la consecuencia que el voto extrae coincide con la definición de la Observación General N°7, examinada en el apartado sobre obligaciones: allí el elemento decisivo es la falta de medios apropiados de protección, y no la ilicitud de la orden ni de la ocupación previa. El criterio del voto disidente no innova, por tanto, respecto del estándar internacional; su valor reside en haber sido formulado por un tribunal chileno, en sede de control de constitucionalidad, en junio de 2022.

La relevancia de este criterio constituye la premisa que atraviesa todo el análisis de este apartado: la legalidad interna del desalojo no es un certificado de inmunidad frente a lo que plantea el derecho internacional, y la infracción de las garantías procedimentales basta para calificarlo como forzoso. Es exactamente el estándar que la Corte Suprema no incorpora, y

[142] Ibíd., considerando 6° del voto disidente, con referencia a Tribunal Constitucional, Sentencia Rol N°2493-13-INA, 6 de mayo de 2014, considerando 7°.

[143] Tribunal Constitucional, Sentencia Rol N°13215-22-CPR, op. cit., considerandos 7° y 8° del voto disidente.

[144] Ibíd., considerando 9° del voto disidente.

que habría permitido someter a escrutinio los déficits que se examinan en el apartado final de esta sección.

Dos precisiones acotan su alcance. La primera, es que se trata de un voto de minoría, de modo que no expresa la doctrina del Tribunal ni vincula a los tribunales ordinarios. La segunda, es que recayó sobre un proyecto relativo a arrendamientos urbanos y no sobre ocupaciones de terrenos, de modo que su aplicación a los campamentos exige un ejercicio de extensión que el propio voto no realiza.

Con esas salvedades, es importante detenerse en un aspecto relevante: durante el período estudiado, el estándar internacional sobre desalojos estuvo disponible y formulado de manera precisa en sede jurisdiccional chilena. Por tanto, su incorporación parcial o su ausencia en las decisiones posteriores de los altos tribunales, no puede ser atribuida al desconocimiento.

4.5. La vía penal: la aplicación judicial del artículo 157 ter

La Ley 21.633 incorporó al Código Procesal Penal una medida cautelar especial que permite solicitar el desalojo de los ocupantes en cualquier etapa del procedimiento, formalizada o no la investigación, acreditando únicamente la inscripción del inmueble y antecedentes de la ocupación. El examen de esta norma desde la perspectiva de las obligaciones internacionales se efectúa en la sección sobre respuesta legislativa de este capítulo; y corresponde aquí analizar cómo la han aplicado los tribunales.

4.5.1. La cuestión de la aplicación temporal

El principal problema que la norma suscitó fue el de su aplicación a ocupaciones anteriores a su entrada en vigencia, el 24 de noviembre de 2023. El artículo 11 del Código Procesal Penal dispone que las leyes procesales penales son aplicables a los procedimientos ya iniciados, salvo que, a juicio del tribunal, la ley anterior contuviere disposiciones más favorables al imputado.

La Corte de Apelaciones de Concepción, en fallo de 7 de marzo de 2024, conoció de un recurso en que se solicitaba dejar sin efecto la resolución que decretó el desalojo, por haber sido dictada en infracción del artículo 11 del Código Procesal Penal (establece que las nuevas normas rigen para los juicios en curso, a menos que la antigua ley beneficie más a la persona acusada), dado que el artículo 157 ter fue introducido con posterioridad a los hechos investigados. La Corte acogió el argumento del Ministerio Público: no habría infracción, pues el delito de usurpación no

violenta se ha mantenido en el tiempo desde 2018 y, por ser de efectos permanentes, su aplicación se renueva día a día mientras persista la ocupación ilegal.[145] Confirmó, en consecuencia, la resolución que ordenaba el desalojo de quienes ocupaban el predio en la comuna de Alto Biobío.[146]

Similar criterio se reitera en las causas roles N°935-2024 y N°936-2024 de la misma Corte, cuyo considerando séptimo recoge la doctrina penal conforme a la cual la usurpación es un delito permanente, ya que la acción consiste en ocupar o usurpar, expresiones que denotan una situación prolongada en el tiempo, de modo que su consumación dura mientras se mantenga la ocupación.[147]

La Corte de Apelaciones de Antofagasta llegó al mismo resultado por una vía distinta: sostuvo que el artículo 157 ter, al estar contemplado en una norma de carácter procesal penal, rige *in actum*, sin alterar lo dispuesto en el artículo 11 del Código Procesal Penal, por cuanto con anterioridad no existía norma procesal más favorable al imputado cuya aplicación pudiera demandarse, desde que no existía norma alguna al efecto.[148]

Ambos razonamientos son defendibles en términos de dogmática penal. Su efecto conjunto, sin embargo, merece atención, ya que al calificarse la usurpación como delito permanente y al aplicarse la norma procesal *in actum*, la medida cautelar de desalojo resulta aplicable a campamentos constituidos con anterioridad a la ley, con independencia de su antigüedad. Considerando que buena parte de los asentamientos catastrados data de años previos, la limitación temporal que el artículo 11 podría haber ofrecido queda neutralizada.

Es preciso señalar el alcance de esta constatación. El reproche no se dirige a la interpretación judicial: la medida cautelar del artículo 157 ter es de naturaleza procesal y su aplicación *in actum* resulta ajustada al derecho interno, del mismo modo que lo es la calificación de la usurpación como delito permanente. La regresividad es de origen legislativo: antes de la Ley 21.633 no existía en el ordenamiento chileno mecanismo alguno de restitución cautelar de esta clase, de modo que su sola creación se tradujo en un retroceso respecto del nivel de protección previamente existente. Lo que la interpretación judicial produce es la proyección de ese retroceso en

---

145 Corte de Apelaciones de Concepción, Rol N°257-2024, considerandos 2 y 3.

146 Ibíd., considerando 3 y resuelvo.

147 Corte de Apelaciones de Concepción, Rol N°935-2024 y Rol N°936-2024, considerando séptimo, con cita de Alfredo Etcheberry, *Derecho Penal. Parte Especial*, Santiago, Editorial Jurídica, 1998, tomo III, p. 369.

148 Corte de Apelaciones de Antofagasta, Rol N°1625-2024, considerando 4.

relación a asentamientos constituidos con anterioridad, sin que el nivel de protección antes vigente opere como límite.

Existe, con todo, una asimetría interpretativa. El carácter permanente del delito se invoca para extender la aplicación de la medida cautelar a ocupaciones anteriores a la ley; pero ese mismo carácter permanente no se proyecta sobre el alcance de la disposición transitoria, cuya única lectura expansiva registrada en el corpus proviene de la Corte de Apelaciones de Valparaíso y se funda en el tenor de la norma legal y no en este razonamiento. La permanencia del ilícito opera, así, en sentido expansivo respecto de la medida gravosa, en la medida de que el delito sigue activo, y no respecto de la excepción protectora.

4.5.2. El control de la medida y la asimetría del recurso de protección

La sentencia de la Corte de Apelaciones de Temuco, de 17 de octubre de 2025, ilustra un problema distinto. Pobladores del Campamento Jire, ubicado en Loncoche, interpusieron un recurso de protección contra el propietario del inmueble (por haber solicitado el desalojo) y contra el Juzgado de Garantía de Loncoche por haberlo decretado, existiendo un megaproyecto orientado a regularizar la situación de las familias.

La sociedad propietaria había interpuesto querella criminal por el delito de usurpación no violenta del artículo 458 del Código Penal, en relación con el artículo 457, y en ese contexto solicitó audiencia para discutir la medida cautelar del artículo 157 ter, requiriendo el desalojo; petición que el Juzgado de Garantía concedió. El comité de pobladores alegó que el asentamiento existía desde 2021, pero una vez establecido el dominio del propietario y la falta de título habilitante de las personas que lo ocuparon, el tribunal accedió a lo solicitado por el querellante. La Corte de Apelaciones rechazó el recurso de protección, principalmente por estimar que no podía transformarse en herramienta de revisión de decisiones jurisdiccionales, pues admitir esta situación implicaría otorgar siempre a las partes de un litigio nuevas instancias de revisión de lo resuelto por un tribunal.[149]

El razonamiento es ortodoxo, pero produce una asimetría que es necesario enunciar. Cuando el titular de dominio recurre de protección para obtener el desalojo, la acción prospera y desplaza a las vías declarativas, es decir, donde se discute una situación jurídica que es dudosa y no se ordena un castigo o ejecución inmediata, según la doctrina examinada en el apartado 2.3. Cuando los ocupantes recurren de protección para impugnar un desalojo decretado, la acción se rechaza por no ser instrumento de

[149] Corte de Apelaciones de Temuco, Rol N°2135-2025, 17 de octubre de 2025, considerando tercero.

revisión jurisdiccional. La misma herramienta procesal opera, así, como vía de restitución acelerada para una parte y resulta inadmisible como vía de defensa para la otra.

El estándar exige garantizar un recurso efectivo, accesible, no oneroso, rápido y eficaz, y que los tribunales apliquen rigurosamente la prohibición de los desalojos forzosos defendiendo el requisito de participación efectiva de los residentes. La asimetría descrita apunta en dirección contraria: la celeridad procesal se encuentra disponible para obtener el desalojo y no para controlarlo de acuerdo a los estándares.

Merece destacarse, además, que la existencia de un proyecto habitacional en curso no fue ponderada. Se trata del proyecto denominado La Hacienda, radicado en la comuna de Loncoche, para el cual el municipio dispone de terreno y que –a la fecha de cierre de este capítulo– no ha sido construido.[150] Conforme al estándar internacional, los Estados tienen el deber de adoptar todas las medidas apropiadas para evitar o reducir al mínimo los desalojos, y deben celebrarse audiencias que permitan presentar alternativas. Un proceso de regularización o un proyecto habitacional en curso es, precisamente, una alternativa al desalojo, y su ponderación era exigible al momento de resolverse la medida, con independencia de su grado de avance posterior. Que ni el tribunal de garantía ni la Corte hayan debido pronunciarse sobre él revela un problema que excede al caso: la vía judicial de desalojo y la vía administrativa de solución habitacional operan sin comunicación alguna, de modo que la existencia de una solución en trámite no constituye antecedente del procedimiento que ordena el lanzamiento.

4.5.3. Una decisión divergente

La Corte de Apelaciones de Valparaíso resolvió, en cambio, que si el predio ocupado se encontraba en el Catastro Nacional de Campamentos vigente al 1° de marzo de 2024, no hay flagrancia conforme a la disposición transitoria de la Ley 21.633 y, por ende, no resulta aplicable el artículo 157 ter, de conformidad al considerando cuarto de la sentencia, pues la toma comenzó en el año 2020, cuando el referido artículo no se encontraba vigente.[151]

---

[150] Loncoche Informado: "alcalde de Loncoche se reúne con ministro de Vivienda junto a senador Rodolfo Carter y anuncia avances en proyectos habitacionales", 23 de abril de 2026. https://loncocheinformado.cl/2026/04/23/alcalde-de-loncoche-se-reune-con-ministro-de-vivienda-junto-a-senador-rodolfo-carter-y-anuncia-avances-en-proyectos-habitacionales/

[151] Corte de Apelaciones de Valparaíso, rol ° 933-2024.

La decisión es la única del conjunto revisado que confiere a la disposición transitoria un efecto protector que excede su tenor literal: la norma excluye la detención por flagrancia, no la procedencia de la medida cautelar, cuyo inciso segundo declara expresamente que no contradice aquella facultad. Al vincular ambos efectos, la Corte de Valparaíso extiende la protección de los habitantes de campamentos catastrados más allá de lo que el texto dispone.

Conviene destacar que, entre las causas y las decisiones, revisadas para este capítulo, la única lectura judicial favorable a los ocupantes proviene de una interpretación extensiva de una norma legal y no de la aplicación de estándares internacionales.

4.5.4. Debido proceso y emplazamiento

El déficit más grave que revela el análisis no concierne a las condiciones de ejecución, sino al procedimiento que conduce a ellas. Para que un desalojo, judicial o administrativo, satisfaga las exigencias del debido proceso se requiere el correspondiente emplazamiento a las personas afectadas. En las causas revisadas, ese procedimiento se tiene por cumplido al ser notificado alguno de los miembros del campamento o incluso mediante avisos, lo que se traduce en carencia de información por parte de quienes serán desalojados y en la ausencia de asistencia letrada, con incidencia directa en el resultado, es decir, que las familias no han tenido participación alguna durante el proceso previo al desalojo, o la han tenido de manera extemporánea. Lo anterior compromete la garantía establecida en el artículo 19 N°3 de la Constitución Política de la República –que consagra la igual protección de la ley en el ejercicio de los derechos, asegurando el derecho a la defensa jurídica y el debido proceso– así como, en el plano internacional, las obligaciones de individualizar e informar a todas las personas afectadas, de consultarlas efectivamente y de facilitarles asistencia letrada.

El problema se agrava en la vía penal, donde la audiencia, de acuerdo al artículo 157 ter, se celebra "con los que asistan" y puede tener lugar antes de la formalización, esto es, en un momento en que el ocupante puede no contar con defensa penal designada.

La propia jurisprudencia constata el problema. La Corte de Apelaciones de Valparaíso, en la causa rol 4608-2024, rechazó un recurso de protección interpuesto por el propietario de un terreno en tanto la acción se dirigía únicamente contra una de las pobladoras del campamento, mientras se solicitaba el desalojo de todos quienes habitaran el inmueble, respecto de

los cuales no existía certeza de identificación.[152] La misma Corte había señalado que lo debatido debía resolverse en un juicio declarativo de lato conocimiento, en que las partes pudieran hacer valer sus pretensiones, alegaciones y defensas y rendir prueba.[153]

Se produce así una tensión que atraviesa toda la línea jurisprudencial. La Corte Suprema justifica el recurso a la vía cautelar precisamente en la dificultad de identificar y notificar a los ocupantes; pero esa misma dificultad es la que impide tenerlos por emplazados. La imposibilidad de individualización opera, entonces, como razón para acelerar el procedimiento y no como razón para asegurar la defensa de quienes serán afectados por él.

Es aquí donde el criterio formulado por el voto disidente del Tribunal Constitucional adquiere su pleno sentido: un desalojo ejecutado conforme a la legislación nacional, pero sin respeto del debido proceso, califica como desalojo forzoso en los términos del derecho internacional. Aplicado a las causas revisadas, el criterio permite sostener que la regularidad procesal interna de estas decisiones no basta para descartar dicha calificación.

Los relatos de dirigentes consultados para el desarrollo de este capítulo coinciden con esta constatación. Uno de ellos describe: "Ha sido brutal porque en los casos, en todos los casos en los que hemos estado involucrados, la notificación primero no están bajo el estándar que esta normado el Estado, o sea, a veces no es ni por cédula ni siquiera a todos los afectados por el diario oficial ni nada de lo que está establecido en los códigos respectivos. Por tanto, para las personas han tomado conocimiento mediante la prensa […] Desde ese punto de vista nosotros hemos apelado bastante a la nulidad del proceso, pero obviamente ha sido desestimado y se toma por válido que ya están en conocimiento y es suficiente".[154]

Otra dirigenta señala que la comunicación efectiva a las familias opera por transmisión informal: "…un boca a boca. Porque, por ejemplo, dicen que van a desalojar, dicen. Entonces nosotros estamos en un proceso en el que vamos diciendo a las compañeras que mientras no les llegue una notificación, no es una orden de desalojo […] es como un pánico que se extiende".[155]

En general, las personas entrevistadas coinciden en que la situación que les ha tocado vivir con los desalojos excede solo la vulneración del derecho a la vivienda, tal como lo resume un dirigente: "Antes de hablar del derecho a la vivienda nos hemos visto con un tremendo problema con un derecho

[152] Corte de Apelaciones de Valparaíso, Rol N°4608-2024, 5 de julio de 2024, considerando quinto.
[153] Ibíd., considerando cuarto.
[154] Entrevista de 9 de julio de 2026.
[155] Entrevista de 11 de julio de 2026.

a justicia, el derecho al debido proceso, el derecho a ser oído, el derecho de igualdad ante la ley, en definitiva, varios derechos fundamentales y esto lo han resuelto mediante vía comunicación".[156]

CONCLUSIONES

La pregunta que orienta este capítulo es: ¿en qué medida la respuesta del Estado de Chile frente a los desalojos de campamentos se ajusta a los estándares internacionales sobre el derecho a una vivienda adecuada? El análisis precedente permite responder esa interrogante sin recurrir a fórmulas absolutas: por una parte, la respuesta estatal no ignora por completo esos estándares, pero, por otra, los satisface de manera parcial, fragmentaria y no garantizada, y en aspectos centrales opera en sentido contrario a ellos.

El balance difiere según el poder del Estado considerado, y esa desagregación es en sí misma un hallazgo. El Poder Judicial, a través de la Corte Suprema, protagonizó el avance más significativo del período: por primera vez un tribunal superior sometió la ejecución de los desalojos a condiciones derivadas del derecho internacional. Ese avance debe reconocerse. Pero se trata de una recepción parcial (concentrada en la fase de ejecución y que guarda silencio respecto de las garantías previas y posteriores), innominada, pues no identifica los instrumentos de los que provienen las exigencias que adopta, y no verificable, porque no se acompaña de mecanismo alguno de control. A ello se suma que la propia judicatura aplicó, por la vía penal del artículo 157 ter, un procedimiento establecido por el legislador y desprovisto incluso de esas salvaguardias parciales, de modo que conviven hoy dos vías judiciales con niveles de protección distintos, y la más reciente es la menos exigente.

El Poder Legislativo, por su parte, no ha dictado la legislación que el estándar exige, esto es, una ley que prohíba expresamente los desalojos forzosos y ajuste sus procedimientos a las normas internacionales, y ha legislado en dirección contraria, ampliando el ámbito punitivo sobre la ocupación por necesidad habitacional y sujetando la única protección disponible a un registro administrativo modificable. El proyecto de registro de actos vandálicos, de prosperar, profundizaría ese retroceso al privar del acceso a los programas habitacionales a quienes ocuparon por no haber podido acceder a ellos.

[156] Entrevista de 9 de julio de 2026.

Que el estándar estuvo disponible durante todo el período lo demuestra el voto disidente del Tribunal Constitucional de junio de 2022, que formuló con precisión, y con identificación expresa de las fuentes, el criterio que después no fue recogido: la legalidad interna de un desalojo no lo inmuniza frente al derecho internacional cuando se ejecuta sin respeto del debido proceso. La recepción parcial posterior de los estándares internacionales no puede atribuirse, por tanto, al desconocimiento.

El déficit común a todas las vías analizadas se concentra en el debido proceso. Las personas cuyos derechos están en juego no son individualizadas, no son efectivamente emplazadas, no cuentan con asistencia letrada y no participan en el procedimiento. La dificultad de identificarlas, que la Corte Suprema invoca como razón para acelerar la vía cautelar, es la misma que debiera obligar a extremar las garantías de defensa. Como lo expresa un dirigente, el problema antecede al derecho a la vivienda: compromete el derecho a la justicia, a ser oído y a la igualdad ante la ley, resueltos "mediante vía comunicación".

A esta carencia se superpone una segunda, de orden informativo, que atraviesa todo el capítulo y limita las conclusiones que pueden extraerse de este análisis: no existe registro oficial que permita verificar si las condiciones fijadas por los tribunales se cumplieron en los desalojos ejecutados. No se sabe cuántos de estos desalojos contaron con alojamiento alternativo, con plazo efectivo o con resguardo de niñez y de hogares con jefaturas femeninas. La observancia del estándar permanece, así, como una afirmación no verificable por medio de los antecedentes que proporcionan las autoridades pertinentes. Esta constatación no es solo metodológica, ya que la ausencia de información sobre esta materia constituye en sí misma un incumplimiento, en la medida en que impide diseñar, aplicar y evaluar políticas públicas conformes al derecho internacional. Como advierte la arquitecta y presidenta del Comité Hábitat del Colegio de Arquitectos de Chile, Ana Sugranyes, reconstruir lo ocurrido con las familias desalojadas exige realizar un cruce entre la información aparecida en los medios de comunicación y los testimonios de dirigentas y dirigentes que han participado en tomas y desalojos, porque la información judicial y oficial resulta inaccesible.

La distancia entre lo enunciado por los estándares internacionales y su rendimiento concreto es percibida con claridad por quienes habitan los campamentos. Respecto de los albergues transitorios que las sentencias ordenan proporcionar a quienes son desalojados, un dirigente observa que la figura no está siquiera definida en el ordenamiento chileno, de modo

que las órdenes judiciales "están cayendo en una categoría casi de declaración, son más declarativos en estos momentos que algo válido". Esta observación apunta al núcleo del problema: un estándar adoptado sin desarrollo normativo, sin mecanismo de cumplimiento y sin registro de verificación opera como enunciado y no como garantía para las personas.

En definitiva, la respuesta estatal exhibe un avance jurisprudencial reconocible dentro de un panorama de fondo donde se aprecia un incumplimiento estructural: ausencia de reconocimiento normativo del derecho, falta de garantías procedimentales, carencia de sustitución del reasentamiento por el albergue transitorio, expansión punitiva ante tomas de inmuebles y déficit de información. El apartado siguiente formula recomendaciones orientadas a reducir esa distancia entre los estándares y la realidad fáctica, ordenadas según las obligaciones que el capítulo identificó como incumplidas.

RECOMENDACIONES

1. Consagrar legalmente el derecho a una vivienda adecuada, como componente del derecho a un nivel de vida apropiado, tanto en la Constitución Política de la República como en la normativa que regula las políticas habitacionales. Ese reconocimiento provee el fundamento del que hoy carecen los tribunales para tutelar el derecho, y constituye la base de las demás recomendaciones.
2. Dictar una ley que prohíba expresamente los desalojos forzosos y establezca un marco conforme a las normas internacionales, con determinación de las garantías exigibles antes, durante y después de la ejecución, y con provisión de reasentamiento o solución habitacional que asegure un nivel de vida igual o mejor, en lugar del mero albergue transitorio. Esta es la obligación positiva cuyo incumplimiento explica que las salvaguardias hayan debido construirse jurisprudencialmente, con los déficits de alcance y exigibilidad examinados.
3. Revisar el enfoque punitivo vigente, reconsiderando la Ley 21.633, que permita diferenciar la ocupación por necesidad habitacional de aquella con fines de lucro o asociada a actividades criminales, y eliminar la fundamentación del desalojo en la sola carencia de título de dominio sobre el inmueble. De este modo, se recomienda retirar o modificar el proyecto contenido en el Boletín

N°18.341-25, que priva del acceso a los programas habitacionales a personas ya sancionadas penalmente por ocupación, sancionando así una privación del derecho a la vivienda con la negación de su vía de acceso.

4. Garantizar en todo procedimiento de desalojo, judicial o administrativo, la individualización y el emplazamiento efectivo de las personas afectadas, el acceso a asistencia letrada y la posibilidad de ser oídas y de presentar alternativas antes de que se adopte la decisión.
5. Establecer un registro oficial de los desalojos practicados, que consigne de qué manera fueron decretados y si se cumplieron los estándares mínimos de ejecución, como remedio al déficit de información constatado a lo largo del capítulo y como presupuesto para el diseño y la evaluación de políticas públicas conformes al derecho internacional.
6. Incorporar el enfoque de derechos humanos, de género y de niñez en el diseño y la aplicación de las políticas habitacionales, lo que comprende diversificar las formas de tenencia mediante programas como el arriendo a precio justo, ampliar la cobertura del convenio MINVU-SernamEG conforme a la Ley 21.675, y dar cumplimiento a los principios de la Ley 21.430 (interés superior, efectividad de los derechos, entorno adecuado y derecho a ser oído) también respecto de los desalojos ordenados por tribunales u órganos administrativos.
7. Institucionalizar la participación en el diseño y la evaluación de las políticas sobre desalojos, mediante una instancia de trabajo que reúna a los ministerios competentes, al Poder Judicial, al Congreso Nacional y a los dirigentes de campamentos elegidos por los propios pobladores, e incorporando a las organizaciones de la sociedad civil en la elaboración de diagnósticos. A esta instancia le correspondería, asimismo, impulsar la formación de los integrantes del Poder Judicial en derechos económicos, sociales y culturales y en los estándares aplicables a los desalojos.

EL DERECHO A LA EDUCACIÓN Y LA NUEVA EDUCACIÓN PÚBLICA: LOGROS, BRECHAS Y DILEMAS PRÁCTICOS EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS SERVICIOS LOCALES DE EDUCACIÓN PÚBLICA[1]

Liliana Ramos A.
Miguel Órdenes G.
Gonzalo Muñoz S.

SÍNTESIS

El capítulo analiza en qué medida la implementación de los Servicios Locales de Educación Pública (SLEP), creados por la Ley 21.040,[2] fortalece o limita la capacidad del Estado para cumplir con sus obligaciones en materia de derecho a la educación. Como marco de referencia se utilizan las cuatro dimensiones del derecho a la educación desarrolladas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC): disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad[3] y las obligaciones estatales que de ellas se derivan. En cada una de estas dimensiones se examina la consistencia de la normativa vigente con el estándar internacional; la evidencia disponible sobre la implementación y funcionamiento de los SLEP, a partir de datos oficiales e informes de evaluación institucional; y la experiencia de quienes conducen los servicios en el territorio. El análisis

[1] Capítulo elaborado por la académica Liliana Ramos Abadie y los académicos Miguel Órdenes González y Gonzalo Muñoz Stuardo, de la Facultad de Educación de la Universidad Diego Portales. Se agradece la colaboración de Gabriel Farías, Canela Silva y Renato Cáceres.

[2] Ley 21.040 de 2017, que crea el Sistema de Educación Pública, modificada por la Ley 21.819 publicada el 25 de mayo de 2026.

[3] El enfoque de las 4A incluye los aspectos normativos esenciales del derecho a la educación. Las iniciales de las cuatro dimensiones comienzan con A (en inglés), lo que da origen al nombre del enfoque: availability, accessibility, acceptability y adaptability. Ver Katarina Tomasevski, *Human rights obligations in education: the 4-A scheme,* Wolf Legal Publishers (WLP), 2006.

identifica avances institucionales relevantes, brechas persistentes y dilemas prácticos que enfrentan los equipos directivos al traducir las obligaciones del derecho internacional de los derechos humanos en decisiones cotidianas de gestión. Finalmente, se presentan conclusiones y recomendaciones dirigidas a los órganos del Estado responsables.

Palabras clave: *derecho a la educación, Servicios Locales de Educación Pública (SLEP), modelo de las 4A, dilemas prácticos.*

INTRODUCCIÓN

La creación del Sistema de Educación Pública en 2017 constituye una de las transformaciones institucionales más profundas emprendidas por el Estado chileno desde el retorno a la democracia. Su propósito central fue superar las limitaciones del modelo de administración municipal de la educación escolar, vigente desde comienzos de la década de 1980, el cual dio origen a un sistema altamente descentralizado, con importantes diferencias en capacidades de gestión y recursos económicos entre municipios, dificultades para asegurar condiciones mínimas de calidad y una progresiva pérdida de matrícula en la educación pública.[4] En respuesta a este diagnóstico, la reforma creó los Servicios Locales de Educación Pública (SLEP), organismos estatales especializados a cargo de administrar establecimientos educacionales y jardines infantiles bajo una lógica territorial, profesional y orientada al fortalecimiento del derecho a una educación pública de calidad.

Desde su puesta en marcha, la implementación de esta política ha enfrentado desafíos significativos. El traspaso de establecimientos desde los municipios hacia los nuevos sostenedores ha debido realizarse en contextos marcados por deudas históricas, deterioro de infraestructura, sistemas administrativos heterogéneos, insuficiencia de información, déficit de capacidades instaladas y una elevada complejidad organizacional.[5] A ello se han sumado dificultades propias de toda reforma institucional de gran escala, como la instalación de nuevas estructuras de gobernanza, la conformación de equipos profesionales, la articulación entre distintos niveles del

[4] Mineduc, "Balance en Educación 2024", *Revista de Educación*, Edición 411, 2024.

[5] Consejo Evaluador del Sistema de Educación Pública, *Informe Anual 2025, Seguimiento de la puesta en marcha del Sistema de Educación Pública*, Informe Final, febrero de 2026.

Estado y la necesidad de mantener la continuidad del servicio educativo mientras se produce la transformación del sistema.

Estas dificultades han alimentado un intenso debate público durante los últimos años. Diversos episodios ocurridos en algunos servicios locales –en particular aquellos relacionados con problemas administrativos, financieros o de gestión– han sido ampliamente difundidos por los medios de comunicación y utilizados como evidencia para cuestionar la viabilidad del modelo.[6] Durante el gobierno del presidente Gabriel Boric este debate se intensificó, coincidiendo con una etapa de expansión de la reforma y con la discusión de diversos ajustes orientados a fortalecer la implementación de la Ley 21.040. En paralelo, informes del Consejo de Evaluación del Sistema de Educación Pública y de organismos nacionales e internacionales identificaron debilidades relevantes en los procesos de instalación, al tiempo que formularon recomendaciones para robustecer la gobernanza, el financiamiento y las capacidades institucionales de los SLEP.[7]

Con el cambio de Gobierno, la discusión adquirió una nueva dimensión política. Autoridades sectoriales y parlamentarios han manifestado la necesidad de revisar profundamente la Nueva Educación Pública (NEP). Argumentan que los problemas observados en distintos servicios locales pondrían en evidencia limitaciones estructurales del modelo y justificarían ralentizar su implementación, introducir modificaciones sustantivas a su diseño e, incluso, reabrir la discusión sobre el rol que debieran desempeñar los municipios en la provisión del servicio educativo.[8] Estas posiciones han situado a los SLEP en el centro de la conversación pública y han desplazado el debate desde las dificultades propias de la implementación hacia el cuestionamiento de esa política pública en sí misma. Este desplazamiento del debate plantea la interrogante sobre si las dificultades documentadas en la instalación de los SLEP corresponden a limitaciones en la capacidad de implementación –esto es, a la disponibilidad de recursos, capacidades

---

6 La Tercera: "Crisis educativa en Atacama: bancada RN ingresa proyecto para congelar implementación de los Servicios Locales de Educación", 31 de octubre de 2023; ExAnte: "Cinco directores ejecutivos de SLEP suspendidos por faltas de gestión y probidad siguen recibiendo sueldo", 16 de enero de 2026; Emol.cl: "Problemas de 'gestión financiera' y 'desorden administrativo': Las deficiencias de los SLEP identificadas por alcaldes", 13 de mayo de 2026.

7 Consejo Evaluador del Sistema de Educación Pública, op. Cit; PNUD-UNESCO, *Evaluación Internacional a la Reforma a la Educación Pública en Chile. Informe Ejecutivo*, Santiago de Chile, 2026; Universidad de Chile, *Evaluación nacional de la implementación de la Nueva Educación Pública*, 2024.

8 El Líbero: "Desbordes sobre los liceos a cargo del SLEP Santiago: «Han retrocedido al mismo estado como si hoy nos estuviera gobernando el Partido Comunista»", 31 de mayo de 2026; EMOL.cl: "'Problemas de gestión financiera' y 'desorden administrativo': Las deficiencias de los SLEP identificadas por alcaldes", 20 de julio de 2026.

técnicas, coordinación institucional y gestión del cambio– o si expresan insuficiencias del diseño institucional adoptado por la Ley 21.040.

Considerando este contexto, el presente capítulo evalúa, de manera más específica, la implementación de los Servicios Locales de Educación Pública desde un enfoque de derechos humanos. Su propósito es determinar en qué medida el Estado de Chile, a través de la consolidación de la Nueva Educación Pública, satisface sus obligaciones internacionales en materia del derecho a la educación. Se identifican, en esa línea, los avances alcanzados, las brechas que persisten y los dilemas prácticos que enfrentan quienes conducen los servicios en el territorio. El capítulo se organiza en cuatro secciones. La primera desarrolla el marco de referencia y los criterios con los cuales se evaluará la respuesta estatal. La segunda expone la metodología, las fuentes utilizadas y los alcances y limitaciones del análisis. La tercera examina cada una de las cuatro dimensiones del derecho a la educación, contrastando en cada caso el estándar internacional, la normativa nacional y la evidencia sobre su implementación. La cuarta ofrece un análisis transversal que retoma la pregunta planteada sobre la naturaleza de las dificultades observadas. El capítulo finaliza con la presentación de las conclusiones y recomendaciones dirigidas a los órganos responsables.

1. EL DERECHO A LA EDUCACIÓN: MARCO DE REFERENCIA

El derecho a la educación es considerado como un derecho intrínseco y fundamental, que ha sido consagrado en distintos instrumentos de derecho internacional. Su primera aparición se remonta a 1948 en que fue contemplado tanto en la Declaración Universal de Derechos Humanos[9] como en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.[10] A lo largo de los años, el Estado de Chile ha ratificado distintos instrumentos vinculantes que consagran el derecho a la educación, entre los que destacan la Convención sobre los Derechos del Niño;[11] el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC);[12] la Convención sobre Derechos de las Personas con Discapacidad;[13] y la Convención relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza.[14] "Todos estos instrumentos internacionales forman parte del ordenamiento

[9] Organización de las Naciones Unidas (ONU), *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, 10 de Diciembre 1948, art. 26.

[10] Novena Conferencia Internacional Americana, *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre*, 1948, art. XII.

[11] ONU, *Convención sobre los Derechos del Niño*, 1989.

[12] ONU, *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, 1966.

[13] ONU, *Convención sobre Derechos de las Personas con Discapacidad*, 2006.

[14] ONU, *Convención relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza*, 1960.

jurídico interno de acuerdo a lo establecido en el artículo 5 inciso 2 de la Constitución Política de la República".[15]

Los alcances específicos del derecho a la educación se han operacionalizado a través del enfoque de las 4A, formuladas por Katarina Tomasevski, Relatora Especial de Naciones Unidas para el Derecho a la Educación entre 1998 y 2004, quien contribuyó a darles amplia difusión.[16] Estas cuatro categorías fueron incorporadas por el Comité DESC en su Observación General N°13, de 1999, al interpretar el artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. La primera categoría es la disponibilidad, que implica la existencia de instituciones y programas de enseñanza en cantidad suficiente. La segunda característica es la accesibilidad, que supone que las instituciones y programas de enseñanza garanticen la no discriminación en el acceso, especialmente considerando a grupos vulnerables, que la educación sea accesible materialmente por su localización geográfica o por medios tecnológicos, y que sea accesible en términos económicos. La tercera característica es la aceptabilidad, que aborda la forma y el fondo de la educación, considerando que los programas de estudio y los métodos pedagógicos sean aceptables para el estudiantado y las familias, cuando proceda. Por último, la cuarta característica corresponde a la adaptabilidad, que hace referencia a la flexibilidad que debe tener la educación, con el fin de adaptarse a las necesidades de sociedades y comunidades diversas y en permanente transformación.[17]

Ahora bien, el derecho a la educación se rige por la cláusula general contenida en el artículo 2.1 del PIDESC,[18] que distingue entre obligaciones de efecto inmediato y obligaciones de realización progresiva. Según ha señalado el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC) en su Observación General N°3,[19] aunque la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales pueda alcanzarse de manera paulatina, todo Estado debe adoptar medidas –dentro de un plazo razonablemente breve– y demostrar que ha empleado el máximo de los recursos de que dispone para satisfacer, con carácter prioritario, un contenido mínimo esencial de cada derecho.

---

15 *Informe 2019*, p. 306.

16 Ibíd.

17 Ibíd.

18 ONU, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1966.

19 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC), *Observación General N°3*, La índole de las obligaciones de los Estados Parte (párrafo 1 del artículo 2 del Pacto), *E/1991/23*, 14 de diciembre de 1990, párrs. 1, 2, 9 y 10.

De esta obligación de progresividad se deriva, a su vez, una prohibición de regresividad, en virtud de la cual los Estados no pueden adoptar medidas deliberadas que impliquen un retroceso en el nivel de protección ya alcanzado, salvo que se justifique plenamente, considerando la totalidad de los derechos y el máximo de los recursos disponibles.[20] Aplicando este marco al derecho a la educación, el Comité DESC precisó en su Observación General N°13[21] que determinadas obligaciones, como la disponibilidad universal y gratuita de la enseñanza primaria y la adopción de medidas para avanzar hacia la plena aplicación del artículo 13, son de cumplimiento inmediato. Asimismo, hay otras, como la extensión de la gratuidad a la enseñanza secundaria y superior, que están sujetas a implantación progresiva. Este marco de progresividad y regresividad será incorporado, en el análisis más detallado de este capítulo, en relación con determinadas condiciones que acompañan la implementación de los SLEP.

A continuación, se profundiza en las cuatro categorías establecidas en el enfoque de las 4A, a la luz de los pronunciamientos de distintos organismos, con el fin de dilucidar las obligaciones derivadas de cada una de ellas.

1.1. Disponibilidad

El Comité DESC define la disponibilidad de la siguiente manera:

> Debe haber instituciones y programas de enseñanza en cantidad suficiente en el ámbito del Estado Parte. Las condiciones para que funcionen dependen de numerosos factores, entre otros, el contexto de desarrollo en el que actúan; por ejemplo, las instituciones y los programas probablemente necesiten edificios u otra protección contra los elementos, instalaciones sanitarias para ambos sexos, agua potable, docentes calificados con salarios competitivos, materiales de enseñanza, etc.; algunos necesitarán además bibliotecas, servicios de informática, tecnología de la información, etc.[22]

La relatora sobre el derecho a la educación explica que la disponibilidad impone a los Estados la obligación de proporcionar recursos materiales,

[20] Ibíd, párr. 9. Sobre la prohibición de regresividad como obligación derivada del principio de progresividad, véase también: Comité DESC, *Observación General N°13, El derecho a la educación (artículo 13 del Pacto)*, 8 de diciembre de 1999, *E/C.12/1999/10*, párr. 45.

[21] Comité DESC, *Observación General N°13, El derecho a la educación (artículo 13 del Pacto)*, 8 de diciembre de 1999, *E/C.12/1999/10*, párrs. 43 a 45 y 51 a 57.

[22] Comité DESC, *Observaciones Generales 13* (21° período de sesiones, 1999), El derecho a la educación (artículo 13 del Pacto), párr. 2.

humanos y monetarios en cantidad suficiente para ofrecer una educación a todas las personas interesadas.[23] Por su parte, UNESCO plantea que esta característica exige a los Estados desarrollar y administrar un sistema educativo que tenga establecimientos en suficiente cantidad, que cumplan con un mínimo de seguridad y que cuenten con los recursos necesarios, tales como salas de clases, bibliotecas, sistemas sanitarios, espacios para el juego, y similares. Agrega, también, que impone a los Estados la obligación de contar con docentes formados y cuyos derechos laborales sean correctamente respetados y asegurados.[24]

Por su parte, el Comité de Derechos del Niño ha expresado que asegurar los derechos consagrados en la Convención de Derechos del Niño, entre los que se encuentra el derecho a la educación, exige implementar medidas mediante leyes, políticas públicas y programas, garantizando la disponibilidad de un gasto público suficiente y que este sea utilizado para hacer cumplir los referidos derechos.[25]

A partir de lo planteado, la disponibilidad exige proveer los recursos y condiciones necesarios para ofrecer educación a los titulares de este derecho, obligación que comprende tanto los recursos materiales como humanos. Para evaluar su cumplimiento en el caso de los SLEP, el capítulo examinará: i) cómo se da la oferta educativa en los distintos niveles y modalidades que establece el sistema educativo; ii) si los establecimientos cuentan con condiciones de infraestructura y equipamiento acordes a lo exigido por el estándar; y iii) si el sistema dispone de docentes calificados en cantidad suficiente.

1.2. Accesibilidad

La accesibilidad es definida por el Comité DESC de la siguiente manera:

Las instituciones y los programas de enseñanza han de ser accesibles a todos, sin discriminación, en el ámbito del Estado Parte. La accesibilidad consta de tres dimensiones que coinciden parcialmente:

– No discriminación. La educación debe ser accesible a todos, especialmente a los grupos vulnerables de hecho y de derecho, sin discrimi-

[23] ONU, *Informe de la Relatora Especial sobre el derecho a la educación, Koumbou Boly Barry*, 16 de julio de 2021, *A/76/158*.

[24] Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), *Manual sobre el Derecho a la Educación*, 2019.

[25] Comité de los Derechos del Niño (CDN), *Observación General N°19 sobre Gasto Público y los derechos del niño* (art. 4), 2016, *CRC/C/GC/19*, párr. 28.

nación por ninguno de los motivos prohibidos (véanse los párrafos 31 a 37 sobre la no discriminación).

– Accesibilidad material. La educación ha de ser asequible materialmente, ya sea por su localización geográfica de acceso razonable (por ejemplo, una escuela vecinal) o por medio de la tecnología moderna (mediante el acceso a programas de educación a distancia).
– Accesibilidad económica. La educación ha de estar al alcance de todos. Esta dimensión de la accesibilidad está condicionada por las diferencias de redacción del párrafo 2 del artículo 13 respecto de la enseñanza primaria, secundaria y superior: mientras que la enseñanza primaria ha de ser gratuita para todos, se pide a los Estados Parte que implanten gradualmente la enseñanza secundaria y superior gratuita.[26]

La relatora especial sobre el derecho a la educación considera que la accesibilidad exige que la disponibilidad de la educación sea equitativa y sin discriminación para todos los sectores de la población,[27] sin que ningún grupo enfrente obstáculos financieros, físicos, legales, administrativos o procedimentales al momento de reclamar educación en el sistema público. Sobre este asunto, UNESCO ha identificado como obligaciones derivadas de esta categoría la eliminación de barreras administrativas y financieras para que niñas y niños puedan acceder a la educación, la provisión de educación gratuita en todos los niveles, así como de medios de transporte para quienes lo requieren y el establecimiento de centros de educación en lugares que sean seguros y alcanzables.[28]

Sobre este punto, es relevante incorporar la interpretación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) sobre el enfoque de derechos humanos en el diseño de las políticas públicas. En específico, plantea que el principio de igualdad en materia de políticas públicas exige a los Estados el reconocimiento de la dignidad y los derechos de todas las personas en similares condiciones. También, que el diseño de estas políticas se realice bajo un enfoque diferenciado que atienda las necesidades especiales de ciertas personas o grupos, de tal manera que se garantice la protección de la igualdad sustantiva.[29] El informe de la CIDH, a la vez, enfatiza el rol

[26] Comité DESC, *Observaciones Generales 13 (21° período de sesiones, 1999), El derecho a la educación (artículo 13 del Pacto)*, 8 de diciembre 1999, *E/C.12/1999/10*, párr. 2.
[27] Asamblea General de Naciones Unidas (AGNU), *Report of the Special Rapporteur on the right to education, Koumbou Boly Barry*, 16 de julio de 2021, *A/76/158*, párr. 44.
[28] UNESCO *Manual sobre el Derecho a la Educación*, 2019.
[29] CIDH, *Políticas públicas con enfoque de derechos humanos*, 2018, párr. 48.

transformador de la política pública respecto de las causas estructurales de la desigualdad, y la importancia de contemplar el principio de igualdad a la hora de definir el problema o situación respecto de la cual el Estado debe intervenir.[30] En la misma línea, la UNESCO asegura que al momento de implementar medidas orientadas a garantizar el derecho a la educación, los Estados deben considerar potenciales efectos discriminatorios.[31]

Ahora bien, en lo relativo al acceso a la educación, UNESCO identifica tres aristas respecto de las cuales se exigen medidas específicas: accesibilidad económica, física y administrativa.[32] La primera, exige a los Estados implementar medidas orientadas a dos obligaciones principales: por una parte, asegurar la educación obligatoria gratuita y, por otra, la reducción de la tasa de abandono escolar.[33] Esta última obligación comprende una gran gama de medidas como la provisión de transporte, alimentación y materiales escolares en las escuelas, becas para gastos relacionados a la educación, asegurar que se cuente con docentes calificados, campañas *antibullying*, programas especiales para jóvenes que hayan sido madres, programas de educación informal, entre otros.[34] La segunda, exige que los establecimientos educativos se encuentren a un alcance seguro, ya sea por una locación geográfica conveniente o a través de medios electrónicos.[35] Esto cobra particular relevancia en sectores rurales, por lo que los Estados están obligados a proveer transporte seguro a los establecimientos educativos emplazados en esos lugares. De la misma manera, deben tomar medidas para que los niños y niñas con discapacidades puedan acceder físicamente a estos establecimientos.[36] La tercera, implica asegurar que ciertos requisitos administrativos tales como certificado de nacimiento, pasaportes o certificados de residencia no constituyan barreras de acceso al derecho a la educación para ciertos grupos, como los refugiados o solicitantes de asilo.[37]

Para evaluar el cumplimiento de la accesibilidad, el capítulo examinará: (i) la composición de la matrícula estudiantil considerando variables de diversidad; (ii) si se dan condiciones de accesibilidad material a los establecimientos educativos; (iii) si la gratuidad se verifica en los hechos y no solo en la norma, considerando los cobros indebidos y los costos indirectos; y (iv) si los requisitos administrativos operan como barrera para grupos

30 Ibíd., párrs. 49 a 52.
31 UNESCO, *Manual sobre el Derecho a la Educación*, 2019, p. 84.
32 Ibíd., p. 98.
33 Ibíd.
34 UNESCO, *Manual sobre el Derecho a la Educación*, 2019, pp. 101 y 102.
35 Ibíd.
36 Ibíd.
37 Ibíd., p.103.

determinados, en particular para la población migrante y para las familias que deben acreditar la condición de estudiante prioritario.

1.3. Aceptabilidad

El Comité DESC define aceptabilidad como: "La forma y el fondo de la educación, comprendidos los programas de estudio y los métodos pedagógicos, han de ser aceptables (por ejemplo, pertinentes, adecuados culturalmente y de buena calidad) para los estudiantes y, cuando proceda, los padres."[38]

En lo relativo a esta categoría, UNESCO establece que la educación debe ser de buena calidad tanto en su forma como en su fondo. En virtud de lo anterior, los Estados deben regular el sistema educativo de tal manera que los currículos aseguren un nivel mínimo, así como también velar porque la educación entregada sea culturalmente apropiada y relevante para la formación de los niños, niñas y adolescentes.[39] Además, la educación debe estar enfocada en alcanzar los denominados *aims of education* (objetivos de la educación), definidos por los diversos tratados internacionales de derechos humanos.

En este último punto cobra especial relevancia la Convención de Derechos del Niño, anteriormente mencionada, en cuanto define los siguientes propósitos respecto de la educación: [40]

- Desarrollar la personalidad, las aptitudes y la capacidad mental y física del niño hasta el máximo de sus posibilidades;
- Inculcar al niño el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales y de los principios consagrados en la Carta de las Naciones Unidas;
- Inculcar al niño el respeto de sus padres, de su propia identidad cultural, de su idioma y sus valores, de los valores nacionales del país en que vive, del país del que sea originario y de las civilizaciones distintas de la suya;
- Preparar al niño para asumir una vida responsable en una sociedad libre, con espíritu de comprensión, paz, tolerancia, igualdad de los sexos y amistad entre todos los pueblos, grupos étnicos, nacionales y religiosos y personas de origen indígena;
- Inculcar al niño el respeto del medio ambiente natural.

---

[38] Comité DESC, *Observaciones Generales 13 (21° período de sesiones, 1999), El derecho a la educación (artículo 13 del Pacto)*, 8 de diciembre 1999, *E/C.12/1999/10,* párr. 2.

[39] Ibíd., p.78.

[40] ONU, *Convención sobre los Derechos del Niño,* 1989, art. 29, párr. 1.

De esta manera, el Comité de Derechos del Niño establece que el fin global de la educación, para el conjunto de los Estados, debe ser que todo niño adquiera las habilidades necesarias para la vida y que ninguno termine el ciclo educativo o lo abandone sin estar preparado para enfrentar los desafíos esperados, además del fomento del disfrute y respeto de los derechos humanos y el desarrollo de sus capacidades, dignidad y autoestima.[41] El Comité enfatiza que el derecho a la educación no solo se trata de asegurar la escolarización oficial, sino que incluye una serie de experiencias que permitan desarrollar la personalidad, dotes y aptitudes del niño para que pueda llevar una vida plena y satisfactoria en sociedad.[42]

A la luz de los estándares desarrollados por el Comité de Derechos del Niño, UNESCO señala que la educación no puede estar limitada al desarrollo de habilidades literarias o numéricas, sino que debe integrar otros aspectos como la identidad cultural, el pensamiento crítico y la comprensión de los derechos humanos.[43] Asimismo, reconoce que la calidad de la educación exige contar con docentes calificados, desde el punto de vista académico y pedagógico, que cuenten con formación sobre derechos humanos y no discriminación.[44] Por otro lado, el diseño curricular debe incluir los objetivos previamente expuestos derivados de la Convención de Derechos del Niño, así como habilidades básicas de alfabetización, aritmética y otros conocimientos académicos, necesarios para aspirar a un empleo decente y obtener mayores conocimientos en el futuro. De acuerdo con este organismo internacional, los Estados deben encargarse de evaluar la calidad de la educación para identificar necesidades del estudiantado, de los establecimientos y del sistema educativo en general.[45] De igual forma, deben asegurar que el material educativo se encuentre alineado con el currículo, que la educación se adapte a las necesidades de los distintos niveles y de grupos marginados. En este contexto, el contenido de la educación debe ser culturalmente relevante y considerar la importancia del lenguaje en que se dictan las clases ante la presencia de estudiantes indígenas cuya lengua materna es la de su pueblo ancestral.[46] Por último, los Estados deben velar por un entorno adecuado donde se brinde la educación, lo que implica obligaciones relacionadas, por una parte, con la prevención de la violencia,

---

41 CDN, *Observación General N°1 (2001), Párrafo 1 del artículo 29: Propósitos de la Educación*, 17 de abril 2001, *CRC/GC/2001/1,* párr. 2.

42 Ibíd.

43 UNESCO, *Manual sobre el Derecho a la Educación*, 2019, p. 80.

44 Ibíd., pp. 112 y 113.

45 Ibíd., p. 117.

46 Ibíd., pp. 117 y 118.

el bullying y la prohibición de los castigos corporales y, por otra, con la seguridad de la infraestructura de las escuelas y sus condiciones sanitarias.[47]

Así, la educación debe darse en un ambiente libre de violencia, en contextos de aprendizaje seguros, a cargo de docentes debidamente formados.

Para evaluar el cumplimiento de la aceptabilidad, el capítulo examinará: (i) cómo se aborda el principio de educación integral en los establecimientos educativos de los SLEP; (ii) si la educación impartida reconoce la identidad cultural y la lengua del estudiantado en los territorios donde ello resulta pertinente; (iii) si los mecanismos de evaluación y rendición de cuentas del sistema son compatibles con los objetivos de la educación así definidos; y (iv) si existen condiciones institucionales para la formación continua del profesorado en estas materias.

1.4. Adaptabilidad

El Comité DESC explica la categoría de adaptabilidad de la siguiente manera:

> La educación ha de tener la flexibilidad necesaria para adaptarse a las necesidades de sociedades y comunidades en transformación y responder a las necesidades de los alumnos en contextos culturales y sociales variados.[48]

La relatora especial, de manera similar, define la adaptabilidad como aquella característica en constante evolución producto de los cambios experimentados por la sociedad y que exige a los Estados proveer una educación flexible, que se adapte a las necesidades de comunidades cambiantes y estudiantes en distintos contextos.[49]

UNESCO advierte que la adaptabilidad impone a los Estados la obligación de satisfacer las necesidades particulares de niños y niñas con discapacidad, indígenas, niños trabajadores, entre otros grupos.[50] De esta manera, exige a los Estados contar con un sistema educativo flexible para adaptarse a las necesidades de una comunidad en constante cambio.[51] Al respecto, la CIDH destaca la importancia de implementar medidas integrales para

---

47 Ibíd., pp. 121-127.

48 Comité DESC, *Observaciones Generales 13 (21° período de sesiones, 1999), El derecho a la educación (artículo 13 del Pacto)*, 8 de diciembre 1999, *E/C.12/1999/10,* párr. 2.

49 Consejo de Derechos Humanos, *Informe de la Relatora Especial sobre el derecho a la educación, Farida Shaheed*, 15 de octubre 2025, *A/80/479*, párr. 91.

50 UNESCO, *Manual sobre el Derecho a la Educación*, 2019, p. 78.

51 Ibíd.

la realización plena de los derechos humanos, considerando las situaciones de múltiple discriminación que enfrentan algunas personas y grupos en la sociedad.[52]

Para evaluar el cumplimiento de esta categoría, el capítulo examinará: (i) si el sistema dispone de mecanismos efectivos para identificar las necesidades de las comunidades y territorios; (ii) si existen espacios de participación con capacidad real de incidencia en las decisiones; y (iii) si la flexibilidad del sistema depende de la voluntad de cada servicio o está resguardada normativamente, de modo de evitar disparidades territoriales. Lo referido a la respuesta institucional de adaptación a las necesidades particulares de estudiantes con discapacidad, indígenas y migrantes se abordará en el análisis de las dimensiones de accesibilidad y aceptabilidad.

2. METODOLOGÍA

El capítulo adopta un diseño descriptivo-interpretativo y una estrategia de análisis multimétodo, basada en la integración de fuentes jurídicas, documentales, estadísticas y testimoniales. Este diseño permite caracterizar el estado de implementación de la Nueva Educación Pública e interpretar sus avances, brechas y dilemas desde el marco internacional del derecho a la educación.[53]

El análisis considera los 26 SLEP que se encontraban en régimen durante 2025 y la información disponible hasta julio de 2026. Para profundizar en la experiencia de implementación, se examinan dos casos correspondientes a territorios distintos: el SLEP Barrancas, ubicado en la Región Metropolitana y el SLEP Costa Araucanía, emplazado en la Región de La Araucanía, al sur del país. Ambos pertenecen a la primera etapa de implementación del Sistema de Educación Pública. El primero asumió la administración del servicio educativo el 1 de marzo de 2018 y el segundo, el 1 de julio del mismo año, por lo que, al cierre del período analizado, contaban con aproximadamente ocho años de funcionamiento en régimen. Esta trayectoria permite analizar procesos institucionales que han alcanzado un grado relativamente avanzado de implementación de la política, en contextos territoriales diferentes –uno urbano y otro de alta ruralidad– y obtener a partir de ellos información relevante para el análisis. En este tipo de muestreo, sin pretender representatividad estadística,

[52] Comisión Interamericana de Derechos humanos (CIDH), *Políticas públicas con enfoque de derechos humanos,* 2018, *OEA/Ser.L/V/II. Doc.191/18*, párr. 110.

[53] Elizabeth Tisdell y otros, *Qualitative research: A guide to design and implementation*, San Francisco, California, Jossey-Bass, 2025.

se seleccionan casos ricos en información, que permitan comprender en profundidad el fenómeno estudiado.[54]

La estrategia de análisis combina dos planos analíticos. El primero es normativo y contrasta las obligaciones del Estado en materia de derecho a la educación con las disposiciones que regulan la Nueva Educación Pública. El segundo es de implementación y analiza información administrativa, evaluaciones institucionales y testimonios de actores directamente involucrados para observar cómo esas obligaciones se materializan en el funcionamiento de los SLEP. Esta distinción permite evitar que la adecuación formal de la legislación sea interpretada, por sí sola, como evidencia de cumplimiento efectivo. Al combinar ambos planos se recoge información sobre el progreso en la implementación de cada servicio y también se puede discernir sobre el cumplimiento de los estándares internacionales y los compromisos que aún representan oportunidades de mejora.

2.1. Marco de análisis

El marco ordenador corresponde al enfoque de las 4A desarrollado en el sistema internacional de derechos humanos: disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad.[55] Estas dimensiones fueron utilizadas como categorías analíticas previamente definidas. Para cada una se analizaron las disposiciones pertinentes del ordenamiento chileno y la evidencia disponible acerca de su implementación en los SLEP.

En términos operativos, la disponibilidad se examinó considerando la existencia y suficiencia de la oferta educativa, la continuidad de las trayectorias, la infraestructura, el equipamiento y las capacidades profesionales. La accesibilidad se analizó atendiendo a la no discriminación y a las barreras materiales, económicas y administrativas. La aceptabilidad se abordó en relación con la calidad, la pertinencia cultural, la formación integral y la orientación de la educación hacia los derechos humanos. La adaptabilidad se entendió como la capacidad del sistema para responder a necesidades territoriales y a comunidades diversas y cambiantes. Estas categorías orientaron tanto la selección de evidencia como la organización de los resultados.

---

[54] Lawrence A. Palinkas y otros, "Purposeful sampling for qualitative data collection and analysis in mixed method implementation research", *Administration and Policy in Mental Health and Mental Health Services Research,* 42(5), 2015, pp. 533-544.

[55] Comité DESC, *Observaciones Generales 13 (21° período de sesiones, 1999), El derecho a la educación (artículo 13 del Pacto)*, 8 de diciembre 1999, *E/C.12/1999/10,* párr. 2.

2.2. Fuentes de información

El análisis normativo y documental consideró la Ley 21.040 y políticas vinculadas con la provisión del servicio educativo. También se revisaron antecedentes producidos por organismos públicos y evaluadores, entre ellos el Consejo de Evaluación del Sistema de Educación Pública, el Ministerio de Educación, la Dirección de Educación Pública, la Superintendencia de Educación y evaluaciones nacionales e internacionales de la reforma. Las referencias de prensa se utilizaron, principalmente, para contextualizar la discusión pública y política, no para establecer por sí solas el desempeño de los SLEP.

El componente cuantitativo se construyó con datos administrativos secundarios correspondientes en lo medular a 2025 y 2026. Se utilizaron registros de la Plataforma de Datos Abiertos del Ministerio de Educación y de la Superintendencia de Educación.

Por otro lado, se realizaron cinco entrevistas semiestructuradas a informantes seleccionados de manera intencionada por su conocimiento directo de la gestión territorial, técnico-pedagógica y escolar. Las entrevistas se organizaron mediante una pauta común vinculada con las dimensiones de las 4A. Su contenido fue analizado temáticamente, utilizando dichas dimensiones como categorías iniciales y registrando también problemas emergentes relacionados con la implementación de la política.

Es importante destacar que estos testimonios no pretenden ser representativos del conjunto de los SLEP, sino relatos que permiten comprender los logros y tensiones en la implementación de los servicios en una diversidad de territorios.

3. ANÁLISIS POR DIMENSIÓN

3.1. Dimensión Disponibilidad

3.1.1 Encuadre legal

La normativa vigente resguarda aspectos fundamentales asociados a la dimensión de Disponibilidad, incluyendo el aseguramiento de la cobertura de matrícula y garantía de acceso a la educación; la preocupación por aspectos de infraestructura, mantención y equipamiento; y la orientación al desarrollo profesional de docentes y asistentes de la educación.

En particular, la Ley 21.040 establece como uno de sus principios la cobertura nacional y garantía de acceso, con el fin de resguardar el ejercicio

del derecho a la educación y el acceso de todas las personas a él.[56] Para cumplir con esta disposición, la ley establece que los SLEP deben desarrollar la oferta de educación pública de su territorio, velando "por la continuidad en la trayectoria educativa de los estudiantes, desde la educación inicial hasta el término de la educación media".[57] Respecto de la formación técnico-profesional, la ley insta a los servicios locales a promover una oferta de especialidades pertinente a las necesidades territoriales y articulada con la educación superior, con los centros de formación técnica del Estado y con las estrategias regionales de desarrollo.[58]

Además, los servicios cuentan con la facultad para solicitar una ampliación de la oferta, cuando esta califique como una urgencia en el territorio que corresponda.[59] En este contexto, se asume que la falta de oferta educativa en un determinado territorio es razón suficiente para que se autorice el funcionamiento de dos o más establecimientos en un mismo recinto, el funcionamiento transitorio en locales con destino no educacional o la apertura de nuevos niveles o cursos, con la autorización de la Subsecretaría de Educación. Cabe destacar que este tipo de autorizaciones posee un carácter temporal, de no más de un año, y debe acompañarse de las medidas definitivas que permitirán revertir las situaciones excepcionales.

Ahora bien, en casos debidamente fundados, se puede renovar una autorización excepcional solo en una oportunidad. En este sentido, la Ley 21.040 determina que los SLEP deben velar por la adecuada cobertura del servicio educacional, considerando las particularidades territoriales, lo que implica "identificar las áreas de expansión poblacional y aquellas en que la cobertura pública sea insuficiente".[60] Se trata de una obligación de resultado cuya verificación abordaremos en el apartado siguiente, y no de una garantía que se satisfaga con la sola existencia de la disposición.

Por otra parte, de acuerdo con la Ley 21.040, cada SLEP dispone de una unidad de infraestructura, mantención y equipamiento, la que está a cargo de proponer y, de acuerdo con su complejidad, llevar a cabo proyectos de inversión en infraestructura educacional y equipamiento y velar por la mantención de los establecimientos educacionales que se encuentran bajo su dependencia.[61] En este ámbito, la ley también contempla la creación de un Fondo para la Infraestructura Escolar "destinado al financiamiento de

[56] Ley 21.040, art. 5, letra c.
[57] Ibíd., art. 18, letra c.
[58] Ibíd., art. 18, letra c.
[59] Ibíd., art. 18 bis.
[60] Ibíd., art. 18, letra c.
[61] Ibíd., art. 25.

acciones de construcción, adquisición, reposición, reparación, mantención y renovación de los establecimientos educacionales dependientes de los Servicios Locales de Educación Pública".[62]

En cuanto a la calificación del profesorado, la Ley 21.040 establece una Estrategia Nacional de Educación Pública, que incluye como uno de sus propósitos el desarrollo profesional de docentes y funcionarios.[63] En esta línea, las y los directores de establecimientos educacionales dependientes de los SLEP tienen como función orientar el desarrollo profesional continuo de docentes y asistentes de la educación, en coordinación con la dirección ejecutiva de cada servicio.[64] Este desarrollo profesional debe responder a las necesidades de cada establecimiento, su proyecto educativo institucional, su plan de mejoramiento educativo y los resultados del Sistema de Desarrollo Profesional Docente,[65] lo que permite profundizar en el desarrollo de competencias profesionales para promover el aprendizaje situado de los estudiantes. Por otra parte, cada servicio local debe contar con una Unidad de Apoyo Técnico-Pedagógico destinada a entregar soportes para la mejora educativa en los establecimientos educacionales de cada servicio.[66] Si esta institucionalidad se traduce –o no– en mejores condiciones para el aprendizaje es un asunto que depende de su implementación, que será examinada en el apartado siguiente.

Por otra parte, la Ley 21.040 establece que los concursos públicos para completar la planta docente de establecimientos educacionales dependientes de SLEP deben "incluir criterios de selección que ponderen de manera relevante los mejores niveles de práctica pedagógica y conocimientos disciplinarios, de conformidad con la normativa vigente al momento de su realización".[67]

3.1.2 Análisis de implementación de la dimensión disponibilidad

En la plataforma Datos Abiertos del Ministerio de Educación se constata que los 26 SLEP en régimen, en 2025, tienen una oferta de matrícula que abarca los niveles de educación parvularia, básica y media, tanto técnico profesional (TP) como humanista-científico (HC). Los 26 servicios poseen la modalidad de educación de adultos en enseñanza media HC, 25 cuentan con la modalidad de educación de adultos en enseñanza básica y

[62] Ibíd., art. 27 bis.
[63] Ibíd., art. 6.
[64] Ibíd., art. 10, letra b.
[65] Ibíd., art. 10, letra b.
[66] Ibíd., art. 18 ter.
[67] Ibíd., art. 65.

16 con esta modalidad a nivel TP. Finalmente, los 26 servicios incorporan la modalidad de educación especial. En este sentido, existe una oferta educativa que cubre todos los niveles y modalidades. Estos antecedentes dan cuenta de la amplitud de la oferta, pero no permiten por sí solos establecer que las trayectorias educativas estén aseguradas, ya que eso depende de la disponibilidad de vacantes en cada nivel.

La tabla 1 informa sobre la matrícula total de 2025 para cada nivel educativo y modalidad, considerando los 26 SLEP en régimen.

Tabla 1. Matrícula 2025 por niveles y modalidades en SLEP en régimen.

Niveles o modalidades educativas	**Matrícula 2025**
Enseñanza Básica	263.875
Enseñanza Básica de adultos/as	3.824
Educación Parvularia	37.115
Educación Especial	6.289
Enseñanza Media Humanista-Científica	76.692
Enseñanza Media Humanista-Científica de adultos/as	13.179
Enseñanza Media Técnico Profesional	47.536
Enseñanza Media Técnico Profesional de adultos	2.590
Matrícula total	451.100

Fuente: Datos extraídos de la Plataforma Datos Abiertos MINEDUC.[68]

De acuerdo con la visión del director ejecutivo del SLEP Barrancas, en general, la oferta educativa satisface la demanda de las familias del territorio, sin embargo, advierte la falta de liceos y de establecimientos educativos que dispongan de una trayectoria educativa completa, es decir, desde educación parvularia hasta enseñanza media: "La educación básica era obligatoria y, por lo tanto, estamos muy llenos de escuelas y de pocos liceos, digamos no, ese establecimiento con trayectoria educativa completa o que eventualmente comiencen en la enseñanza media".[69] Sobre este asunto, el director reconoce que existe una demanda desde los establecimientos educativos propios como de otras comunas, por vacantes en primero medio:

[68] Plataforma Datos Abiertos MINEDUC.

[69] Entrevista a director ejecutivo SLEP Barrancas, Patricio Canales, realizada el 9 de junio de 2026.

"Efectivamente ahí sí que no somos capaces de atender a toda la demanda y yo creo que eso es un problema sistémico a nivel nacional".[70] Frente a esta dificultad, durante los últimos tres años, el SLEP Barrancas ha realizado esfuerzos por aumentar la oferta de matrícula en primero medio, considerando tanto la relevancia de brindar oportunidades que promuevan la permanencia del estudiantado en el sistema educativo como su situación de vulnerabilidad social:

> Es un déficit importante, a mi juicio, porque naturalmente pone en riesgo ese tránsito de los estudiantes de octavo a primero medio, pone en riesgo su permanencia en el sistema por su propia condición de vulnerabilidad. También, es decir, las familias muchas veces los animan a seguir por el mundo del trabajo o, por otras circunstancias, eventualmente no siguen en la enseñanza media. Sería muy distinto si nosotros tuviéramos una gran cantidad de establecimientos y estamos un poco intentando hacer ese esfuerzo con trayectorias educativas completas.[71]

Resulta destacable que, de acuerdo con los datos oficiales de MINEDUC, el SLEP Barrancas aumentó su matrícula en el nivel de enseñanza media entre 2024 y 2025, de 2.139 estudiantes a 2.241 en el ámbito humanista-científico; y de 718 a 763 en técnico profesional.[72] Lo anterior da cuenta del esfuerzo de ampliación de la oferta, no obstante, no permite dimensionar la demanda no satisfecha ni verificar el carácter sistémico que la autoridad atribuye al problema.

En todo caso, la misma preocupación es reconocida por el subdirector de la UATP (Unidad de Apoyo Técnico Pedagógico) del SLEP Costa Araucanía: "En la educación media, actualmente, tenemos establecimientos con sobredemanda, por decirlo de alguna manera, ya que sus cantidades de cupos no dan abasto".[73] Frente a esta situación, este servicio ha realizado las gestiones para aumentar los cupos de enseñanza media, solicitando la habilitación de espacios disponibles.[74]

Por otra parte, respecto de la oferta de matrícula en el nivel de enseñanza media, el director ejecutivo del SLEP Barrancas reconoce que el estudiantado tiene interés tanto en la oferta humanista-científica como en

---

70 Ibíd.
71 Ibíd.
72 Plataforma Datos Abiertos MINEDUC.
73 Entrevista a subdirector de UATP SLEP Costa Araucanía, Nicolás Manríquez, realizada el 24 de julio de 2026.
74 Ibíd.

el técnico profesional. Sin embargo, cuestiona la calidad de la oferta TP debido a que está anclada a un currículo que no se ha actualizado:

> Estamos sujetos a unos planes curriculares muy antiguos que exigen también una suerte de equipamiento, por ejemplo, en material, etcétera, que, a ver, en algunas especialidades funciona bien, pero en otras no. No se adecúa a los tiempos modernos. Uno está esperando hace bastante tiempo que se produzca ahí una renovación de estos programas, cosa que no se logra producir y yo creo que eso nos impide a nosotros, en definitiva, porque hay que ajustarse a la norma, poder entregar, yo diría, programas de especialidad más robustos.[75]

En el caso del SLEP Costa Araucanía, la directora de uno de sus liceos reconoce el interés por algunas especialidades que se brindan desde la enseñanza técnico-profesional, como la atención de enfermería. También existe, progresivamente, mayor demanda por la mención de electricidad, en la que se han abierto más cupos para mujeres. No obstante, también se manifiesta como una barrera el no contar aún con bases curriculares actualizadas. Sobre este tema, la directora señala que el Decreto 240, que regula los recursos de aprendizaje a utilizar en la educación técnico profesional, "no está ajustado a la realidad, a los cambios, a la modernidad, ni atiende a la necesidad real que se debe trabajar en las especialidades".[76]

Respecto a la infraestructura de los establecimientos educativos, el Informe Anual del Consejo Evaluador del Sistema de Educación Pública identifica como nudo crítico "el notable estado de deterioro en que los SLEP reciben la infraestructura escolar desde los municipios".[77] Frente a esta situación, en 2025, se terminó de reestructurar el Departamento de Infraestructura y Equipamiento Educacional de la Dirección de Educación Pública, el que ha transitado de un modelo "centrado en transferencias reactivas a uno basado en la planificación territorial, gestión del ciclo completo de proyectos y control presupuestario".[78] Una tarea fundamental de este departamento ha sido la realización de un catastro para evaluar la infraestructura educacional. Ese instrumento permitió identificar, en 2025, que un 56% de los establecimientos educacionales tenía un nivel de deterioro leve, un 40% un nivel de deterioro riesgoso y un 3% un

[75] Entrevista a director ejecutivo SLEP Barrancas, Patricio Canales, realizada el 9 de junio de 2026.
[76] Entrevista a directora del Liceo Público Bicentenario Luis González Vásquez (SLEP Costa Araucanía), Alejandra Lavín, realizada el 21 de julio de 2026.
[77] Consejo Evaluador del Sistema de Educación Pública, *Informe Anual 2025*, op. cit., p. 41.
[78] Ibíd.

nivel de deterioro grave. Esta información es fundamental para el diseño de "políticas de inversión más precisas, priorizando por vulnerabilidad estructural, riesgo y superficie afectada".[79] Desde la perspectiva del derecho a la educación, el catastro constituye un avance en la capacidad del Estado para diagnosticar y planificar, sin embargo, el hallazgo que se desprende de sus resultados es de la mayor gravedad, al indicar que cerca de la mitad de los establecimientos presenta un nivel de deterioro riesgoso o grave. El estándar de disponibilidad exige que las instituciones educativas cuenten con edificios que ofrezcan protección adecuada e instalaciones que satisfagan condiciones mínimas de seguridad e higiene. En esa línea, la superación efectiva del deterioro, y no sólo su diagnóstico, constituye una deuda pendiente del Estado, cuya magnitud excede las capacidades de inversión de cada servicio local, según describe el propio director ejecutivo del SLEP Barrancas al referirse a las restricciones de su equipo de infraestructura.

El director ejecutivo plantea que las inversiones efectuadas, a la fecha, les han permitido abordar problemas de funcionalidad de los sistemas, fortalecer la accesibilidad universal de los recintos y mejorar espacios comunes, sin embargo, no se ha podido avanzar hacia una mejora sustantiva de las aulas de clases y sus equipamientos, factor que se considera esencial para mejorar las oportunidades de aprendizaje.[80] El director describe las dificultades operativas que experimentan para poder realizar inversiones mayores:

> Nosotros somos una oficina que tiene cinco arquitectos que trabajan con otro equipo que desarrollan las mantenciones. Yo, para poder aspirar a hacer más en inversiones tendría que doblar ese equipo. Eso significa restarle profesionales de otras áreas del Servicio que, naturalmente, no lo voy a hacer.[81]

En el caso del SLEP Costa Araucanía, se reconoce un problema a nivel de infraestructura, que no ha permitido satisfacer la demanda de matrícula en uno de sus liceos. En 2026, quedaron 80 estudiantes en lista de espera por no existir espacio para abrir nuevos cursos.[82] La directora del liceo en cuestión plantea que la habilitación de nuevas dependencias ha sido un proceso complejo:

---

[79] Ibíd., p. 43.

[80] Entrevista a director ejecutivo SLEP Barrancas, Patricio Canales, realizada el 9 de junio de 2026.

[81] Ibíd.

[82] Entrevista a directora del Liceo Público Bicentenario Luis González Vásquez (SLEP Costa Araucanía), Alejandra Lavín, realizada el 21 de julio de 2026.

> La verdad es que las trabas son continuas y a eso se suma también que el servicio, en la administración central, no posee a alguien de exclusividad para este tipo de trámites. Entonces no es el director el que debe hacer los trámites, sino más bien es el sostenedor quien debe realizarlos ya, y ahí es donde siempre está la traba, porque uno avanza con alguien y después en el camino te quedas ahí, después lo retoma otra persona al año siguiente.[83]

El equipamiento de recursos también representa un problema, en particular por la lentitud de los procesos de gestión, especialmente en lo referido a la "mantención, higiene y reparaciones menores de los establecimientos educativos".[84] Sin embargo, también se relevan iniciativas organizacionales que han aportado al funcionamiento eficiente de las oficinas locales de los SLEP, como la existencia de cuadrillas de reparaciones o gestores territoriales en terreno, que han agilizado la gestión de reparaciones inmediatas.[85] Sobre este aspecto, la directora de uno de los establecimientos educativos del SLEP Costa Araucanía valora el buen uso de los recursos, lo que implica una buena planificación y priorización:

> La línea nuestra es no dejar morir el establecimiento. O sea, me tengo que preocupar de distribuir bien los recursos, no me voy a gastar lo poco que llega de mantención, no sé, en arreglar un techo y me quedo ahí. No, hay que ir priorizando. Entonces vamos solicitando mejoras anuales. Yo como soy por ADP (Alta Dirección Pública), entonces, me proyecté a 5 años. Y planifico a 5 años la mantención de algunos espacios, y las mejoras anuales, siempre solicitamos algo.[86]

En lo relativo al profesorado y asistentes de la educación, los SLEP han heredado los equipos educativos originarios de la administración municipal. Esta herencia se ha caracterizado por una sobredotación de docentes y asistentes de la educación, por la presencia de convenios colectivos con profesionales y, en algunos casos, por la existencia de millonarias deudas previsionales.[87] Dicha situación ha implicado el desarrollo de acuerdos para establecer de forma estandarizada el ajuste de las dotaciones docentes. Si

---

[83] Ibíd.

[84] Consejo Evaluador del Sistema de Educación Pública, *Informe Anual 2025*, op. cit., p. 43.

[85] Ibíd.

[86] Entrevista a directora del Liceo Público Bicentenario Luis González Vásquez (SLEP Costa Araucanía), Alejandra Lavín, realizada el 21 de julio de 2026.

[87] Consejo de Evaluación del Sistema de Educación Pública, *Informe Anual 2025*, op. cit.

bien este proceso ha tenido carácter urgente, se han incorporado criterios de gradualidad, planificación y visión a largo plazo.[88] La directora ejecutiva del SLEP Costa Araucanía explica cómo se dio en su servicio:

> Lo primero es decir que el servicio cuenta con una dotación que, de alguna manera, heredó de los cinco municipios que forman parte, digamos, eran los DAEM y corporaciones de los que se hizo cargo el servicio. A partir de ello se configuró una dotación docente. Y dentro de esa dotación docente hubo un orden bastante administrativo respecto de la cantidad de horas, cierto, de ciertos estándares para proveer la cantidad de [horas], de acuerdo al plan de estudios y, por tanto, uno podría decir que el servicio hoy día, al menos este servicio, tiene el control de cuántos son los docentes que tiene en cada establecimiento, qué calidad contractual tienen, qué tramo tienen en su carrera docente."[89]

La directora argumenta que, dadas las complejas situaciones que se han producido durante el traspaso de los establecimientos educativos desde los municipios hacia los servicios locales, el trabajo se inició con un ejercicio administrativo y luego pedagógico, cuando lo ideal hubiera sido comenzar primero por un ejercicio técnico pedagógico, estableciendo las horas y los perfiles profesionales requeridos. No obstante, dada la forma en que se experimentó el traspaso, los servicios se vieron obligados, en primera instancia, a ordenar estos temas desde un punto de vista administrativo más que técnico.[90] En la actualidad, para la selección de profesionales se están empleando criterios técnico-pedagógicos y en el caso de la dotación docente, se utiliza un instrumento de gestión que permite visualizar "las características de cada uno de los establecimientos, las necesidades de horas a servir, que están descritas por la cantidad de cursos, más los cargos de docentes en función directiva o técnica, o de profesores encargados".[91]

En el SLEP Costa Araucanía, el proceso de selección de profesionales se lleva a cabo sobre la base de protocolos estandarizados que implementa la Unidad de Gestión de Personas junto con los equipos directivos de los establecimientos educativos.[92] Si bien alrededor del 52% del profesorado

---

88 Ibíd.

89 Entrevista a directora ejecutiva SLEP Costa Araucanía, Cecilia Brito, realizada el 5 de agosto de 2026.

90 Ibíd.

91 Ibíd.

92 Entrevista a subdirector de UATP SLEP Costa Araucanía, Nicolás Manríquez, realizada el 24 de julio de 2026.

se encuentra evaluado en las categorías más altas de desempeño (avanzado, experto 1 y experto 2), distribuidos en los diferentes establecimientos educativos, no siempre en los procesos de selección es posible contratar a los perfiles profesionales más idóneos, debido a la lejanía de muchas escuelas respecto del centro urbano principal, que en este caso es Temuco. Existen, además, restricciones respecto a la cantidad de docentes y asistentes de la educación que se pueden contratar.[93]

Frente a esta realidad, la directora del SLEP Costa Araucanía releva la importancia del desarrollo profesional docente para fortalecer los aprendizajes: "Es súper importante cómo un servicio local se va haciendo cargo del capital humano y profesional. Creo que es una de las variables más importantes en el desarrollo de lo que es el logro de aprendizajes del estudiantado".[94] La directora advierte sobre la importancia de tener un diagnóstico para conocer los tramos de la carrera docente en que se encuentra el profesorado de cada servicio, sus trayectorias de desarrollo profesional, experiencias y redes a las que están asociados. También valora, desde una perspectiva territorial, el acompañamiento que se da, durante este proceso, en las mismas comunidades educativas, orientado por los instrumentos de gestión vigentes y por la misma acción del SLEP, con el liderazgo de las y los directores de cada establecimiento educativo.[95] Considerando que no siempre es factible distribuir a docentes mejor evaluados en los diferentes establecimientos del servicio, se reconoce que el acompañamiento desde el SLEP debe ser diferenciado, para atender a las necesidades particulares de cada institución.[96]

Una de las preocupaciones que manifiesta la directora ejecutiva del SLEP Costa Araucanía es cómo lograr que las actividades de desarrollo profesional docente tengan un correlato de orden práctico, es decir, de qué manera se da un monitoreo que permita verificar la aplicabilidad de lo aprendido, con el fin de avanzar en el desarrollo de capacidades en el territorio. Lo anterior se está implementando de manera reciente, a través de un plan de capacitación anual construido a partir de los resultados de la evaluación docente y la consulta al profesorado y equipos directivos, y aprovechando los apoyos de universidades cercanas.[97] Esta preocupación es consistente con lo declarado por el Consejo de Evaluación del Sistema de

[93] Ibíd.
[94] Entrevista a directora ejecutiva SLEP Costa Araucanía, Cecilia Brito, realizada el 5 de agosto de 2026.
[95] Ibíd.
[96] Ibíd.
[97] Ibíd.

Educación Pública: "Ahora, la principal preocupación de las subdirecciones UATP es lograr que las políticas educativas permeen efectivamente al aula, llegando al núcleo pedagógico y superando las barreras administrativas que actualmente consumen el tiempo de equipos directivos y docentes".[98]

La evaluación de la dimensión de disponibilidad arroja un balance mixto. Respecto de la oferta educativa, los servicios locales abarcan todos los niveles y modalidades, que van desde el nivel de educación parvularia hasta la enseñanza media, incluyendo la modalidad de educación de adultos y de educación especial. Sin embargo, se constata un déficit de vacantes en enseñanza media y una escasez de establecimientos con trayectoria educativa completa. Esa situación está documentada en ambos casos estudiados y tiene efectos directos sobre la permanencia del estudiantado en el sistema. En materia de infraestructura y equipamiento educacional, se observa un avance relevante en la capacidad de diagnóstico y planificación territorial, pero el catastro realizado revela un deterioro extendido que compromete las condiciones materiales mínimas exigidas por el estándar, y las restricciones de equipos técnicos limitan la capacidad de inversión de los servicios. Respecto del profesorado, los servicios han avanzado en el ordenamiento de las dotaciones heredadas de los municipios y valoran el desarrollo profesional docente como factor determinante del aprendizaje. No obstante, persisten dificultades para contratar los perfiles requeridos en los establecimientos alejados de los centros urbanos, lo que introduce una desigualdad territorial en el acceso a docentes calificados.

3.2. Dimensión accesibilidad

3.2.1 Encuadre legal

La normativa vigente para la implementación de la educación pública en Chile contiene principios y orientaciones que hacen viable, en gran medida, la dimensión de accesibilidad, considerando los aspectos de no discriminación, accesibilidad material y económica. En cuanto a la no discriminación, uno de los principios de la Ley 21.040 es el *Desarrollo equitativo e igualdad de oportunidades*, lo cual implica que:

> Los integrantes del sistema deberán ejecutar medidas de acción positiva que, en el ámbito educacional, se orienten a evitar o compensar las consecuencias derivadas de las desigualdades de origen o condición de los estudiantes, velando particularmente por aquellos que requieran de

[98] Consejo Evaluador del Sistema de Educación Pública, *Informe Anual 2025*, op. cit., pp. 41.

> apoyos especiales y una atención diferenciada, con el propósito de que puedan desarrollar al máximo sus potencialidades.[99]

Asimismo, la ley plantea que "el sistema debe promover la justicia educativa y el desarrollo de comunidades educativas inclusivas, que favorezcan el acceso, la participación, permanencia y progreso del estudiantado en las trayectorias educativas".[100]

Otro de los principios establecidos en la Ley 21.040 se refiere al desarrollo de *Proyectos educativos inclusivos, laicos y de formación ciudadana*, que promueve la valoración de la diversidad, la expresión de las diferencias e insta al sistema a asegurar un trato no discriminatorio durante la trayectoria educativa del estudiantado "en términos sociales, étnicos, religiosos, políticos, de género o de cualquier otro tipo que atente contra la igualdad de derechos y de oportunidades".[101]

Respecto de la accesibilidad material, el Decreto 152[102] establece que el proceso de admisión escolar debe desarrollarse de acuerdo con "los principios de transparencia, educación inclusiva, accesibilidad universal, equidad y no discriminación arbitraria, considerando el derecho preferente de los padres a escoger el establecimiento para sus hijos".[103] Respecto de la postulación a los establecimientos educacionales, el sistema está diseñado para que quienes ejercen el rol de apoderados realicen la postulación a los establecimientos que sean de su preferencia o a otros adscritos al proceso de admisión.[104] El sistema de admisión, por tanto, permite a las familias postular a establecimientos de su preferencia, entre ellos los más próximos a su domicilio. Conviene precisar que esta libertad de postulación no equivale a accesibilidad material en los términos del estándar: esta última se refiere a que los establecimientos se encuentren efectivamente al alcance del estudiantado, sea por su locación geográfica o por la provisión de transporte. Con relación a la accesibilidad económica, la Ley 21.040 plantea que el Sistema de Educación Pública, que se materializa en los territorios a través de los establecimientos educacionales dependientes de los SLEP, debe proveer de una educación gratuita y de calidad, entre otras

[99] Ley 21.040, art. 5, letra d.
[100] Ibíd.
[101] Ibíd., art. 5, letra f.
[102] MINEDUC, Decreto 152, Aprueba reglamento del proceso de admisión de estudiantes de establecimientos educacionales que reciben subvención a la educación gratuita o aportes del Estado, 2016.
[103] Ibíd., art. 2.
[104] Ibíd., art. 19.

características relevantes.[105] La gratuidad se encuentra, por tanto, garantizada en todos los niveles y modalidades que imparten los establecimientos dependientes de los servicios locales. La verificación de su cumplimiento efectivo, que incluye revisar la existencia de cobros indebidos y de costos indirectos asociados a la escolarización, se aborda en el siguiente apartado.

3.2.2 Análisis de implementación de la dimensión accesibilidad

Con respecto a la no discriminación, la información disponible sobre los servicios locales en régimen, durante 2025, muestra que el 39% de sus establecimientos se encuentra en zonas rurales; que el 86% cuenta con Proyecto de Integración Escolar para brindar apoyos a estudiantes que presentan necesidades educativas especiales (NEE); y que el 93% dispone de un convenio de subvención escolar preferencial (SEP), para mejorar las oportunidades de estudiantes que provienen de hogares cuya situación socioeconómica puede implicar barreras para el proceso educativo.[106] Estos indicadores informan sobre la cobertura de los principales dispositivos de apoyo con que cuenta el sistema, y no, por sí mismos, de la ausencia de prácticas discriminatorias. Cabe observar que un 14% de los establecimientos no cuenta con Proyecto de Integración Escolar y un 7% no dispone de convenio SEP, lo que plantea la pregunta acerca de qué apoyos reciben los estudiantes matriculados en esos establecimientos que presentan necesidades educativas especiales y una situación de vulnerabilidad socioeconómica.

Por su parte, la composición de la matrícula de los servicios locales en régimen pone en evidencia una alta diversidad. Al respecto, un 68% de la matrícula total de los SLEP en 2025 corresponde a estudiantes prioritarios. En el caso de la matrícula municipal, que constituye una matrícula potencial de los SLEP, este porcentaje alcanza a un 70% y, en el caso de los establecimientos particulares subvencionados, baja a un 55%.[107] Ahora bien, el director ejecutivo del SLEP Barrancas reconoce que, por falta de acompañamiento y asesoría, muchas familias no realizan los trámites requeridos para acreditar la situación de prioridad de sus hijos o hijas, lo que disminuye la posibilidad de contar con mayores recursos para su educación.[108] Por otro lado, plantea que muchos estudiantes, por el hecho de ser migrantes, tampoco pueden acreditar su condición de prioritarios.[109]

[105] Ley 21.040, art. 3.
[106] Consejo Evaluador del Sistema de Educación Pública, *Informe Anual 2025*, op. cit.
[107] Ibíd.
[108] Entrevista a director ejecutivo SLEP Barrancas, Patricio Canales, realizada el 9 de junio de 2026.
[109] Ibíd.

Con relación a la matrícula de estudiantes que presentan necesidades educativas especiales en establecimientos de educación regular, como se informa en la tabla 2, el porcentaje en SLEP alcanza a un 22%, siendo levemente superado por los establecimientos municipales con un 22,3%. En el ámbito particular subvencionado esta matrícula es de un 10,3%, lo que representa menos de la mitad que en otras dependencias administrativas donde reciben subvención estatal. Considerando la distinción establecida en el Decreto 170,[110] entre necesidades educativas de carácter permanente y transitorio y los diagnósticos asociados a ellas, se aprecia que un 6,2% de la matrícula de SLEP corresponde a estudiantes con discapacidad que presentan NEE permanentes, es decir, que requerirán apoyos durante toda su escolaridad. En establecimientos municipales esta matrícula alcanza a un 6,6% y en establecimientos particulares subvencionados baja drásticamente a un 2,7%. Respecto de la matrícula de estudiantes con NEE transitorias, quienes requerirán apoyos por un período determinado de su escolarización, el porcentaje de SLEP es de un 15,8%, levemente superior a la matrícula municipal que alcanza un 15,7%. En el caso de la matrícula de NEE transitorias en establecimientos particulares subvencionados, esta alcanza sólo un 7,5%, que representa menos de la mitad de la matrícula comparada con las otras dependencias administrativas, respecto de este atributo.[111]

Es preciso relevar que, de acuerdo con la normativa chilena, las NEE transitorias se asocian a los siguientes diagnósticos: trastornos específicos del aprendizaje; trastornos específicos del lenguaje; Trastorno de Déficit Atencional con y sin hiperactividad o trastorno hipercinético; o rendimiento en pruebas de coeficiente intelectual en el rango límite, con limitaciones significativas en la conducta adaptativa.[112]

Tabla 2. Número y porcentaje de estudiantes con NEE por dependencia administrativa.

Dependencia **Diagnóstico asociado a NEE**	**SLEP**	**Municipal**	**Particular Subvencionado**
Discapacidad intelectual	11.173	21.343	14.612
Ceguera	18	46	31

[110] MINEDUC, Decreto 170, 2010.
[111] Plataforma Datos Abiertos MINEDUC.
[112] MINEDUC, *Decreto 170*, favor agregar año, art. 20.

Dependencia **Diagnóstico asociado a NEE**	**SLEP**	**Municipal**	**Particular Subvencionado**
Sordera	37	65	119
Discapacidad motora grave	92	145	101
Discapacidad motora moderada	323	571	406
Trastorno del Espectro Autista	14.214	25.495	31.837
Retraso global del desarrollo	191	352	310
Disfasia severa	33	38	42
Graves alteraciones de la comunicación y la relación	216	311	166
Hipoacusia severa	212	327	281
Hipoacusia moderada	213	317	362
Baja visión	118	213	239
Discapacidades múltiples	295	675	325
TEA-Asperger	1.135	2.441	3.444
Funcionamiento intelectual limítrofe	17.621	29.065	24.283
Dificultades específicas del aprendizaje	20.790	36.534	38.742
Trastorno de Déficit Atencional	11.397	21.450	40.234
Trastorno del lenguaje	21.512	37.537	41.785
Total matrícula PIE	99.590	176.925	197.319
Total NEE permanentes	28.270	52.339	52.275
Total NEE transitorias	71.320	124.586	145.044
Total de matrícula general	451.100	790.189	1.910.101
Porcentaje matrícula NEE permanentes	6,2%	6,6%	2,7%

Dependencia Diagnóstico asociado a NEE	SLEP	Municipal	Particular Subvencionado
Porcentaje matrícula NEE transitorias	15,8%	15,7%	7,5%
Porcentaje matrícula PIE	22,0%	22,3%	10,3%

Fuente: Información obtenida de Plataforma Datos Abiertos MINEDUC.

La directora ejecutiva del SLEP Costa Araucanía, si bien reconoce que en la actualidad han aumentado los desafíos relacionados a estudiantes con necesidades educativas especiales, también plantea, en algunos casos, un posible sobrediagnóstico: "Yo tengo la duda, si existe, una veracidad de algunas necesidades educativas especiales y no son niños con falta de estimulación temprana".[113] La directora argumenta que, a raíz de la pandemia, un número importante de estudiantes presenta un rezago escolar por no haber adquirido ciertos aprendizajes básicos como habilidades prelingüísticas o la capacidad de seguir instrucciones, lo que también se vincula a modelos de crianza.[114]

Un aspecto que llama la atención es que todos los servicios locales en régimen, en 2025, declaran matrícula en escuelas especiales, con un total de 6.289 estudiantes, lo que corresponde al 1,4% de la matrícula total en los establecimientos educativos de esta dependencia.[115] Si bien se trata de un porcentaje menor, no es claro cuál es el rol de estos establecimientos en el marco de un sistema de educación pública que declara –como uno de sus principios– el desarrollo equitativo y la igualdad de oportunidades, con foco en la promoción de "la justicia educativa y el desarrollo de comunidades educativas inclusivas".[116] Se aprecia una contradicción entre estos principios y la mantención de escuelas segregadas, que solo integran a estudiantes con discapacidad. En todo caso, la misma ley ampara esta contradicción al señalar que el sistema "deberá considerar las características propias de los establecimientos que imparten el nivel parvulario y de la educación especial o diferencial".[117] El problema de esta situación es que al tratar de garantizar la educación de estudiantes con discapacidad que no son aceptados en escuelas regulares, se perpetúa la discriminación al

[113] Entrevista a directora ejecutiva SLEP Costa Araucanía, Cecilia Brito, realizada el 5 de agosto de 2026.
[114] Ibíd.
[115] MINEDUC, Plataforma Datos Abiertos, favor agregar año, favor agregar dirección de enlace.
[116] Ley Nº 21.040, art. 5, letra d.
[117] Ibíd., art. 3.

interior del mismo sistema.[118] Se aprecia, en este sentido, una laxitud interpretativa respecto de los planteamientos de la Convención sobre Derechos de Personas con Discapacidad,[119] la cual declara el derecho a una educación inclusiva y de calidad para las personas con discapacidad y no hace referencia a escuelas segregadas como opción educativa.[120]

En general, los entrevistados para el desarrollo de este capítulo no cuestionan este asunto, con la excepción de la directora ejecutiva del SLEP Costa Araucanía, quien realiza una profunda crítica respecto a la exclusión educativa y la falta de responsabilización del profesorado en propiciar el aprendizaje de todas y todos los estudiantes, asumiendo su diversidad:

> Los profesores hemos trabajado por décadas para la homogeneización de cómo aprenden los estudiantes y, por lo tanto, los niños y niñas que no aprenden con el ofrecimiento que tú estás teniendo son catalogados, caracterizados como niños y niñas especiales. Y ahí se va produciendo un descreme si la escuela no logra visualizar esta diversidad de la forma de aprender, y los niños y niñas van a parar a escuelas especiales.

Con respecto al porcentaje de estudiantes que declaran en su matrícula ser pertenecientes a alguno de los pueblos originarios ancestrales, en el caso de los SLEP es de 10,1% en 2025, superando a los establecimientos municipales que alcanzan un 7,9% y a los particulares subvencionados que exhiben un 5,9%. Estos datos se pueden apreciar en detalle en la tabla 3, que informa de manera específica sobre la matrícula asociada a cada pueblo originario en particular.[121]

---

[118] Lani Florian, "On the necessary co-existence of special and inclusive education", *International Journal of Inclusive Education,* 23(7-8), favor agregar año, pp. 691-704.

[119] ONU, Convención sobre Derechos de las Personas con Discapacidad, 2006, favor agregar dato registral.

[120] Para profundizar en este asunto, revisar: *Informe 2020*, p. 430. Roger Slee, La *escuela extraordinaria. Exclusión, escolarización y educación inclusiva*, Madrid, Ediciones Morata, 2012. UNESCO, *Informe de Seguimiento de la Educación en el Mundo. Inclusión y educación: todos y todas sin excepción*, 2020.

[121] MINEDUC, Plataforma Datos Abiertos, favor agregar año, favor agregar dirección de enlace.

Tabla 3. Número y porcentaje de estudiantes con NEE por dependencia administrativa.

Dependencia Pueblo	SLEP	Municipal	Particular Subvencionado
Aymara	7.004	3.091	13.229
Atacameño	2.439	219	1.763
Colla	759	61	502
Diaguita	2.301	998	2.369
Quechua	1.208	608	1.397
Rapa Nui	57	745	522
Mapuche	30.797	56.421	90.695
Kawashkar	100	20	64
Yagán	46	19	45
Otra	853	938	2.959
Total matrícula etnia	45.564	63.120	113.545
Total de matrícula general	451.000	790.189	1.910.101
Porcentaje matrícula etnia	10,1%	7,9%	5,9%

Fuente: Información obtenida de Plataforma Datos Abiertos MINEDUC.

En el caso particular del SLEP Costa Araucanía, se declara una alta concentración de estudiantes pertenecientes al pueblo mapuche:

> Tenemos un 52 por ciento de estudiantes que se declaran del pueblo mapuche. En este caso, ese porcentaje tiene mayores concentraciones en algunas comunas y en otras menores, por ejemplo, en la comuna de Saavedra ese porcentaje sube al 70 por ciento y en algunos colegios llegamos al 100% en escuela rurales de la comuna de Saavedra.[122]

Sobre el porcentaje de matrícula extranjera, en la tabla 4 se evidencia que en 2025 los SLEP concentran una mayor proporción de estudiantes extranjeros, correspondiente a un 16,4%, en comparación con el sector

[122] Entrevista a subdirector de UATP SLEP Costa Araucanía, Nicolás Manríquez, realizada el 24 de julio de 2026.

municipal, que tiene un 11,5%, y el particular subvencionado, que cuenta con un 6%.

Tabla 4. Matrícula extranjera según dependencia administrativa.

Dependencia Tipo de matrícula	SLEP	Municipal	Particular Subvencionado
Matrícula extranjera	74.234	91.252	114.986
Chilena-nacionalizada	20	13	43
Total matrícula extranjera	74.254	91.265	115.029
Total de matrícula general	451.000	790.189	1.910.101
Porcentaje matrícula extranjera	16,4%	11,5%	6,0%

Fuente: Información obtenida de Plataforma Datos Abiertos MINEDUC.

Los datos sobre la composición de la matrícula muestran que los establecimientos dependientes de los servicios locales escolarizan una proporción de estudiantes prioritarios, con necesidades educativas especiales, pertenecientes a pueblos originarios y extranjeros significativamente mayor que la del sector particular subvencionado, y equivalente o levemente inferior a la del sector municipal. Estos datos permiten afirmar que la educación pública concentra la escolarización de los grupos que enfrentan mayores barreras y que cumple, en ese sentido, una función central en la garantía de acceso. No es posible, en cambio, a partir de ellos, concluir que no existan prácticas discriminatorias al interior del sistema: la composición de la matrícula informa sobre quiénes ingresan, no sobre cómo permanecen, progresan y son tratados los y las estudiantes al interior de los establecimientos.

Sobre la accesibilidad material, el sistema de admisión escolar permite la postulación a establecimientos educacionales de preferencia por parte de las familias o tutores legales. Podrán optar considerando aspectos del proyecto educativo, como las modalidades de enseñanza, la jornada escolar, el tipo de actividades que se ofrecen y otros factores que se consideren relevantes, como puede ser la cercanía al hogar. Para estos efectos, el Ministerio de Educación ofrece información relevante a través de una vitrina de establecimientos a la que se puede acceder en forma virtual.

Cabe señalar que, al cierre de la edición de este capítulo, se encuentra en tramitación un proyecto de ley que permitiría a establecimientos educativos con mayor demanda que oferta de matrícula aplicar un mecanismo de "elección mutua". Ese mecanismo estaría basado en criterios de selección como el rendimiento académico a partir de séptimo básico, la adhesión voluntaria al proyecto educativo, la asistencia a reuniones o actividades informativas del establecimiento, la presencia de aptitudes especiales, entrevistas y criterios de proximidad territorial.[123] Desde el estándar de accesibilidad, varios de estos criterios resultan problemáticos: la selección por rendimiento académico y por aptitudes especiales opera necesariamente en desmedro de los estudiantes que enfrentan mayores barreras de aprendizaje, y la exigencia de asistencia a reuniones o actividades informativas introduce una barrera de carácter administrativo y temporal que afecta de manera diferenciada a las familias con menores márgenes de tiempo y movilidad. El estándar de accesibilidad exige que ningún grupo enfrente obstáculos financieros, físicos, legales, administrativos o procedimentales para acceder a la educación pública. La evidencia presentada en este capítulo agrega un elemento relevante: los establecimientos dependientes de los servicios locales concentran una proporción de estudiantes prioritarios, con necesidades educativas especiales, migrantes y pertenecientes a pueblos originarios muy superior a la del sector particular subvencionado. A partir de lo señalado se puede deducir que un mecanismo de selección aplicable a todos los sostenedores que reciben financiamiento estatal tendría efectos asimétricos sobre la composición de la matrícula pública. Al respecto, académicos expertos en la materia han manifestado sus reparos frente al proyecto de ley mencionado antes, ya que se vuelve a introducir la selección como potestad de los establecimientos educativos, sin una estructura coordinada y con el riesgo de que las familias tengan menos oportunidades de elección de establecimientos educativos para sus hijos/as.[124]

A la luz del estándar expuesto en la sección 1, se evidencia que la reintroducción de criterios de selección académica y de aptitudes especiales en establecimientos que reciben financiamiento estatal, debe evaluarse como una eventual medida regresiva en el nivel de accesibilidad no

[123] Gobierno.cl: "Presentamos proyecto de ley para reformar el Sistema de Admisión Escolar (SAE) y reponer el mérito académico", 23 de junio de 2026. https://www.gob.cl/noticias/presentacion-proyecto-ley-reforma-sistema-admision-escolar-sae-repone-merito-academico/

[124] ExAnte.cl: "Sistema de Admisión Escolar: Lo que implica la reforma a la 'tómbola' y la selección a partir del mérito académico según expertos", 19 de junio de 2026. https://www.ex-ante.cl/politica/sistema-de-admision-escolar-lo-que-implica-la-reforma-a-la-tombola-y-la-seleccion-a-partir-del-merito-academico-segun-expertos/

discriminatoria ya alcanzado por el sistema. La accesibilidad sin discriminación es, conforme a la Observación General N°13 del Comité DESC, una obligación de cumplimiento inmediato no sujeta a realización progresiva ni a limitaciones de recursos. Por ello, corresponde al Estado, y no a quienes evalúan la medida, velar porque la reforma propuesta no reduzca el nivel de protección alcanzado o, si lo hace, explicar que ha considerado la totalidad de los derechos en juego y ha adoptado la alternativa menos lesiva, después de examinar todas las opciones posibles, conforme exige el estándar de no regresividad. La evidencia sobre la composición de matrícula, presentada en este capítulo, sugiere que dicha explicación, hasta ahora, no ha sido ofrecida.

Por otra parte, en algunos casos la accesibilidad material se ve reforzada por el uso de sistemas de locomoción que permiten el traslado del estudiantado desde sus hogares a los establecimientos educativos y viceversa. Sobre esto último, uno de los profesionales entrevistados informa que alrededor del 50% del estudiantado que asiste a los establecimientos educativos del SLEP Puerto Cordillera utiliza el transporte que provee el servicio, principalmente por las particularidades del territorio y el alto porcentaje que proviene del ámbito rural.[125] El profesional puntualiza que:

> Una de las inversiones más fuertes que nosotros hacemos es el transporte escolar ¿y por qué te lo digo como inversión? Porque si nosotros no transportamos a nuestros niños, ellos no estarían llegando, con los niveles de asistencia que hoy día tenemos, a recibir el servicio educativo.[126]

Sobre la accesibilidad económica, ya se ha señalado que la educación que ofrecen los establecimientos educativos de los SLEP, en sus distintos niveles y modalidades, es gratuita. Ahora bien, en casos de cobros indebidos, se pueden efectuar denuncias a la Superintendencia de Educación.[127] En 2025, se efectuaron siete denuncias asociadas a establecimientos de SLEP, once a establecimientos del sector municipal y ciento once vinculadas a establecimientos particulares subvencionados. Cinco de las denuncias efectuadas a establecimientos de servicio local corresponden a cobros adicionales y/o exigencias en especies (materiales de aseo, de oficina, disfraces, vestuario para baile, rifas, etc.); una a un cobro no autorizado en el proceso de

[125] Entrevista a subdirector de UATP SLEP Costa Araucanía, Nicolás Manríquez, realizada el 24 de julio de 2026.

[126] Ibíd.

[127] Superintendencia de Educación, Datos Abiertos, favor agregar año, https://www.supereduc.cl/datosabiertos/

admisión y otra asociada a irregularidades en cobro de centro de padres y/o apoderados. Estas cifras equivalen a aproximadamente 1,6 denuncias por cada 100.000 estudiantes en los servicios locales, 1,4 en el sector municipal y 5,8 en el sector particular subvencionado. La comparación sugiere que los cobros indebidos constituyen un fenómeno de baja frecuencia en la educación pública, aunque debe considerarse que el número de denuncias mide la actividad de denuncia y no la incidencia efectiva en la práctica, que puede estar subrepresentada por desconocimiento de las personas sobre el mecanismo o por temor a sus consecuencias.

Como síntesis de la dimensión de accesibilidad, se puede señalar que los datos sobre matrícula de establecimientos educativos de SLEP muestran una alta heterogeneidad, considerando la presencia de estudiantes prioritarios, migrantes, de pueblos originarios y de aquellos que presentan necesidades educativas especiales. Lo anterior evidencia que los SLEP no discriminan de manera directa a estudiantes en condiciones de vulnerabilidad. Sin embargo, se observa la presencia de escuelas especiales, amparadas por la legislación, como una alternativa válida en el marco del sistema, lo que es cuestionable desde el principio de no discriminación, al tratarse de establecimientos educativos segregados. Por otra parte, se reconoce que, por desconocimiento o falta de acompañamiento, muchas familias no realizan los trámites que acreditan la prioridad de sus hijos o hijas. Respecto de la accesibilidad material, el sistema de admisión escolar ha permitido, hasta la fecha, que el estudiantado tenga posibilidades equitativas de acceder a las vacantes de preferencia, sin embargo, esto se encuentra en riesgo por el proyecto de ajuste al SAE que se está tramitando en la actualidad. Por otra parte, en algunos SLEP se puede apreciar una inversión relevante para asegurar el transporte del estudiantado a los establecimientos educativos. Respecto a la accesibilidad económica, la educación que brindan los SLEP es gratuita en todos sus niveles y modalidades y las denuncias por cobros indebidos son marginales.

3.3. Dimensión Aceptabilidad

3.3.1 Encuadre legal

Como se ha señalado anteriormente, la aceptabilidad hace referencia a la forma y al fondo de la educación, lo que implica que esta debe: (i) ser relevante para la formación del estudiantado; (ii) ser pertinente culturalmente; (iii) promover la formación en derechos humanos; (iv) enfocarse en lograr los objetivos de la educación establecidos en los diversos tratados

internacionales de derechos humanos; y (v) darse en ambientes libres de violencia, seguros y con docentes calificados/as.[128]

La Ley 21.040 es consistente con la dimensión de aceptabilidad al establecer como uno de sus principios la "calidad integral", que supone proveer al estudiantado de oportunidades de aprendizaje "para un desarrollo integral, llevar adelante sus proyectos de vida y participar activamente en el desarrollo social, político, cultural y económico del país".[129] Lo señalado hace referencia a una educación relevante en el marco de la vida y del proceso formativo de las y los estudiantes. Asimismo, la ley promueve el desarrollo de proyectos educativos inclusivos, laicos y de formación ciudadana, que aseguren trayectorias educativas en igualdad de derechos y oportunidades, y libres de discriminación.[130] Sobre este asunto, la ley señala que el sistema debe "fomentar la convivencia democrática y el ejercicio de una ciudadanía crítica y responsable, promover el cuidado y respeto por el medio ambiente y el conocimiento, comprensión y compromiso de los estudiantes con los derechos humanos".[131]

Con respecto a la pertinencia cultural de la educación, la Ley 21.040 define como otro de sus principios la "pertinencia local, diversidad de los proyectos educativos y participación de la comunidad", con el propósito de "contar con proyectos educativos diversos y pertinentes a la identidad, necesidades e intereses de la comunidad, respetando siempre los derechos humanos y la convivencia democrática".[132] En este contexto, la normativa orienta la posibilidad de crear e implementar bases curriculares con pertinencia local, con la asesoría de los mismos servicios locales.

Por otra parte, la Ley 21.040 establece que el sistema debe promover "las condiciones para implementar y evaluar el cumplimiento del currículum, y las necesidades y adaptaciones que la comunidad educativa convenga, en lo pertinente".[133] Sobre el cómo llevar a cabo el proceso educativo, la ley indica que los establecimientos educativos de los SLEP deben brindar las oportunidades para que el estudiantado reciba una educación de calidad, a través de actividades curriculares y extracurriculares y "de la promoción de una buena convivencia escolar que prepare a los estudiantes para la vida en sociedad".[134]

---

[128] Comité DESC, *Observación General Nº13,* op. cit., párr. 2.
[129] Ley Nº 21.040, art. 5, letra a.
[130] Ibíd., art. 5, letra f.
[131] Ibíd.
[132] Ibíd., art. 5, letra g.
[133] Ibíd., art 5, letra a.
[134] Ibíd.

3.3.2 Análisis de la implementación de la dimensión aceptabilidad

La evaluación internacional sobre la reforma de la educación pública chilena da cuenta de "un cambio cultural que posiciona el enfoque pedagógico como eje central de la gestión, alineando instrumentos y actores hacia la calidad y equidad".[135] Lo anterior se ha profundizado gracias a las UATP (Unidades de Acompañamiento Técnico Pedagógico), presentes en la estructura organizacional de todos los SLEP, y que han permitido aumentar la capacidad de acompañamiento técnico pedagógico a los establecimientos educativos. Por otra parte, se observa un avance hacia una cultura de mejora continua, sustentada en el uso de evidencias como los resultados de la prueba SIMCE y de la prueba DIA.[136]

No obstante, con relación a la implementación de una educación basada en el principio de calidad integral, se mantiene una dificultad estructural en el sistema, ya que la gobernanza sostenida en incentivos y competencia no se focaliza en el logro de los objetivos de la educación, establecidos en los diversos tratados internacionales de derechos humanos. Esta cuestión fue desarrollada en profundidad en el *Informe 2020*.[137] Frente a este escenario, el Consejo de Evaluación del Sistema de Educación Pública ha insistido en la necesidad de armonizar las políticas de la Nueva Educación Pública con el Sistema de Aseguramiento de la Calidad "en el sentido de asegurar que se respeten los principios de territorialización, contextualización, inclusión, diversidad de proyectos y aprendizaje integral".[138]

Sobre este aspecto, la directora ejecutiva del SLEP Costa Araucanía plantea que la tensión entre el fomento de una educación integral y pertinente al territorio y la rendición de cuentas orientada por resultados en pruebas estandarizadas es un tema –de acuerdo con su experiencia en tres servicios locales– sobre el cual no se ha dialogado con la profundidad que se requiere, desde un enfoque pedagógico y considerando las trayectorias educativas en los distintos niveles de enseñanza.[139] En este sentido, la directora cuestiona la forma en que se comprende el principio de inclusión educativa, ya que se tiende a asociar inclusión con equipo PIE. Asimismo,

---

[135] PNUD-UNESCO, *Evaluación Internacional a la Reforma a la Educación Pública en Chile. Informe Ejecutivo*, Santiago de Chile, 2026, p. 35.

[136] Ibíd.

[137] Este tema ha sido ampliamente desarrollado en el *Informe 2020*, pp. 449-452, en el capítulo elaborado por Miguel Órdenes y Liliana Ramos, quienes son parte del equipo a cargo del presente capítulo.

[138] Consejo Evaluador del Sistema de Educación Pública, *Informe Anual 2025*, op. cit., p. 38.

[139] Entrevista a directora ejecutiva SLEP Costa Araucanía, Cecilia Brito, realizada el 5 de agosto de 2026.

la directora reconoce la falta de herramientas técnico-pedagógicas para educar en la diversidad:

> Me encontré en una escuela rural en que, por ejemplo, estábamos enseñando a leer. Y los niños, aparentemente, había hartos niños con necesidades educativas especiales. Y cuando uno empieza a hacer un diálogo más técnico con los profes, queda en evidencia que son niños y niñas que tienen un rezago escolar mayor. Pero cuando entras más en la conversación más concreta y más técnica, te das cuenta de que, además, no se ha visualizado, por ejemplo, la lengua materna de los niños y niñas. Niños y niñas que en su casa hablan, en lo cotidiano, en mapuzungun, y nosotros les estamos enseñando a leer en español. Entonces, efectivamente tienen un nivel de desarrollo de habilidades lingüísticas más lento, pero ¿quién no podría ir más lento si le estás pidiendo leer en otro idioma? Pero ese estudiante también es evaluado en segundo básico por la calidad de su comprensión lectora, entonces, ¿cómo nos hacemos cargo de esa inclusión educativa?[140]

La visión de la directora ejecutiva del SLEP Costa Araucanía plantea la necesidad de avanzar hacia un cambio de paradigma respecto de la inclusión educativa, lo que claramente se relaciona con la idea de una educación integral, que asume de manera compleja las identidades diversas del estudiantado y que se fundamenta en criterios técnico-pedagógicos para dar respuesta a esa diversidad. En este sentido, la entrevistada enfatiza la relevancia de discutir en torno a las creencias y marcos de actuación del profesorado para evitar situaciones de exclusión:

> Lamentablemente, yo he sido testigo de muchos casos como ese. Nos ha costado retener al estudiantado, dado, yo creo, las creencias, los marcos de actuación de los profes y esta creencia de que trabajan solo para el SIMCE y, por lo tanto, los estudiantes que no responden al ritmo necesario para lograr estos estándares tienen que salir del sistema.[141]

A través de las entrevistas efectuadas a profesionales de servicios locales, se constata el desarrollo de una serie de iniciativas sistemáticas y arraigadas en las comunidades educativas, que se orientan hacia una visión de educación integral. En el caso del SLEP Barrancas, se hace referencia al

[140] Ibíd.
[141] Ibíd.

sello intercultural asociado a la alta presencia de estudiantes del pueblo mapuche en seis establecimientos educativos. Lo anterior se expresa en el desarrollo de actividades relevantes como la celebración del año nuevo mapuche y el inicio del año escolar con ceremonias propias de esta etnia.[142] Asimismo, se informa sobre la existencia de más de 40 talleres implementados por la Unidad de Convivencia Escolar y Formación Integral, que apuntan al desarrollo de una variedad de actividades deportivas y promueven el desarrollo integral del estudiantado.[143]

En cuanto al SLEP de Costa Araucanía, existe un enfoque de desarrollo integral asociado a un modelo pedagógico que responde a los desafíos de la política pública. Esto se materializa a través de la conformación de redes en que se organizan docentes de áreas como educación artística, deporte y música, aunque se advierte la carencia de una red orientada a la formación ciudadana.[144] Otra forma de abordar este desafío es por medio de la generación de protocolos y el desarrollo de planes de gestión del área convivencia, que fomentan su aspecto formativo.[145] Respecto de la interculturalidad, todos los establecimientos educativos incorporan en su currículo la asignatura de lengua indígena, poseen educadoras/es tradicionales, encargados de educación intercultural y actividades que constituyen hitos del pueblo mapuche, que se integran a las dinámicas de funcionamiento de los establecimientos educativos.[146]

Si bien el tipo de actividades descritas aporta al desarrollo de una educación integral, se percibe la ausencia de una mirada más profunda sobre cómo se aborda el currículo en las aulas, considerando la diversidad del estudiantado. Un ejemplo de lo señalado se puede apreciar en la siguiente reflexión:

> Los chicos mapuches tienen un valor en sí mismo que no está siendo visualizado. Creo que ahí nosotros tenemos el deber de tomar el currículo, mirarlo, contextualizarlo y trabajar a partir de hechos significativos para la vida de los chicos. Entonces, eso es posible, solo que hay que darle sentido. Yo creo que una de las cosas que nos ha estado pasando al

[142] Entrevista a encargado de Mejora Continua SLEP Barrancas, Juan Francisco Castro, realizada el 24 de junio de 2026.
[143] Ibíd.
[144] Entrevista a subdirector de UATP SLEP Costa Araucanía, Nicolás Manríquez, realizada el 24 de julio de 2026.
[145] Ibíd.
[146] Ibíd.

mundo docente es que nos hemos quedado en los sinsentidos y vamos trabajando sin mirar para quién trabajamos.[147]

En conclusión, en la dimensión de aceptabilidad se evidencian desafíos de implementación relacionados con un problema estructural del sistema educativo chileno, referido a la tensión existente entre el llamado a desarrollar una educación integral y los incentivos a los que se ve expuesto el profesorado, que apuntan a lograr buenos resultados en pruebas estandarizadas. Si bien se aprecian acciones, generalmente extracurriculares, enfocadas en el desarrollo de una educación integral, en los casos estudiados no se observa todavía una incorporación sistemática de este principio en las aulas, como debiera esperarse desde un enfoque de derechos humanos.

3.4. Dimensión Adaptabilidad

3.4.1 Encuadre legal

Esta cuarta dimensión se refiere a la flexibilidad que debe tener el sistema educativo para adaptarse a los requerimientos cambiantes de la sociedad y de las comunidades, así como a su capacidad para dar respuesta a las necesidades del estudiantado, considerando la diversidad cultural y social que le caracteriza.[148] Dado que en la dimensión de accesibilidad y aceptabilidad se aborda la respuesta a la diversidad del estudiantado, este análisis se focaliza en el tema de la participación de las comunidades educativas, la conexión con los territorios y los instrumentos que permiten la adaptación a sus necesidades.

El análisis de la Ley 21.040 indica una orientación hacia el logro de esta dimensión, al establecer que, en el marco de su función educativa, los servicios locales deben considerar "los proyectos educativos institucionales y las necesidades de cada comunidad educativa, atendiendo especialmente a las características de los estudiantes y las particularidades del territorio en que se emplazan".[149] De acuerdo con la normativa, el apoyo técnico-pedagógico que brindan los servicios locales debe responder a las necesidades de las comunidades, considerando los proyectos educativos, planes de mejoramiento, así como "las características territoriales, modalidades, niveles educativos y las formaciones diferenciadas de sus establecimientos

[147] Entrevista a directora ejecutiva SLEP Costa Araucanía, Cecilia Brito, realizada el 5 de agosto de 2026.

[148] Comité DESC, *Observación General Nº13,* op. cit., párr. 2.

[149] Ley Nº21.040, art. 17.

educacionales [ ], adaptando sus acciones en función de sus particularidades".[150]

Por otra parte, la Ley promueve la implementación de acciones que fomenten la participación de quienes integran las comunidades educativas y de las comunidades locales.[151] Asimismo, cada servicio debe contar con un Plan Estratégico Local de Educación Pública, orientado a la mejora permanente de la calidad educativa en su territorio, para el que son consultados los consejos locales, los comités directivos locales y las directoras y directores de los establecimientos educativos que dependen del SLEP.[152]

Es importante destacar que los Consejos Locales de Educación Pública constituyen una instancia que colabora con el director ejecutivo de cada servicio, representando los intereses de las comunidades educativas. Estos consejos incorporan a representantes de: centros de estudiantes, centros de padres y apoderados, profesionales y asistentes de la educación, equipos directivos o técnico-pedagógicos, universidades con sede principal en la región, centros de formación técnica o institutos profesionales, educación parvularia y educación rural. Cabe señalar que en SLEP con más de 40 establecimientos de educación básica y media se puede elegir una mayor cantidad de representantes.[153]

3.4.2 Análisis de la implementación de la dimensión de adaptabilidad

La institucionalización de la participación es un rasgo distintivo de la NEP respecto del régimen municipal, y también aquel criterio donde la brecha entre diseño y ejercicio efectivo se hace más nítida. Los Comités Directivos Locales y los Consejos Locales están constituidos en todos los servicios. En las entrevistas realizadas por el Consejo de Evaluación, durante 2025, tanto apoderados como estudiantes reconocen la participación como un derecho que recién con la NEP comienza a hacerse realidad, pese a estar consagrado desde antes en la Ley General de Educación. El dato no es menor en un sistema en el que prácticamente no existían servicios públicos con este nivel de participación comunitaria institucionalizada.[154]

Con todo, el propio Consejo observa un "amplio espacio de mejora para fomentar la participación e incidencia de las comunidades", y advierte que la modificación a la Ley 21.040, implementada a través de la Ley

[150] Ibíd., art. 18, letra d.
[151] Ibíd., art. 18, letra i.
[152] Ibíd., art. 45.
[153] Ley Nº21.040, art. 50.
[154] Consejo Evaluador del Sistema de Educación Pública, *Informe Anual 2025,* op. cit., p. 36.

21.819,[155] no abordó suficientemente esta materia. Sobre este asunto, el Consejo plantea lo siguiente:

> Como aspectos asociados a la legislación de política educacional que siguen siendo relevantes, pero que no fueron abordados en la modificación de la ley, se encuentra, por un lado, la necesidad de regular normativamente el resguardo a la participación de los actores de las comunidades escolares en el marco de los organismos participativos que establece la ley 21.040, dado que por años la evidencia ha señalado que en la práctica este aspecto es altamente dependiente de los estilos de liderazgo que asumen los equipos centrales de los SLEP.[156]

En este contexto, las recomendaciones específicas del Consejo apuntan a generar un marco normativo que permita identificar e intervenir en situaciones complejas en que no se haya respetado la participación. Ese marco sería necesario por ejemplo, frente a problemas para gestionar reuniones del consejo local con el director o directora ejecutiva del servicio o ante la ausencia de perspectivas de actores de la comunidad en el plan estratégico local. [157] El planteamiento del Consejo apunta, entonces, al resguardo normativo del correcto funcionamiento de los mecanismos de participación previstos en la NEP, de modo de evitar grandes disparidades entre servicios locales. La constatación es relevante desde una perspectiva de derechos, porque sitúa el problema no en la ausencia de la garantía, sino en su ejercicio desigual. La vigencia efectiva del derecho a participar termina dependiendo de aquello que los informes del Consejo definen como heterogeneidad territorial.[158]

En las entrevistas con actores territoriales se aprecia con claridad la relevancia que se le asigna a la participación de las comunidades educativas y locales, aunque las acciones orientadas en esta línea están recién implementándose, desde una perspectiva estratégica, tal como señala la directora ejecutiva del SLEP Costa Cordillera:

> Hemos definido líneas estratégicas. Más trabajo con participación con los centros de estudiantes, con los padres y apoderados, revitalizado el

[155] Ley N°21.819, que modifica la Ley 21.040 y otros cuerpos legales, fortaleciendo la gestión educativa y mejorando las normas sobre administración e instalación del sistema de educación pública, promulgada el 15 de mayo de 2026 y publicada el 25 de mayo de 2026.

[156] Consejo Evaluador del Sistema de Educación Pública, *Informe Anual 2025*, op. cit., p. 61.

[157] Ibíd.

[158] Ibíd., p. 36.

> Consejo Local, el comité directivo. Pero también reuniones, Lo que yo he hecho es ir a visitar harto los territorios, reunirme con alcaldes, reunirme con el gobernador, con organizaciones de base. Hay hartas comunidades indígenas, muchísimas. Entonces, empezar a trabajar con el mundo, digamos, organizado, con la ciudadanía, con los municipios, pero también con los estudiantes empezar a hacer un trabajo más amplio en que tengamos mayor participación. [159]

Esta perspectiva convive, no obstante, con la percepción, entre los entrevistados, de que existe poco interés efectivo por participar:

> No hay mucho interés en los distintos estamentos por la participación en estos espacios. Acá solamente hemos tenido alguna vez un docente que… justo fue el año que yo llegué. Entonces, como que me alcanzó a contar hace poco en realidad su experiencia en el proceso y, la verdad, es que eran reuniones muy extensas. Me decía. Es poco lo que uno puede como aportar, como opinar. Yo nunca he querido participar, por ejemplo, porque igual es una responsabilidad, el tiempo, el lugar, hay que moverse, son hartas reuniones y lo que me dicen, en general, es que no es muy resolutivo.[160]

En la misma línea, el Informe del Consejo Evaluador de Evaluación advierte que "los estudiantes que participan de los centros de estudiantes consideran, excepto en algunos casos excepcionales, que no han tenido suficientes instancias para crear redes estudiantiles".[161]

Por otra parte, se identifican formas de vinculación entre los establecimientos y sus territorios que, sin constituir adaptaciones del proceso educativo en sentido estricto, expresan una apreciación del establecimiento educacional como un espacio abierto a la comunidad local y también una disposición de las instituciones educativas a responder a necesidades del entorno:

> Un lineamiento del colegio es estar abierto a la comunidad en todo sentido. Es decir, nosotros, por ejemplo, después de la jornada de clase, habilitamos el gimnasio para que otras compañías, qué sé yo, de voleibol, de

[159] Entrevista a directora ejecutiva SLEP Costa Araucanía, Cecilia Brito, realizada el 5 de agosto de 2026.

[160] Entrevista a directora del Liceo Público Bicentenario Luis González Vásquez (SLEP Costa Araucanía), Alejandra Lavín, realizada el 21 de julio de 2026.

[161] Consejo de Evaluación del Sistema de Educación Pública, *Informe Anual*, op. cit., p. 39.

básquet, de patinaje, vengan acá a ocupar el liceo, se hagan parte también de un espacio que puede ir cumpliendo con los requerimientos que ellos tienen para seguir funcionando o para seguir creciendo. Cierto, porque finalmente, aunque algunos no sean estudiantes nuestros, son chiquillos de aquí de la comuna, hermanos de algunos de nuestros estudiantes.[162]

En síntesis, la dimensión de adaptabilidad muestra el contraste más marcado entre diseño institucional y ejercicio efectivo. La Ley 21.040 configura un conjunto de mecanismos orientados a que el sistema responda a las particularidades de cada territorio, los que se encuentran constituidos en todos los servicios. Este aspecto constituye un avance respecto del régimen municipal, sin embargo, la evidencia recopilada muestra que su capacidad de incidencia es limitada: el Consejo de Evaluación identifica un amplio espacio de mejora y advierte que la modificación a la Ley 21.040 no aborda de manera suficiente esta materia. Los estudiantes que participan en centros de estudiantes señalan no haber contado con todas las instancias necesarias para conformar redes, y desde los establecimientos se percibe una participación extensa en el tiempo y poco resolutiva. El problema, desde la perspectiva de derechos, no radica en la existencia de la garantía, sino más bien en su ejercicio desigual: la vigencia efectiva del derecho a participar termina dependiendo del territorio y de la cultura de liderazgo de cada servicio, lo que el propio Consejo describe como heterogeneidad territorial.

4. ANÁLISIS TRANSVERSAL DE LA IMPLEMENTACIÓN

El análisis de las cuatro dimensiones permite realizar un balance transversal en tres planos: las capacidades institucionales que la Nueva Educación Pública ha incorporado, las limitaciones que persisten y –respondiendo a la pregunta planteada en la introducción–, determinar si esas limitaciones tienen su origen en la implementación o en el diseño de la política.

En cuanto a las capacidades institucionales, se identifican dos fortalezas. La primera dice relación con que se trata de organismos especializados dedicados de manera exclusiva a la provisión y fortalecimiento de la educación pública. Esta dimensión constituye una fortaleza, pues el funcionamiento de los servicios locales no depende de ciclos electorales de cada administración local, como sí ocurría con la educación municipal, lo cual asegura la estabilidad institucional para el funcionamiento en periodos amplios de tiempo. No obstante, es preciso considerar que las

[162] Entrevista a directora del Liceo Público Bicentenario Luis González Vásquez (SLEP Costa Araucanía), Alejandra Lavín, realizada el 21 de julio de 2026.

definiciones presupuestarias y normativas igualmente dependen del nivel nacional, como muestran las restricciones de inversión y dotación descritas en la sección 3.1.

Considerando las diversas responsabilidades asociadas a las cuatro dimensiones analizadas, el director ejecutivo del SLEP Barrancas valora el sentido mismo de los servicios locales, en tanto entidades con un "giro único", lo que implica que quienes dirigen los servicios tienen una dedicación exclusiva a las tareas educativas técnico-pedagógicas, organizacionales, de gestión de personas o de infraestructura. La autoridad argumenta que esta dedicación exclusiva permite abordar los problemas educativos con mayor continuidad y pertinencia técnica en comparación con lo que sucedía con la administración municipal:

> Yo entiendo que, a veces, los municipios, más allá de tener dificultades económicas en un contexto de ver muchas cosas, no se veían del todo bien o no se resolvían del todo bien temas de educación, del que no son técnicos y tiene que tener esa mirada. A propósito de eso también, hacer la diferenciación de que, al menos en mi servicio, el tema político está fuera. Aquí hay una transversalidad absoluta de las personas que trabajan y, por lo tanto, como existe esa transversalidad, está fuera el tema político de la conversación. No existe ese sesgo digamos, por lo tanto…aquí nadie depende de si yo soy una persona elegida por elección popular. Yo creo que eso también le resta un poquito de mala atención que pudiera haber en la escuela y que uno observaba cuando recién llegó.[163]

Los testimonios recogidos en ambos servicios coinciden en atribuir a esta especialización una mayor continuidad institucional y una menor dependencia de las decisiones educativas en lo referido a las prioridades políticas de cada administración local. Esta apreciación fue compartida por otra de las personas entrevistadas, quien solicitó anonimato para esta parte de su testimonio. Relató que, durante el período en que trabajó bajo administración municipal, distintos cargos requeridos por los establecimientos eran provistos a partir de definiciones políticas de la autoridad de turno.[164] La creación de sostenedores públicos especializados representa, en este sentido, una oportunidad para fortalecer el carácter técnico de las decisiones y orientar la gestión a las necesidades educativas del territorio.

[163] Entrevista a director ejecutivo SLEP Barrancas, Patricio Canales, realizada el 9 de junio de 2026.
[164] Entrevista realizada el 21 de julio de 2026.

Sin embargo, el "giro único" no debiera comprenderse únicamente como especialización administrativa. Como plantea la directora ejecutiva del SLEP Costa Araucanía, las distintas funciones del servicio adquieren sentido en la medida en que se orientan hacia un propósito pedagógico: la contratación de una persona, la adquisición de un recurso, la ejecución de una obra de infraestructura o la organización de la dotación docente deben contribuir, directa o indirectamente, a generar mejores condiciones para la enseñanza, el aprendizaje y el desarrollo integral del estudiantado.[165] Desde esta perspectiva, la contribución específica de los SLEP consiste en articular dimensiones –que anteriormente podían gestionarse de manera fragmentada– y ponerlas al servicio de un proyecto educativo territorial.

Esta orientación resulta en particular relevante en una etapa en que una parte importante de los esfuerzos de los servicios locales se ha concentrado en ordenar dotaciones, presupuestos, infraestructura y procesos administrativos heredados de los municipios. Estas tareas constituyen condiciones indispensables para asegurar la provisión educativa, pero no representan por sí mismas el propósito final de la Nueva Educación Pública. El desafío siguiente es transitar desde la instalación y regularización administrativa hacia una institucionalidad capaz de deliberar en forma sistemática sobre el sentido de la educación pública y traducir los principios de calidad integral, inclusión y pertinencia territorial en las prácticas cotidianas de los establecimientos y las aulas. Como advierte una de las entrevistadas, existe el riesgo de permanecer ejecutando actividades y procedimientos sin examinar suficientemente para quiénes se trabaja y cómo esas acciones contribuyen al derecho a la educación.

La segunda fortaleza corresponde al carácter sistémico de la Nueva Educación Pública. A diferencia de una estructura compuesta por sostenedores locales aislados, los SLEP forman parte de un sistema que permite coordinar el trabajo de los establecimientos de un territorio y, al mismo tiempo, producir, acumular y transferir aprendizajes entre servicios.

Sobre este aspecto, el director ejecutivo del SLEP Barrancas señala:

> Hay muchos servicios locales que estamos en esto y, naturalmente, nos transferimos experiencias, conocimientos, cosas que se están haciendo, cómo se están abordando. Bueno, estar dedicado a esto todos los días,

[165] Entrevista a directora ejecutiva SLEP Costa Araucanía, Cecilia Brito, realizada el 5 de agosto de 2026.

> con todas las dificultades que tiene, tú vas encontrando espacios de solución también.[166]

En la misma línea, la directora ejecutiva del SLEP Costa Araucanía valora los instrumentos de gestión como medios para coordinar los establecimientos de un territorio. Los objetivos del Plan Estratégico Local pueden orientar los planes de trabajo de los establecimientos, sus proyectos educativos y sus planes de formación docente, favoreciendo una mayor coherencia entre los distintos niveles del sistema.[167] Al mismo tiempo, las redes de directivos, docentes y profesionales permiten compartir experiencias y abordar problemas que exceden las capacidades de un establecimiento individual.

De este modo, la especialización y el carácter sistémico constituyen capacidades institucionales diferentes pero complementarias. La primera consiste en concentrar capacidades y sostener una gestión especializada de la educación pública; la segunda, ofrece condiciones para articular establecimientos, generar redes y aprender a partir de problemas y experiencias compartidas. La evidencia examinada muestra, sin embargo, que estas capacidades todavía enfrentan restricciones importantes para traducirse –de manera equivalente– en el cumplimiento efectivo del derecho a la educación.

El análisis por dimensión permite identificar tres limitaciones que atraviesan el conjunto de obligaciones examinadas. La primera es la brecha entre capacidad de diagnóstico y capacidad de respuesta. Los SLEP y la Dirección de Educación Pública han desarrollado instrumentos que permiten conocer con precisión el estado de la infraestructura, la composición de las dotaciones docentes y las necesidades de los territorios. Sin embargo, esa capacidad diagnóstica no siempre encuentra correlato en los recursos y equipos disponibles para intervenir sobre los problemas identificados, tal como lo plantea, en su reflexión para este capítulo, el director ejecutivo del SLEP de Barrancas respecto de las condiciones que le impedirían ampliar la inversión en infraestructura sin desatender otras áreas del servicio.

La segunda limitación es la heterogeneidad territorial. La evidencia muestra que las condiciones para garantizar el derecho a la educación varían según el territorio y la capacidad instalada en cada servicio. Ello se manifiesta, entre otros ámbitos, en el acceso a docentes con los perfiles requeridos y en el funcionamiento efectivo de los mecanismos de

[166] Entrevista a director ejecutivo SLEP Barrancas, Patricio Canales, realizada el 9 de junio de 2026.
[167] Entrevista a directora ejecutiva SLEP Costa Araucanía, Cecilia Brito, realizada el 5 de agosto de 2026.

participación. Esta heterogeneidad plantea una tensión relevante para una política de carácter territorial: la capacidad de responder de manera diferenciada a las condiciones locales constituye un atributo, pero desde una perspectiva de derechos esa diferenciación no debiera traducirse en desigualdades injustificadas en las condiciones para ejercer el derecho a la educación.

La tercera es la distancia entre la instalación administrativa y el propósito pedagógico de la reforma. Los esfuerzos iniciales de los SLEP se han concentrado en ordenar dotaciones, presupuestos, infraestructura y procesos heredados de los municipios. Como advierte la directora ejecutiva del SLEP Costa Araucanía, el trabajo comenzó con un ejercicio administrativo cuando lo deseable habría sido iniciarlo desde una perspectiva técnico-pedagógica. Lo señalado ayuda a explicar el motivo por el cual las dimensiones de aceptabilidad y adaptabilidad presentan avances más incipientes.

Esta tercera limitación retoma el dilema –señalado anteriormente– respecto de la orientación del "giro único". Las tareas de instalación y regularización administrativas son indispensables para asegurar el funcionamiento del servicio, pero el cumplimiento sustantivo del derecho requiere que esas capacidades se traduzcan de manera progresiva en decisiones y prácticas que incidan en la enseñanza, el aprendizaje, la inclusión, la pertinencia territorial y la experiencia cotidiana del estudiantado.

Estas limitaciones contribuyen a entender cómo se manifiestan transversalmente los problemas identificados. Una cuestión distinta es determinar en qué nivel se originan y, por tanto, qué tipo de respuesta requieren. Aplicando los criterios señalados en la introducción del capítulo, los hallazgos pueden agruparse en tres categorías.

La primera comprende dificultades de implementación, como el deterioro de la infraestructura heredada, las dotaciones sobredimensionadas, las demoras en mantenciones y reparaciones y la instalación de mecanismos de participación. Su superación depende principalmente de recursos, capacidades técnicas y tiempo, y no requiere modificar el diseño de la Ley 21.040.

La segunda reúne limitaciones vinculadas al diseño del sistema educativo en su conjunto: la tensión entre calidad integral y rendición de cuentas basada en resultados estandarizados, la desactualización de las bases curriculares técnico-profesionales y la coexistencia de escuelas especiales segregadas con el principio de educación inclusiva. Se trata de problemas que requieren decisiones estatales de nivel nacional y que no se resuelven mediante modificaciones a la institucionalidad de los servicios locales.

La tercera corresponde a insuficiencias del diseño de la Nueva Educación Pública, entre ellas la falta de resguardos normativos que aseguren un funcionamiento equivalente de los mecanismos de participación y la falta de correspondencia entre las responsabilidades asignadas a los servicios locales y los recursos y equipos técnicos disponibles para ejercerlas. Esta última cuestión se vincula directamente con la brecha entre diagnóstico y capacidad de respuesta identificada transversalmente, pero sitúa el problema en el plano específico del diseño institucional.

En consecuencia, las dificultades documentadas no cuestionan la pertinencia de contar con sostenedores públicos especializados, pero tampoco pueden entenderse sólo como problemas propios de la etapa de instalación. Algunas responden a dificultades de implementación; una parte relevante remite al diseño del sistema educativo en su conjunto; y otra, menor pero significativa, a aspectos del diseño de la Nueva Educación Pública que requieren perfeccionamiento.

CONCLUSIONES

A partir del análisis normativo, de los antecedentes secundarios examinados y de las entrevistas realizadas, pueden establecerse las siguientes conclusiones:

- La creación de los Servicios Locales de Educación Pública constituye un avance institucional para el cumplimiento del derecho a la educación. Su especialización o "giro único" permite concentrar capacidades en la gestión educativa, reducir la dependencia de decisiones asociadas a los ciclos políticos municipales y abordar los problemas de los establecimientos desde una perspectiva territorial. A ello se suma su pertenencia a un sistema nacional, que posibilita la coordinación, la generación de redes y la transferencia de aprendizajes entre servicios. Este fortalecimiento de la capacidad de garantía es, en sí mismo, un avance en el cumplimiento de las obligaciones estatales, en tanto la fragmentación y la desigualdad de capacidades entre municipios constituían una limitación estructural para su realización.
- Los avances más consolidados se observan en las dimensiones de disponibilidad y accesibilidad. Los SLEP cuentan con una oferta que abarca distintos niveles y modalidades, han comenzado a desarrollar herramientas para diagnosticar y planificar la infraestructura y las dotaciones, y escolarizan a una población altamente diversa. La

composición de su matrícula evidencia una amplia presencia de estudiantes prioritarios, migrantes, pertenecientes a pueblos originarios y con necesidades educativas especiales, lo que confirma el papel fundamental de la educación pública en la garantía del acceso sin discriminación.

– Estos avances coexisten con brechas importantes. En materia de disponibilidad, el déficit de vacantes en enseñanza media afecta la continuidad de las trayectorias educativas y, según describen las autoridades entrevistadas, pone en riesgo la permanencia en el sistema del estudiantado en situación de mayor vulnerabilidad; el deterioro de la infraestructura escolar compromete las condiciones materiales mínimas que el estándar exige; y las dificultades para disponer de profesionales con los perfiles requeridos, especialmente en territorios rurales o alejados, introducen una desigualdad en el acceso a docentes calificados. La implementación de los SLEP debe comprenderse, por tanto, como un proceso todavía en desarrollo, condicionado por los problemas administrativos, presupuestarios y de infraestructura heredados de la administración municipal. Los resultados expuestos constituyen la fotografía de una transformación institucional de mayor duración y no permiten afirmar que sus capacidades hayan alcanzado un nivel equivalente en todos los territorios.
– En materia de accesibilidad, la existencia de escuelas especiales dentro de los propios SLEP plantea una tensión que debe ser examinada con mayor profundidad. Si bien estos establecimientos responden actualmente a necesidades educativas que el sistema regular no siempre consigue atender, la separación del estudiantado con discapacidad resulta difícil de conciliar con el derecho a una educación inclusiva, establecido por la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Se trata de un problema estructural y normativo que supera las atribuciones de cada servicio local y que requiere una deliberación nacional sobre los apoyos necesarios para que las escuelas regulares puedan educar efectivamente a todas y todos los estudiantes.
– Las mayores deudas sustantivas se concentran en las dimensiones de aceptabilidad y adaptabilidad. Aunque la Ley 21.040 establece principios de calidad integral, inclusión, pertinencia territorial y participación, estos todavía no se traducen plenamente en la experiencia educativa cotidiana. Se identifican iniciativas valiosas en interculturalidad, convivencia, deporte, arte y vinculación comunitaria, pero

ellas se desarrollan frecuentemente como actividades complementarias y no siempre logran transformar el currículo, la enseñanza y las relaciones pedagógicas al interior del aula.

– La tensión entre una educación integral y un sistema de rendición de cuentas concentrado en resultados de pruebas estandarizadas continúa sin ser discutida suficientemente. Los incentivos del sistema pueden llevar a que los equipos educativos concentren su atención en metas de corto plazo y consideren a quienes no progresan al ritmo esperado como un obstáculo para alcanzar esos resultados. Esta situación afecta, en especial, al estudiantado que enfrenta mayores barreras y debilita la responsabilidad del sistema por asegurar el aprendizaje, la permanencia y el desarrollo integral de todas y todos.
– La participación de las comunidades educativas y territoriales todavía presenta una incidencia limitada. Si bien existen consejos locales, comités directivos y otras instancias previstas por la normativa, las entrevistas realizadas para este capítulo y la evidencia secundaria muestran problemas de interés, representatividad, tiempo, acceso territorial y capacidad resolutiva. La participación no puede depender exclusivamente de la disposición particular de cada servicio, sino que debe contar con condiciones y mecanismos que permitan a estudiantes, familias, docentes, asistentes y organizaciones territoriales influir efectivamente en las decisiones.
– La Nueva Educación Pública, a diferencia de lo que sucedía con la administración municipal fragmentada, ha creado un mecanismo institucional con mejores posibilidades de garantizar el derecho integral a la educación. Sin embargo, la consolidación administrativa constituye un medio y no el fin de la reforma. El desafío central consiste en traducir esas capacidades institucionales en un proyecto educativo público sustantivo, orientado por la dignidad, la inclusión, el desarrollo integral y las necesidades de quienes estudian y viven en cada territorio. Aunque las brechas identificadas se explican en parte por las condiciones heredadas de la administración municipal y por tratarse de un proceso institucional aún en curso, al momento de este análisis constituyen obligaciones que aún permanecen insatisfechas.

RECOMENDACIONES

1. En relación con la dimensión *disponibilidad,* se recomienda al Ministerio de Educación, la Dirección de Educación Pública y los SLEP fortalecer la planificación territorial de la oferta, infraestructura educativa y dotaciones. Esto, priorizando la creación de vacantes en enseñanza media, la continuidad de las trayectorias desde la educación parvularia hasta el término de la educación escolar y la superación progresiva del deterioro de los establecimientos. Asimismo, se recomienda establecer mecanismos que permitan atraer y retener profesionales de la educación en establecimientos rurales o alejados de los principales centros urbanos.
2. En lo referido a la dimensión *accesibilidad*, se recomienda al Ministerio de Educación avanzar progresivamente hacia un sistema educativo inclusivo. En este sentido, el Estado debe revisar la coherencia de la normativa y de la institucionalidad de educación especial con la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Esta revisión debe conducir a una estrategia progresiva de fortalecimiento de la educación inclusiva en establecimientos regulares, asegurando los recursos, profesionales especializados, condiciones de infraestructura y apoyos pedagógicos necesarios. Se recomienda, por otra parte, no aprobar modificaciones al Sistema de Admisión Escolar que restituyan mecanismos de selección susceptibles de producir discriminación. Asimismo, se recomienda asegurar financiamiento suficiente y estable para el transporte escolar en territorios de alta ruralidad y dispersión geográfica.
3. En lo referido a la dimensión *aceptabilidad*, se recomienda al Ministerio de Educación, a la Dirección de Educación Pública, a las instituciones del Sistema de Aseguramiento de la Calidad y a los SLEP armonizar el Sistema de Aseguramiento de la Calidad y los mecanismos de rendición de cuentas con los principios de la Nueva Educación Pública y con los estándares internacionales de derechos humanos. La evaluación del desempeño de los establecimientos no debe reducirse a resultados en pruebas estandarizadas, sino considerar la inclusión, la permanencia, el bienestar, la formación ciudadana, la pertinencia cultural y el desarrollo integral del estudiantado.
4. En cuanto a la dimensión de *adaptabilidad*, se recomienda al Consejo Nacional de Educación agilizar el proceso de actualización de las bases curriculares de la educación técnico-profesional, para

fortalecer su pertinencia y relevancia en relación a las necesidades de los territorios. A su vez, se recomienda robustecer los mecanismos de participación establecidos por la Ley 21.040, asegurando condiciones comunes de funcionamiento, recursos, tiempos protegidos, accesibilidad territorial y mecanismos de rendición de cuentas sobre las propuestas formuladas por las comunidades.

5. Se recomienda al Estado mantener y profundizar la implementación de la Ley 21.040, resguardando el carácter especializado, público y sistémico de los SLEP. Las dificultades identificadas deben abordarse fortaleciendo las capacidades de implementación y no mediante el retorno a formas fragmentadas de administración ni a esquemas que reintroduzcan dependencia política local.
6. Se recomienda a la Dirección de Educación Pública desarrollar un sistema nacional de aprendizaje entre SLEP que permita documentar, evaluar y transferir prácticas efectivas en ámbitos como infraestructura, transporte, desarrollo profesional, inclusión, contextualización curricular y participación. La pertenencia a un sistema nacional debe utilizarse para evitar que cada servicio resuelva de manera aislada problemas comunes y para reducir desigualdades en las capacidades disponibles entre territorios.

RADIOGRAFÍA A LA JUSTICIA LABORAL CHILENA DESDE LOS DERECHOS HUMANOS: ¿MÁS VALE TARDE QUE NUNCA? ¿HASTA CUÁNDO?[1]

Pablo Salinas Ibarra[2]
Claudio Fuentes Maureira[3]

SINTESIS

El derecho a ser juzgado dentro de un plazo razonable es una garantía central del debido proceso y del acceso a la justicia, y exige a los Estados dar una respuesta oportuna a quienes someten sus pretensiones a los tribunales. En materia laboral, el legislador dio forma a esa exigencia mediante un procedimiento regido por los principios de oralidad, inmediación y concentración, y sujeto a plazos breves que buscan asegurar una resolución expedita de los conflictos. Sin embargo, la tramitación efectiva de las causas se ha ido alejando paulatinamente de los tiempos que la ley prevé, postergando la resolución de los conflictos y la realización de los derechos en juego. A partir de los paneles y registros públicos del Poder Judicial, de una base de datos propia construida mediante el cruce de esos registros y de una revisión de prensa, este capítulo examina la situación de los tribunales del trabajo, con énfasis en la duración de los procedimientos ordinario y de tutela laboral. Con ello, evalúa si la demora observada se condice con

[1] El presente capítulo contó con la valiosa participación de los ayudantes Maximiliano Vilches Muñoz, Nicolás Henríquez Cuevas y Magdalena Márquez Ramos, a quienes agradecemos especialmente por su importante contribución a la investigación y recopilación de datos, sin la cual la elaboración de este capítulo no habría sido posible.

[2] Abogado. Profesor del Departamento de Derecho Procesal y Coordinador de Ciclo Profesional de la Universidad Diego Portales. ORCID: 0009-0000-4248-8284, pablo.salinas1@mail.udp.cl.

[3] Profesor jornada completa y director del Departamento de Derecho Procesal y del Programa de Reformas Procesales y Litigación de la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales. Abogado y magíster por la misma universidad. Doctor en Ciencias Jurídicas por la Universidad de Stanford. ORCID: 0000-0003-1088-5554, claudio.fuentes@mail.udp.cl

los estándares fijados en esta materia por la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la jurisprudencia de la Corte Interamericana, y advierte que su persistencia sitúa al Estado de Chile en riesgo de incumplir sus obligaciones internacionales.

Palabras clave: *plazo razonable, acceso a la justicia, justicia laboral, demora judicial, tutela laboral.*

INTRODUCCIÓN

La reforma procesal laboral llevada a cabo en Chile siguió los pasos de la reforma procesal penal y la reforma a los tribunales de familia desde tres perspectivas. La primera es que fue un cambio legal radical, pues no se trató de mejorar el funcionamiento de los antiguos juzgados laborales, sino de reemplazarlos por completo por un nuevo sistema de resolución de controversias. La segunda es que –si bien con algunos matices en su diseño fino– se basó en los mismos principios (oralidad, inmediación, concentración y regulación probatoria) que sus antecesoras, observándose una coherencia global en la política pública de modernización de la justicia. Finalmente, identificó los mismos adversarios derivados de la naturaleza escrita extrema de los sistemas antiguos; la desconfianza en un sistema de justicia en que el ciudadano no tenía contacto real con el tribunal, además de otras barreras de acceso a la justicia, a causa de juicios muy extensos y decisiones que muchas veces eran incomprensibles para las partes.

Con estos objetivos en mente, el libro V del Código del Trabajo (en adelante, "CT") fue reformado, estableciéndose un diseño procesal basado en dos audiencias. En primer lugar, una audiencia preparatoria que, tal como su nombre indica, tiene por objetivo preparar la causa para el futuro juicio, asegurando que cualquier problema que surja en relación a la validez del proceso se resuelva de manera temprana. También se puede hacer un llamado a conciliación, el cual permite terminar el caso si se produce un acuerdo de las partes y –de no ser así– delimitar los contornos de los hechos en disputa (mediante las figuras de la fijación de los hechos a probar), para concluir con la labor de filtro probatorio, que pretende que sólo aquellos medios de prueba pertinentes puedan ser rendidos durante el juicio. Después tiene lugar la audiencia de juicio, que tiene como propósito la rendición de toda la prueba frente al tribunal, sin delegación alguna, y que esa instancia falle la causa exclusivamente en base a dicha

información. Las partes en litigio tienen el derecho a asistir personalmente a ambas audiencias.

Este diseño procesal sencillo fue acompañado de plazos acotados, dando cuenta de la clara intención del legislador de que, en esta materia, los casos se resolviesen de manera expedita. Así, una vez que el tribunal admite la demanda a tramitación, debe citar a la audiencia preparatoria en el plazo máximo de 35 días. Transcurrida la preparatoria se debe citar a las partes para una audiencia de juicio que tendrá lugar en no más de 30 días, no siendo necesario trámite adicional para que estas estén avisadas. Por último, cuando concluye la audiencia de juicio, el juez o la jueza puede pronunciar su decisión de inmediato o en un plazo máximo de 15 días.

La ley toma diversos resguardos para evitar la prolongación de los juicios, estableciendo que la no comparecencia de las partes no impide el desarrollo de la audiencia y que –una vez iniciada– no puede suspenderse, sino en forma excepcional por caso fortuito o fuerza mayor, sin indicarse otro motivo que sirva como justificación. Asimismo, la ley les entrega a los jueces la responsabilidad de que el proceso avance y de tomar medidas para evitar su paralización o dilatación indebida.

La ley, entonces, fija una expectativa clara; una persona que recurre a los tribunales del trabajo se enfrenta a un procedimiento judicial más cercano, sencillo, sin delegación de funciones, cuyo conflicto podrá ser resuelto en un plazo referencial de 80 días hábiles. Una decisión acerca de la controversia en menos de 90 días es la promesa que se contempla en la ley, aunque siempre cabe la posibilidad de presentar un recurso.[4]

A pesar de lo anterior, hace más de una década abogados y abogadas advierten sobre el aumento de los tiempos de tramitación de las causas del ámbito laboral. Asimismo, jueces y juezas señalan que, producto de su carga de trabajo, están atrasados en sus fallos y que deben hacer grandes esfuerzos personales para intentar estar al día con los procesos en curso. Cada cierto tiempo reportajes de prensa y columnas de opinión dan cuenta de la cada vez peor situación de la justicia laboral en nuestro país, indicándose que las agendas de audiencias no dan abasto.

La situación de la justicia del trabajo ha sido objeto de discusión en círculos académicos y en el foro profesional, pero no parece haber sido una prioridad para el Estado. En efecto, solo de manera muy reciente se aprobó el proyecto de ley que crea un tercer juzgado del trabajo en Santiago y

[4] La suma estricta de los plazos legales del procedimiento de aplicación general es de 80 días hábiles judiciales: 35 días para la audiencia preparatoria (art. 451), 30 días para la audiencia de juicio (art. 453 N° 6) y 15 días para la sentencia (art. 457 del Código del Trabajo). Como las estadísticas de duración se expresan en días corridos, en este capítulo se utiliza la cifra de 90 días como referencia.

aumenta la dotación de jueces de lo laboral en algunos tribunales;[5] ley cuya capacidad para responder a la magnitud del problema se analizará más adelante.

Esta falta de priorización puede tener que ver con la constante competencia con la problemática criminal; la lucha contra el crimen organizado, la corrupción y la situación carcelaria son las temáticas que de manera reciente concentran los esfuerzos–, aunque todos los años la prioridad es el sistema procesal penal. Con todo, esto no debería llevar a creer que la situación de los juzgados del trabajo no supone un problema relevante.

En efecto, ante los juzgados del trabajo se ventilan conflictos de la máxima importancia para las personas trabajadoras: el pago oportuno e íntegro de salarios, gastos sociales e indemnizaciones por despido. También es el foro natural para resolver controversias acerca del respeto de los derechos fundamentales de los trabajadores en el desempeño de sus funciones en el espacio laboral, en un contexto de desigualdad estructural. Junto con los tribunales de familia, los tribunales laborales constituyen una jurisdicción "transversal", donde todos los chilenos y chilenas pueden terminar compareciendo, con independencia de su rol o su patrimonio.

En todas estas materias es esencial contar con una justicia accesible y oportuna, dado que quienes acuden a ella son personas en un escenario de notable vulnerabilidad, al estar en juego sus medios de subsistencia. En otros términos, resulta obvio que una disputa acerca de sueldos impagos requiere una resolución particularmente oportuna para que las personas puedan acceder a esos recursos económicos.

El presente capítulo del *Informe* se adentra en la situación de los juzgados del trabajo desde la perspectiva de los derechos humanos, dando cuenta de un panorama complejo, que paulatinamente lleva al Estado de Chile a entrar en conflicto con sus obligaciones internacionales en esta materia.

1. LA PROMESA INCUMPLIDA: RADIOGRAFÍA ACTUAL DE LA JUSTICIA LABORAL CHILENA

Si la sección anterior expuso que la reforma de 2006 se edificó sobre los principios de oralidad, inmediación y concentración, corresponde ahora examinar qué queda de esa promesa en la práctica: cuánto tardan efectivamente los juicios, en qué etapa del procedimiento se acumula la demora y en qué medida se cumplen los plazos que la ley previó para asegurar la

[5] Ley 21.839, Crea un nuevo juzgado de letras del trabajo en Santiago y fortalece los juzgados de letras del trabajo que indica, publicada en el Diario Oficial el 14 de septiembre de 2026.

resolución del conflicto en un tiempo oportuno. Nuestro análisis se concentrará en los procedimientos ordinarios y de tutela laboral.

Dos razones justifican esta opción. La primera es que estos procedimientos están pensados para la resolución de aquellos conflictos laborales donde los derechos de los trabajadores se ven más afectados. En el caso de la tutela laboral, se trata de un procedimiento pensado especialmente para un problema de respeto de los derechos fundamentales del trabajador. En cuanto al procedimiento ordinario o de aplicación general, este opera cuando la cuantía de la contienda es superior a quince ingresos mínimos mensuales (artículo 496 del Código del Trabajo, interpretado a *contrario sensu*), lo que supone que se trata de causas en que las pretensiones económicas del trabajador son de entidad considerable: remuneraciones adeudadas por períodos prolongados, años de cotizaciones previsionales impagas e indemnizaciones por término de la relación laboral de montos relevantes. En segundo lugar, se trata de los procedimientos que representan la mayor cantidad de trabajo de los tribunales laborales. Así, de las 298.122 causas laborales ingresadas entre 2023 y 2025, tal como se presenta más adelante, el ordinario representa el 42,6% y la tutela laboral el 19,0%. El resto corresponde al procedimiento monitorio (31,7%), a los reclamos (6,1%) y a las prácticas antisindicales (0,5%), que tienen vías de estructura y tramitación distintas. Además, el monitorio prescinde de la secuencia ordinaria de audiencia preparatoria y de juicio.

El examen se construyó en dos dimensiones. La primera entrega un panorama de casi veinte años desde la puesta en marcha de la reforma, que permite seguir la evolución del ingreso de causas y de los tiempos de tramitación. La segunda se concentra en el periodo entre 2023 y 2025, con la finalidad de identificar si existe demora, dónde se acumula y por qué se ha agudizado en el último tiempo. De ahí emerge un diagnóstico que se resume en cuatro rasgos, desarrollados en las secciones siguientes: los juicios duran cada vez más; los plazos legales de agendamiento de audiencias se incumplen en la mayoría de las jurisdicciones del país; la audiencia de juicio, pensada como un acto único y continuo, se fragmenta; y la sentencia se dicta, en su mayoría, fuera del plazo legal.

El levantamiento de información se desarrolló en tres niveles. El primero consistió en una revisión de prensa y de comunicaciones institucionales (notas de medios nacionales y regionales, declaraciones de autoridades judiciales y boletines del propio Poder Judicial), que permite establecer desde cuándo el problema tiene registro público y cómo lo describen quienes operan el sistema. El segundo recurrió a los paneles del portal Poder

Judicial en Números, que entregan cifras agregadas de ingreso, término, causas en tramitación y duración promedio, y con ellos se construyó la primera dimensión del examen. El tercero, que sostiene el grueso del diagnóstico, consistió en el cruce de los archivos descargables que ese mismo portal publica, con el fin de reconstruir el recorrido de cada causa y no solo su resultado agregado.

Ese cruce dio origen a una base de elaboración propia que sigue el recorrido de cada causa, y no solo su resultado. Los archivos públicos entregan la información en tres registros separados y por año: uno dice qué causas ingresaron; otro qué audiencias se celebraron, con su fecha y su tipo; y un tercero cuándo y cómo terminó cada causa. Ninguno de ellos, por sí solo, permite saber qué ocurrió con una causa determinada, y enlazarlos exige una llave común. Esa llave es el correlativo de rol (CRR), que identifica de manera unívoca cada causa, y solo los archivos de 2023, 2024 y 2025 la incorporan; de ahí que el análisis se circunscriba a esos tres años, que son además los más recientes disponibles. Con ella fue posible reunir en una sola fila todas las fechas de cada causa: la de la demanda, la de su audiencia preparatoria, la de cada audiencia de juicio y la de su término. Al ordenarlas en secuencia se puede medir cuánto demora cada tramo del proceso, que es la pregunta que las cifras agregadas no responden, y no solo cuánto dura el proceso completo.[6]

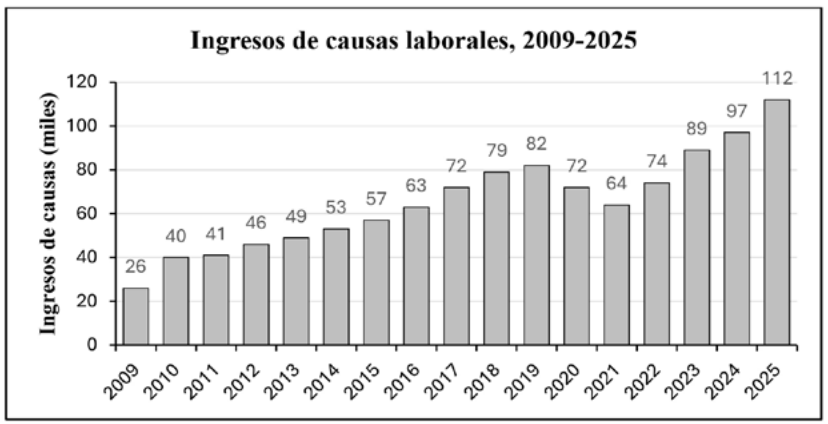
1.1. El incremento generalizado de la duración de las causas

Esta primera característica presenta una doble tendencia: la justicia laboral chilena recibe un volumen creciente de causas y, al mismo tiempo, demora

[6] La base, de elaboración propia, reúne 331.985 causas laborales, identificadas cada una por su código único de causa (CRR). Se construyó a partir de tres conjuntos de archivos descargados del apartado "Descargas" del portal Poder Judicial en Números, correspondientes a 2023, 2024 y 2025: los registros de ingresos por rol, que listan la totalidad de las causas ingresadas cada año, hayan tenido o no actuaciones posteriores; los registros de audiencias realizadas; y los registros de duración de causas, que consignan el ingreso, el término y el motivo de término. El universo comprende las 298.122 causas ingresadas entre el 1 de enero de 2023 y el 31 de diciembre de 2025, e incorpora además 33.863 causas ingresadas en años anteriores que seguían en tramitación al inicio del período y registraron audiencias o término dentro de él. De ese total, 209.685 corresponden a los procedimientos ordinario y de tutela laboral (183.869 ingresadas dentro del período y 25.816 anteriores a él), y son las que sirven de base a los cálculos de este apartado; las restantes pertenecen a los procedimientos monitorio, de reclamo, de práctica antisindical y otros, excluidos por la distinta estructura de su tramitación. Como controles de integridad, los ingresos anuales de la base (89.229, 96.808 y 112.085 causas) coinciden con los del panel oficial de Poder Judicial en Números, con diferencias inferiores al 0,01% atribuibles a la fecha de consulta y discrepancias menores entre los archivos de origen, y se replicó el panel Duración de Causas de 2025, con 91.315 causas terminadas y un promedio de 198,5 días. El procesamiento, el cruce y los cálculos son de autoría propia.

cada vez más en resolverlas. Esta señal de alerta no es reciente, sino un síntoma que persiste desde hace un tiempo: ya en octubre de 2018 la Dirección de Estudios de la Corte Suprema se preguntaba públicamente si existía "un colapso en los tribunales laborales", constatando que el ingreso de causas había crecido 173% desde 2009.[7] Las cifras oficiales confirman ese doble movimiento. Entre 2015 y 2025 los ingresos pasaron de 56.583 a 112.083 causas. Esto implica que prácticamente se duplicaron en una década. Mientras tanto, la duración promedio de una causa recorrió una trayectoria cada vez más pronunciada: alcanzaba 82 días en 2015, ascendió a 122 en 2019 y llegó a 199 en 2025 –alrededor de siete meses– tras registrar un máximo de 216 días durante la pandemia. En el mismo período, entonces, el sistema recibió el doble de causas y demoró 2,5 veces lo que demoraba en 2015 en resolverlas. Las Figuras 1 y 2 ilustran la evolución paralela de ambas curvas, año a año, desde 2009.

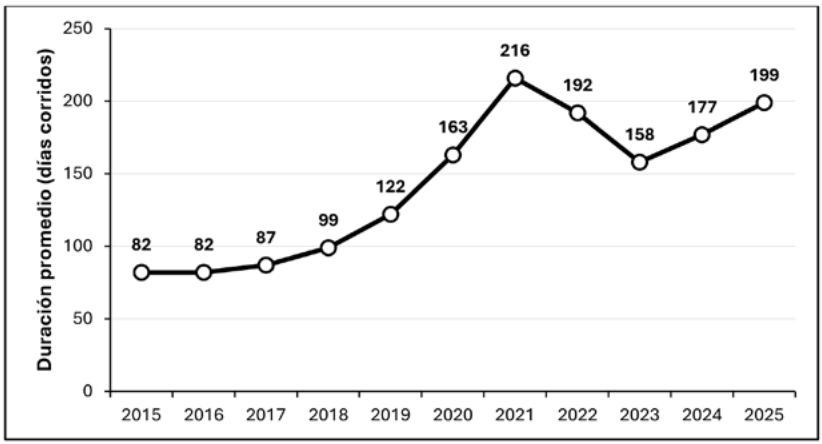
Figura 1. La escalada de la justicia laboral: ingresos de causas y duración promedio de la tramitación, 2009–2025.



Fuente: elaboración propia. Ingresos de causas: "Poder Judicial en Números 2018" para la serie 2010–2017 (competencia Reforma Laboral) y panel "Ingreso de Causas" del portal Poder Judicial en Números para 2018–2025; el dato de 2009 corresponde a la Dirección de Estudios de la Corte Suprema (2018).

[7] Dirección de Estudios de la Corte Suprema: "¿Existe un colapso en los tribunales laborales?", 25 de octubre de 2018.

Figura 2. Duración promedio de la tramitación laboral, 2015–2025



Fuente: Elaboración propia. Duración promedio: panel "Duración de Causas" del portal Poder Judicial en Números, consultado para cada período anual 2015–2025.

La prensa ha documentado de forma sostenida este fenómeno, tanto a lo largo de los años como en las distintas regiones del país. Ya en junio de 2019 advertía que "en algunos tribunales de Santiago existe un atochamiento enorme, y eso implica que entre la audiencia preparatoria y la audiencia de juicio pueden pasar entre 6 y 7 meses, cuando la ley dice que, en rigor, no pueden pasar más allá de 30 a 45 días".[8] En todo caso, este diagnóstico no describía solo un problema de la capital. Unas semanas antes de esa nota de prensa, la Corte de Apelaciones de Concepción ya reconocía que la falta de jueces laborales obligaba a reprogramar audiencias, con perjuicios para abogados y usuarios del sistema, evidenciando la necesidad de contar con más jueces del trabajo en esa jurisdicción, lo cual representaba una señal temprana de que la brecha entre la demanda y la capacidad instalada del sistema revestía un carácter estructural importante.[9]

Lejos de revertirse, este cuadro se agravó con el tiempo. En 2024 se describía una sobrecarga de juicios que afectaba en especial a la Región Metropolitana, Valparaíso y Concepción, arrastrada desde hacía varios años y agudizada por la pandemia, al punto de registrarse "juicios que pueden durar más de dos años en primera instancia (…) con Audiencias

[8] *Diario Financiero*: "Causas tienen colapsada la justicia laboral: denuncias casi se triplican desde el año 2009", 5 de junio de 2019.

[9] BíoBío Chile: "Crítica situación por jueces laborales: Corte de Concepción reconoce falta de magistrados", 6 de mayo de 2019.

de Juicio que se programan para 8 o 9 meses desde la realización de la Audiencia Preparatoria y no dentro de los 30 días que señala la ley".[10] La secuencia resulta significativa, debido a que no se está ante una crisis imprevista o fruto de un caso aislado, sino ante un deterioro progresivo, documentado año a año, frente al cual no se han adoptado medidas efectivas que permitan mitigarlo.

Ese promedio general debe interpretarse con resguardos: no todas las causas recorren el mismo trayecto ni terminan del mismo modo. En unas, el conflicto lo resuelve el juez, tras agotar el procedimiento hasta la sentencia. En otras, lo resuelven las partes, alcanzando un acuerdo (conciliación, avenimiento o transacción) que pone término al juicio. Este segundo camino no supone necesariamente un término temprano, pues el acuerdo puede producirse tanto en la audiencia preparatoria, donde el llamado a conciliación es obligatorio, como más adelante en la audiencia de juicio.[11]

A este respecto, una investigación de Fuentes da cuenta del desempeño de la conciliación en la justicia laboral chilena. Del total de causas terminadas en los años 2022 y 2023, 17.436 y 16.675, respectivamente, lo fueron por conciliación. De estas, un 40,9% en 2022 y 40,3% en 2023 tuvieron lugar en la audiencia de juicio.[12]

Esa brecha en la prolongación de las causas se ha ampliado con el tiempo: en 2015 el promedio de duración de las causas terminadas por sentencia era de 118 días; en 2025 llegó a 304, multiplicándose por 2,6,[13] alcanzando más de tres veces los 90 días prometidos en la ley.

Con todo, no debe olvidarse que las salidas mediante conciliaciones operan como una válvula de escape frente a la carga de trabajo y la creciente falta de oportunidad de la sentencia, pues acortan los plazos y reducen el promedio general. La demora fundamental sigue recayendo sobre quienes esperan un pronunciamiento del tribunal. La figura siguiente muestra esa diferencia año a año.

---

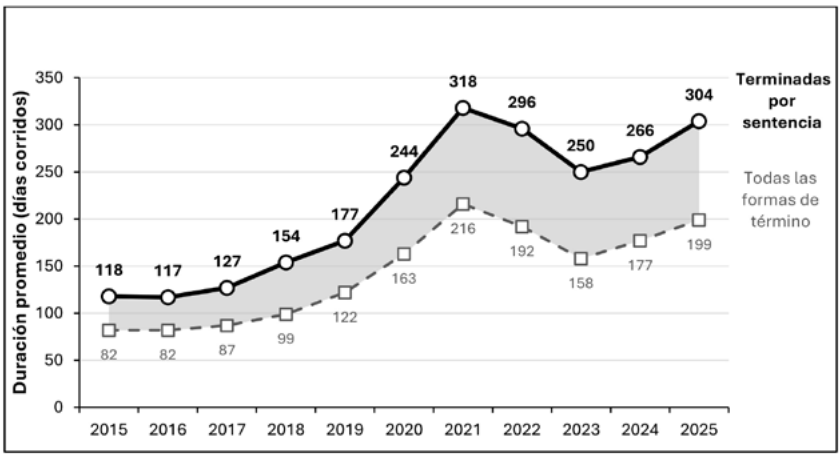
[10] Interferencia: "Justicia laboral fallida a 18 años de la reforma", 10 de junio de 2024.

[11] Código del Trabajo, artículo 453 N°2, que ordena al tribunal, en la audiencia preparatoria, llamar a las partes a conciliación y proponerles bases concretas para un posible acuerdo.

[12] Estadísticas solicitadas vía transparencia pública en el marco de la investigación que dio origen a: Claudio Fuentes Maureira, "Dinámicas de litigación en las audiencias preparatorias de las judicaturas de familia y laboral en los tribunales chilenos de primera instancia", *Revista de Estudios Empíricos en Derecho*, vol. 13, 2026, pp. 1-43; solicitud N° NR001T0009597, respondida mediante oficio 17DDI N° 6441, de 29 de noviembre de 2024.

[13] Panel "Duración de Causas", Poder Judicial en Números (numeros.pjud.cl/Competencias/Laboral), promedio de las causas terminadas por sentencia, consultado por período anual.

Figura 3. Duración promedio de una causa laboral: promedio general y causas terminadas por sentencia, 2015–2025.



Fuente: elaboración propia sobre el panel 'Duración de Causas' de Poder Judicial en Números (numeros.pjud.cl/Competencias/Laboral), consultado para cada período anual entre 2015 y 2025. La serie superior corresponde a la categoría 'Sentencia' y la inferior al promedio general; ambas comprenden todos los procedimientos de la competencia laboral.

Los promedios anteriores provienen de los paneles oficiales de Poder Judicial en Números y describen el conjunto de la competencia laboral sin distinguir entre procedimientos. Para acercar el diagnóstico a la experiencia concreta de un juicio conviene desglosarlos, y por eso, en adelante, diferenciaremos los datos provenientes de la base de causas ordinarias y de tutela laboral construida para esta investigación, que mide la duración con el mismo indicador que emplea el panel oficial. En ella se denominan resueltas las causas que llegaron a un desenlace sobre el fondo del conflicto, sea por decisión del tribunal (por sentencia, sentencia parcial o allanamiento) o por acuerdo de las partes (conciliación, avenimiento o transacción). Quedan fuera las causas terminadas por vías que no suponen pronunciamiento sobre el fondo ni acuerdo entre las partes –como el desistimiento, el retiro de la demanda, la incompetencia o el archivo, cuyo perfil temporal es distinto– y también las causas que al cierre del período seguían en tramitación.[14]

[14] Elaboración propia sobre la base de causas 2023-2025. Las cifras corresponden al promedio de días corridos entre el ingreso de la demanda y la resolución de término, mismo indicador que emplea el panel oficial, aplicado aquí a los procedimientos ordinario y de tutela laboral.

Entre 2023 y 2025, una causa laboral resuelta[15] tardó a nivel nacional, cualquiera fuera su forma de término, un promedio de 227 días corridos –siete meses y medio– desde la demanda hasta su cierre. La espera crece de manera considerable cuando el conflicto lo resuelve el tribunal y no las partes, pues las causas falladas promedian 338 días, con una diferencia marcada según la vía: 329 días en el procedimiento ordinario –casi once meses– y 363 en la tutela laboral, esto es, casi un año calendario. Este último dato merece ser destacado, porque el procedimiento que el legislador concibió como vía preferente y urgente para la protección de los derechos fundamentales de los trabajadores (acorde al artículo 488 del Código del Trabajo) resulta ser, en los hechos, el más lento de los examinados: cuatro de cada diez tutelas falladas, un 41,9%, demoran más de un año en resolverse. La Tabla 1 resume estas cifras.[16]

[15] Se consideran resueltas, las causas falladas –sentencia, sentencia parcial y allanamiento– y las terminadas por acuerdo de las partes –conciliación, avenimiento y transacción–; se excluyen las restantes formas de término, como el desistimiento, el retiro de la demanda, la incompetencia o el archivo, cuyo perfil temporal es distinto. Quedan también fuera del cálculo las causas que al 31 de diciembre de 2025 permanecían sin término, cuya situación se examina más adelante.

[16] Todas las cifras de este párrafo se calcularon sobre la base de causas ordinarias y de tutela laboral resueltas entre 2023 y 2025. El universo comprende 123.566 causas, de las cuales 86.942 son ordinarias y 36.624 de tutela. El promedio de 227 días se calculó sobre el total de esas causas y no promediando entre sí las cifras de cada procedimiento, que son de 220,9 y 241,7 días; esto último arrojaría 231,3 días, resultado que supondría que ambos procedimientos tienen el mismo número de causas, en circunstancias de que la tutela laboral representa menos de un tercio del universo. Los promedios de causas falladas se obtienen de 28.281 causas ordinarias, con 329,3 días, y de 10.142 tutelas, con 362,7 días. El 41,9% resulta de las 4.245 tutelas falladas que superaron los 365 días sobre ese total de 10.142; la proporción equivalente en el procedimiento ordinario es de 32,5%, correspondiente a 9.193 causas sobre 28.281. Las equivalencias en meses se calculan sobre meses de 30,4 días.

Tabla 1. Duración de las causas laborales resueltas por tipo de procedimiento, 2023–2025.[17]

Indicador	Ordinario	Tutela laboral	Ordinario y tutela en conjunto (total de causas y promedio ponderado)
Todas las causas resueltas			
Número de causas	86.942	36.624	123.566
Duración promedio, en días corridos	221	242	227
Proporción que superó los doce meses	16,1%	19,4%	17,1%
Resueltas por acuerdo de las partes			
Número de causas	58.661	26.482	85.143
Duración promedio, en días corridos	169	195	177
Proporción que superó los doce meses	8,2%	10,8%	9,0%
Falladas por el tribunal			
Número de causas	28.281	10.142	38.423
Duración promedio, en días corridos	329	363	338
Proporción que superó los doce meses	32,5%	41,9%	35,0%

Fuente: elaboración propia sobre la base de causas ordinarias y de tutela laboral resueltas entre 2023 y 2025. Las duraciones corresponden a días corridos entre la presentación de la demanda y la resolución de término.

Esta tendencia al alza se mantiene dentro de los años analizados y no se concentra en una sola jurisdicción. A nivel nacional, las tutelas terminadas por sentencia pasaron de un promedio de 339 días en 2023 a 359 en 2024 y 387 en 2025, es decir, un alza de 14% entre 2023 y 2025. De las dieciséis jurisdicciones con volumen suficiente para sostener la comparación, trece

[17] Los datos corresponden a las causas resueltas durante 2023, 2024 y 2025. Algunas trayectorias se encuentran truncadas, pues no todas las causas ingresaron al inicio del período ni todas alcanzaron a resolverse dentro de él; la base permite, con todo, dimensionar tanto las causas efectivamente resueltas en esos años como aquellas que, habiendo celebrado su audiencia preparatoria, permanecían sin resolución al cierre del período. Se excluyen del cálculo las formas de término que no suponen un pronunciamiento sobre el fondo ni un acuerdo entre las partes, esto es, el desistimiento, el retiro de la demanda, la incompetencia, el archivo, la caducidad, la acumulación y el término por medida prejudicial. El allanamiento se computa entre las causas falladas por tratarse de un desenlace sobre el fondo, si bien su incidencia es marginal.

registran aumento. Santiago, que reúne el 41% de las causas laborales del país, pasó de 376 a 403 y luego a 451 días, representando un alza del 20%. En el caso de Concepción, pasó de 243 a 347 días, con un incremento de un 43%, uno de los más pronunciados del período. Pero la demora no es un problema de algunas jurisdicciones: en las dieciséis con volumen suficiente para sostener la comparación, ninguna bajó de 215 días en ninguno de los tres años. En 2025, los promedios fueron de 235 días en Temuco, la jurisdicción más rápida, a 485 en Antofagasta, y en siete de ellas superaron el año completo. Incluso donde la duración disminuyó, como en Talca o Punta Arenas, las tutelas falladas siguen demorando 284 y 266 días, respectivamente. En todas, la espera supera en más de dos veces los 90 días que el legislador previó para llegar a sentencia.

El trasfondo de lo señalado es un desbalance estructural entre demanda y capacidad de los tribunales: los ingresos pasaron de 26.461 causas en 2009 a 112.083 en 2025 sin una expansión equivalente de tribunales. Ese evidente desbalance fue reconocido por el propio Ejecutivo, que en octubre de 2025 ingresó el proyecto que dio origen a la Ley 21.839, publicada en el Diario Oficial el 14 de septiembre de 2026. La ley crea el Tercer Juzgado de Letras del Trabajo de Santiago y aumenta el número de jueces de los juzgados del trabajo de Antofagasta (de 5 a 8), Concepción (de 6 a 8) y Punta Arenas (de 1 a 2).[18]

Por último, hay un cálculo simple que explica por qué, si no hay cambios profundos, la situación de los juzgados laborales seguirá complicándose: el sistema acumula causas de forma progresiva. Durante 2025 ingresaron 112.083 causas laborales en todo el país, de las cuales 45.853 corresponden al procedimiento ordinario y 23.660 al de tutela, esto es, las 69.513 que integran el universo de este apartado. En el mismo año se resolvieron 42.413 causas ordinarias y de tutela, es decir, apenas seis por cada diez que entraron. Además, las resueltas no son las nuevas: solo 18.205 habían ingresado en 2025, y las demás (24.208) provenían de años anteriores. De ahí la acumulación: al 31 de diciembre de 2025 quedaban 54.250 causas ordinarias y de tutela sin término, 34.339 del procedimiento ordinario y 19.911 del de tutela. Aun cuando ninguna otra condición empeore, mientras el flujo de entrada supere la capacidad de resolución, ese volumen seguirá creciendo año a año.

[18] Ley N° 21.839, promulgada el 9 de septiembre de 2026 y publicada en el Diario Oficial el 14 de septiembre de 2026 (Boletín N° 17.880-13, iniciado por Mensaje ingresado el 3 de octubre de 2025). Crea diecinueve nuevos cargos de juez en Santiago, tres en Antofagasta, dos en Concepción y uno en Punta Arenas, con implementación gradual a partir del 15 de marzo de 2027. Véase Biblioteca del Congreso Nacional, Ley Chile (www.bcn.cl/leychile).

Esa acumulación se ve más clara si se sigue a cada grupo de causas desde que ingresan al sistema judicial. En vez de mirar cuántas causas se cerraron en un año, conviene observar qué pasó con las que entraron ese año: así se sabe cuánto tarda cada grupo en resolverse y cuántas quedan pendientes. El resultado es preocupante: se resuelve dentro del año una fracción cada vez menor de lo que recibe el sistema judicial, y las causas que no alcanzan a resolverse envejecen y se acumulan sin llegar a fallo ni a acuerdo.

Con la finalidad de evidenciar el rezago, en la siguiente tabla se examina el sistema mediante dos indicadores de uso extendido en la evaluación del desempeño judicial. La tasa de resolución divide las causas terminadas por las ingresadas en un mismo año, de modo que un valor de 1,00 indica que sale exactamente lo mismo que entra, y todo lo que quede por debajo de ese valor implica acumulación de causas. La tasa de congestión, en cambio, toma como referencia no lo que ingresa, sino todo lo que el tribunal tiene sobre la mesa (las causas pendientes al inicio del año más las que llegan durante él) y lo compara con las que efectivamente termina, señalando cuántas veces excede esa carga a su capacidad real de despacho.

Tabla 2. Tasa de resolución y tasa de congestión de la justicia laboral, todos los procedimientos, 2023-2025.[19]

Indicador	2023	2024	2025
Causas ingresadas	89.223	96.808	112.083
Causas terminadas	82.550	87.824	91.315
Causas pendientes al 31 de diciembre	52.530	52.033	89.293
Tasa de Resolución Judicial (TR)	0,93	0,91	0,81
Situación según TR	*Situación mejorable*	*Situación mejorable*	*Situación crítica*
Tasa de Congestión Judicial (TC)	1,59	1,70	1,80

[19] Se considera óptimo un valor de la tasa de resolución igual o superior a 1,00, mejorable entre 0,90 y 0,99, y crítico bajo 0,90; la tasa de congestión se clasifica como aceptable hasta 1,50, en riesgo entre 1,51 y 2,00, y crítica sobre 2,00. Las causas pendientes corresponden al indicador oficial de causas en tramitación, que comprende las causas pendientes de término al último día del año, con independencia de su año de ingreso; no incluye exhortos ni causas en estado concluida, suspendida, invalidada o acumulada, o con archivo provisional o sentencia. Para la tasa de congestión se emplean las pendientes al cierre del año anterior. Se emplea el concepto de causa terminada, que comprende toda forma de conclusión, y no el de causa resuelta utilizado en el resto del apartado. Ambos indicadores son empleados, entre otras instituciones, por el Centro de Estudios de Justicia de las Américas y por la Comisión Europea para la Eficiencia de la Justicia; los umbrales de clasificación corresponden a los del primero.

Indicador	2023	2024	2025
Nivel según TC	*Congestión en riesgo*	*Congestión en riesgo*	*Congestión en riesgo*

Fuente: elaboración propia a partir de los indicadores Ingresos, Términos y Causas en Tramitación de la competencia Laboral del portal Poder Judicial en Números (numeros.pjud.cl). Los términos de 2024 corresponden a la base de duración de causas descargable del mismo portal, que contiene el año completo.

La tabla muestra que ambos indicadores se deterioraron de manera sostenida. La tasa de resolución cayó de 0,93 en 2023 a 0,91 en 2024 y a 0,81 en 2025, con lo que el sistema pasó de una situación mejorable a una situación crítica. La tasa de congestión, en cambio, subió de 1,59 a 1,70 y a 1,80, dentro del rango de congestión en riesgo. En otras palabras, los tribunales resuelven cada año una proporción menor de lo que reciben, y lo que no resuelven se acumula: el número de causas en tramitación pasó de 42.417 al cierre de 2022 a 89.293 al cierre de 2025, más del doble, y quedó casi a la par de las 91.315 causas que los tribunales lograron terminar ese año.

Las cifras de la tabla corresponden al conjunto de los procedimientos laborales. Si se calcula la tasa de resolución solo para las causas del procedimiento ordinario y de tutela laboral, el deterioro es más agudo en estas últimas.[20] Mientras el procedimiento ordinario cayó bajo el umbral de 0,90 recién en 2025, con 0,81, la tutela se encontraba en situación crítica desde 2023 y en 2025 llegó a 0,70. El procedimiento concebido como vía preferente para la protección de los derechos fundamentales de los trabajadores es, así, el que muestra el mayor rezago.

1.2. El incumplimiento de los plazos de agendamiento de audiencias

De manera coherente con el constante incremento de ingresos a la justicia del trabajo a nivel nacional, se observa un segundo rasgo: un incumplimiento sistemático y extendido de los plazos establecidos en la ley. Como se mencionó en la introducción, el Código del Trabajo dispone que la audiencia preparatoria se celebre dentro de los 35 días siguientes a la

[20] La tasa de resolución de cada procedimiento se obtiene dividiendo las causas terminadas por las causas ingresadas en el mismo año. En el procedimiento ordinario, los tribunales terminaron 37.717 de las 40.538 causas ingresadas en 2023 (0,93), 37.184 de las 40.724 ingresadas en 2024 (0,91) y 37.182 de las 45.853 ingresadas en 2025 (0,81). En la tutela laboral, terminaron 12.977 de las 15.056 causas ingresadas en 2023 (0,86), 14.191 de las 18.038 ingresadas en 2024 (0,79) y 16.678 de las 23.660 ingresadas en 2025 (0,70). Las cifras provienen de los indicadores Ingresos y Términos de la competencia Laboral del portal Poder Judicial en Números (numeros.pjud.cl) y concordadas con la base elaborada para esta investigación.

resolución que admite la demanda,[21] y que la audiencia de juicio tenga lugar en un plazo no superior a 30 días desde la preparatoria.[22] Por ende, la promesa del legislador, al menos de manera referencial, es que un caso debiese ser resuelto en primera instancia en no más de 90 días.

Al respecto, como se desglosa en la Tabla 3, al ser medidos los tiempos reales de tramitación de cada causa se verifica que esta promesa y estos plazos casi nunca se cumplen. Así, solo el 4,8% de las causas celebró su audiencia preparatoria dentro de los 35 días legales, y únicamente el 3,6% celebró la de juicio dentro de los 30 siguientes.[23]

Tabla 3. Plazos legales del procedimiento laboral y tiempos reales de tramitación, 2023–2025.

Etapa del procedimiento	Plazo legal (Código del Trabajo)	Tiempo real (promedio nacional)	Causas dentro del plazo legal
Demanda Audiencia preparatoria	35 días (art. 451)	106 días	4,8%
Audiencia preparatoria Audiencia de juicio	30 días (art. 453)	140 días (ordinario) / 176 días (tutela)	3,6%
Cierre del juicio Sentencia definitiva	15 días (art. 457)	45 días	37,3%
Duración total (demanda término)	≈ 80 días (suma referencial)[24]	227 días (todas las formas de término) / 329 días (fallo, ordinario) / 363 días (fallo, tutela)	—

Fuente: elaboración propia sobre la base de causas laborales 2023–2025; promedios de días corridos y porcentajes medidos sobre los tiempos efectivamente transcurridos en cada causa; la última fila reproduce las cifras de la Tabla 1. Cifras coincidentes con el monitoreo de agendamiento QUANTUM (Oficio N°02-2026): 5% y 3%, respectivamente.

[21] Código del Trabajo, artículo 451.

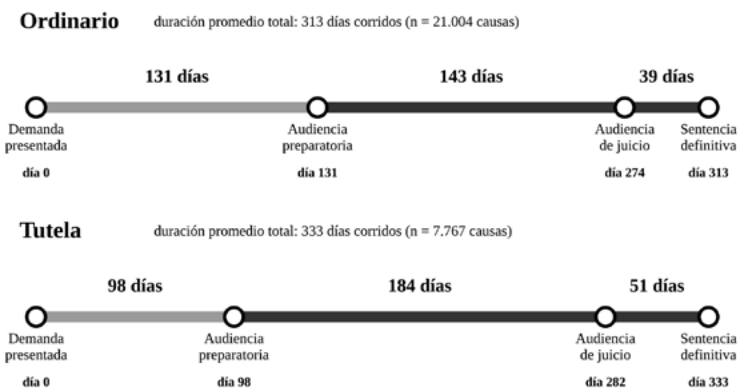
[22] Código del Trabajo, artículo 453.

[23] Elaboración propia: 97.059 causas resueltas con audiencia preparatoria registrada y 46.297 con audiencia de juicio registrada posterior a la preparatoria. Los porcentajes se midieron desde el ingreso de la demanda, criterio levemente más exigente que el legal, que corre desde la resolución que la acoge a tramitación.

[24] Suma referencial de los plazos legales del procedimiento de aplicación general: 35 días para la audiencia preparatoria (art. 451), 30 días para la audiencia de juicio (art. 453 N° 6) y 15 días para la sentencia (art. 457 del Código del Trabajo), esto es, 80 días hábiles judiciales (de lunes a sábado, excluidos domingos y festivos), conforme al criterio que emplea el propio Poder Judicial en sus registros de audiencias realizadas, que miden el agendamiento en días hábiles de lunes a sábado. Expresados en días corridos, los 80 días equivalen a un mínimo de 93.

Una segunda medición –el informe elaborado por la Unidad de apoyo a la Reforma laboral– avala lo dicho anteriormente. El monitoreo oficial de la Corte Suprema, que mide un fenómeno distinto –el plazo al que los tribunales agendan sus audiencias futuras– y en relación a otra fecha (diciembre de 2025), arroja porcentajes casi idénticos, con un 5% de las preparatorias y un 3% de los juicios agendados dentro de plazo, y la mitad de las audiencias de juicio programadas a más de seis meses.[25] La consecuencia práctica se ve en el recorrido de una causa promedio: la audiencia preparatoria, que la ley fija para el día 35, ocurre recién el día 131; y la audiencia de juicio se realiza en torno al día 274, es decir, nueve meses después de presentada la demanda.

Figura 4. Recorrido promedio de una causa laboral en primera instancia (días corridos entre hitos procesales)



Fuente: elaboración propia sobre la base de causas 2023-2025; promedios del subconjunto de causas con recorrido completo hasta sentencia definitiva (21.004 ordinarias y 7.767 tutelas).[26]

Los propios actores del sistema así lo reconocen. Un ministro de la Corte de Apelaciones de Santiago admitía en 2023 que "para la audiencia de juicio oral, que debiera realizarse en un plazo de 35 días, estamos fijando un

[25] Oficio N°02-2026, op. cit. La mitad de las audiencias de juicio se agenda a 181 días o más desde la audiencia preparatoria.

[26] La descomposición por etapas exige que la causa registre las cuatro fechas del recorrido –ingreso, audiencia preparatoria, audiencia de juicio y sentencia–, condición que cumplen 28.771 de las 38.341 causas ordinarias y de tutela terminadas por sentencia en el período. Las restantes quedan fuera principalmente porque su audiencia preparatoria se celebró con anterioridad a 2023: los registros de audiencias disponibles para descarga cubren desde ese año, de modo que las causas ingresadas en 2021 o 2022 y falladas dentro de los tres años analizados conservan la fecha de término, pero no la de sus audiencias previas.

promedio de 138 días. En los más simples es de 85 días el promedio y en los más complejos se extiende a 175 días".[27] Una jueza del Primer Juzgado de Letras del Trabajo de Santiago añadía, en 2025, que una mayor dotación "se ha transformado en una necesidad, aún más que para los jueces, para el usuario final, trabajadores, grandes y pequeñas empresas, que a la fecha se han visto enormemente afectados por el retraso en la tramitación de sus causas".[28]

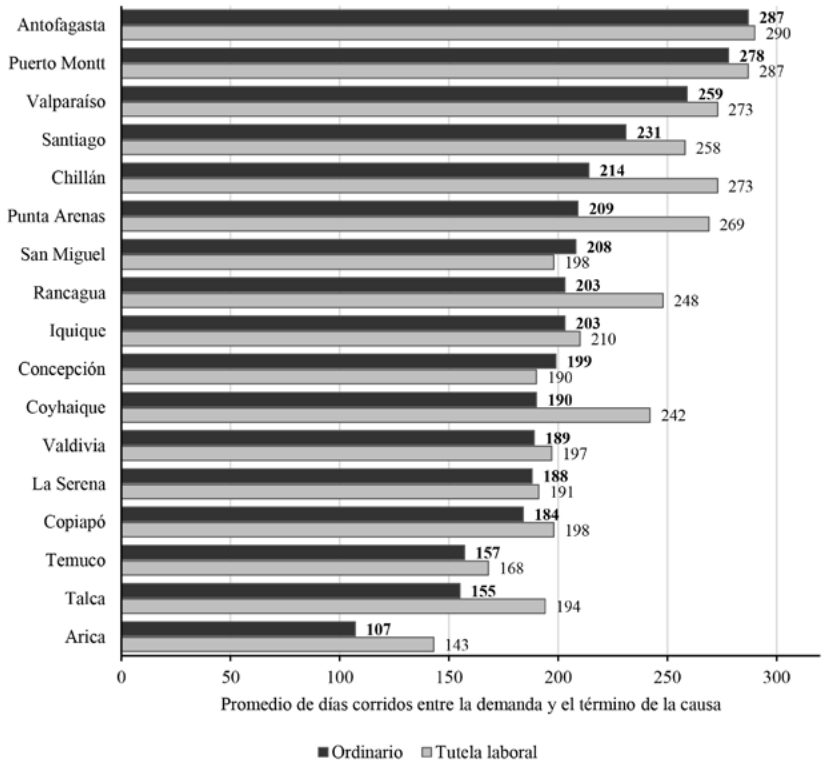
La duración presenta, además una marcada dimensión territorial, pues la duración típica de una misma causa ordinaria varía mucho entre jurisdicciones, y entre tribunales individuales la diferencia llega a más de cuatro veces, pese a operar bajo el mismo Código del Trabajo.[29] La figura siguiente muestra esa geografía de la demora, y de ella se desprende algo importante: hay tribunales que se acercan de mejor forma al cumplimiento de los plazos con las mismas reglas vigentes, lo que demuestra que la demora no es una consecuencia inevitable del diseño legal, sino que responde en parte a la gestión de cada jurisdicción.

[27] Emol.cl: "Magistrados advierten que los tribunales laborales están colapsados: Juicios se están agendando para enero", 24 de junio de 2023. Cabe hacer presente que, en dicha nota, el ministro entrevistado asocia erróneamente el plazo para el agendamiento de la audiencia de juicio a 35 días, en circunstancias que la ley establece un máximo legal de 30 días.

[28] *El Mercurio*: "Gobierno compromete nuevo tribunal laboral en Santiago, en medio de demoras excesivas y juicios de más de dos años", 5 de febrero de 2025.

[29] Elaboración propia; promedios por territorio jurisdiccional de Corte de Apelaciones, causas ordinarias y de tutela resueltas, 2023–2025. La comparación entre tribunales individuales considera únicamente aquellos con al menos cien causas ordinarias resueltas en el período, criterio adoptado para evitar que juzgados de muy baja carga distorsionen la razón; bajo ese umbral, el tribunal más lento promedia 4,2 veces la duración del más rápido.

Figura 5. La geografía de la demora: duración típica por Corte de Apelaciones, 2023–2025.



Fuente: elaboración propia sobre la base de causas 2023-2025; días corridos entre la demanda y el término, por territorio jurisdiccional.

Con todo, a la luz de lo expuesto, resulta relevante destacar que el incumplimiento golpea con más fuerza precisamente donde la ley exige más velocidad, es decir, a los procedimientos de tutela laboral. Al respecto, la ley en el artículo 488 establece una orden dirigida al tribunal en todos sus estamentos, aparato administrativo y los jueces y juezas, en relación a que las causas que se tramitan mediante este procedimiento deben tener un tratamiento procesal preferente. Se trata de una medida de macro *case management* o gestión judicial de casos contenida en la propia ley, destinada a que los tribunales organicen sus sistemas internos de tramitación de causas, priorizando el tratamiento de estos casos, reflejando una sensibilidad frente al tiempo de demora en este tipo de materias. Lamentablemente,

de los datos recabados esta priorización en la tramitación no se observa. En efecto, si se comparan ambos procedimientos, desde esta perspectiva, se pueden notar dos cuestiones. La primera es que entre la demanda y la audiencia preparatoria no existe diferencia sustantiva entre ambos procedimientos, y ambos superan con creces el plazo legal de 35 días. Lo segundo es que donde se ve una diferencia es para empeorar lo descrito, pues cuando se compara el tiempo transcurrido entre la audiencia preparatoria y la de juicio, en procedimientos por tutela el promedio es superior en 36 días al procedimiento ordinario.

Esta situación ha sido igualmente reconocida por autoridades políticas. Es el caso de un grupo de senadoras y senadores, que propuso, en enero de 2026, sancionar los retrasos en causas de tutela laboral, señalando que aquella preferencia que expresa la Ley "ha derivado en una norma de carácter meramente declarativo, ya que, en la práctica judicial se observan audiencias preparatorias o de juicio fijadas con meses de retraso, excediendo largamente los plazos legales de 35 y 30 días".[30]

1.3. La parcelación de la audiencia de juicio

Podría pensarse que el problema de los tiempos es una cuestión que ocurre entre las distintas audiencias, sin embargo, los datos corroboran un fenómeno que la literatura nacional ya había identificado:[31] la fragmentación o parcelación de la audiencia de juicio. Este es el tercer rasgo respecto de cómo opera el tiempo en los juzgados del trabajo.

Se mencionó en la introducción que la reforma laboral estaba inspirada en los principios de inmediación, concentración y celeridad. En el contexto de la regulación legal, esto supone que la audiencia de juicio oral debe ocurrir en un solo acto, que sea único y concentrado. El objetivo detrás de esta regulación es permitir que el juez o la jueza se beneficie de la presentación de toda la evidencia en una sola oportunidad y que falle sobre ella con la información fresca, sin necesidad de tener que recurrir a información secundaria. Esto no es lo que ocurre en algunos casos donde la audiencia de juicio se divide en pequeñas sesiones –distanciadas por semanas y en otros casos por meses–, lo cual provoca que el proceso de valoración de la

[30] Diario Constitucional: "Senadoras y senadores proponen sancionar retrasos judiciales en causas de tutela laboral", 19 de enero de 2026.

[31] Véase Claudio Fuentes: "La necesidad de cuestionar el funcionamiento actual de los sistemas procesales orales", *El Mercurio Legal*, 16 de diciembre de 2025. El fenómeno fue constatado con una muestra menor por Claudio Fuentes (uno de los autores de este capítulo) en su tesis doctoral, véase Claudio Fuentes, "The challenges and complexities of procedural legal transplants: the case of Chile", Stanford, 2020, pp. 113-125, (archivo en poder del autor).

prueba –fundamental para la determinación de los hechos– ocurra mucho tiempo después.

La información base permite dimensionar el fenómeno. Entre las causas ordinarias y de tutela que llegaron a audiencia de juicio y no terminaron por conciliación, una de cada veintiséis registra dos o más audiencias en fechas distintas. Y cuando eso ocurre, la interrupción es considerable: entre una sesión y la siguiente transcurren, en promedio, 110 días corridos, o sea, más de tres meses. En otras palabras, una audiencia que puede durar unas dos o tres horas si es que se hace de corrido –y que para un justiciable supone obtener la solución de su conflicto en una mañana–, termina extendiéndose por varios meses adicionales de espera divididos, durante los cuales se realizan sesiones de 45 minutos a una hora de duración promedio.

Esta problemática práctica ha sido objeto de litigación ante nuestros tribunales superiores, dando cuenta de su ocurrencia y nocividad. Respecto de su ocurrencia, entre los años 2021 y 2025 se encontraron un total de 20 decisiones en que se da similar procedimiento, lo que demuestra que no se trata de un fenómeno reciente. A esto puede agregarse la investigación doctoral de Claudio Fuentes, quien constató esta práctica en los juzgados laborales de Santiago durante un estudio de campo desarrollado entre los años 2016 y 2018, lo que reafirma la persistencia de esta situación.

Ahora bien, en lo relativo a su nocividad, esta práctica revela interrogantes acerca del buen funcionamiento de estos tribunales. Al respecto, de los 20 recursos identificados, en once de ellos se observan argumentaciones referidas a la violación de los principios de inmediación y contradicción.[32] La parcelación no constituye entonces únicamente un problema de oportunidad de la decisión: al distanciar la recepción de la prueba respecto de la decisión, deteriora el principio de inmediación que justificó la oralidad y puede efectivamente tener algún impacto en la calidad de la decisión. En este sentido surgen un par de preguntas preliminares, entre otras interrogantes: ¿de qué manera el tribunal recuerda aquello que dijeron los testigos de un caso meses atrás, habiendo tenido otras audiencias en el intermedio? ¿Cómo se asegura el tribunal de no cometer errores en ese proceso de recordar?

1.4. El retardo en la dictación de la sentencia

El cuarto rasgo se refiere al tramo final del procedimiento. Una vez concluida la audiencia de juicio, el tribunal debe dictar sentencia dentro del

[32] Revisión de veinte decisiones de tribunales superiores dictadas entre 2021 y 2025, levantada en el marco de esta investigación.

plazo de quince días.[33] Los datos evidencian que ese plazo se incumple en la mayoría de los casos: casi dos de cada tres sentencias se dictaron fuera de los quince días legales, esto es, un 62,6%. El lapso promedio entre el cierre del juicio y el fallo es de 45 días –el triple del plazo legal–, y la dispersión es amplia: un 14,5% de los fallos tardó más de 90 días.[34]

Con todo, la correcta ponderación de este rasgo exige situarlo en la jerarquía del problema: la etapa de fallo representa en torno al 13% de la duración total de una causa, mientras que la espera de audiencias explica cerca del 87%. Está claro que el retardo en la dictación de la sentencia es real y sus consecuencias son graves, sin embargo, el diagnóstico central de este informe es otro más amplio –es conveniente formularlo con claridad– y dice relación con que la justicia laboral chilena es lenta no sólo debido a que sus jueces tarden en fallar, sino porque el sistema no logra celebrar sus audiencias a tiempo y de la manera como la ley lo pretendía. Esto se hace evidente en la tabla 3 de este capítulo, que da cuenta de la parcelación de la audiencia de juicios y en el mismo informe elaborado por la Unidad de Apoyo a la Reforma Laboral. Los hechos revisados muestran una demora generalizada y creciente, concentrada en la agenda del tribunal, que se acumula año tras año y afecta con especial intensidad al procedimiento –la causa de tutela– que la ley ordena priorizar.

2. LA SITUACIÓN DE LA REFORMA PROCESAL LABORAL EN CHILE: ¿QUÉ NOS DICEN LOS ESTÁNDARES INTERAMERICANOS SOBRE ACCESO A LA JUSTICIA Y PLAZO RAZONABLE?

La información presentada en el apartado anterior da cuenta de una visión general del funcionamiento de los tribunales del trabajo, pero no es del todo gráfica en cuanto a sus consecuencias para el justiciable. Para lo anterior es suficiente revisar columnas en medios de comunicación –a las que se hace referencia en el inicio de este capítulo– y redes sociales como LinkedIn. En esta última tiene presencia un numeroso grupo de abogados litigantes, que comparte con regularidad testimonios de su experiencia en el ámbito de la justicia laboral, y la de sus respectivos clientes. Un ejemplo de lo anterior se transcribe a continuación:

> Hoy (10 de abril 2026) teníamos audiencia de juicio ante el "x" juzgado de letras del trabajo. Ayer, a las 22:23, nos notificaron que se suspen-

[33] Código del Trabajo, artículo 457.

[34] Elaboración propia sobre 34.259 causas terminadas por sentencia con audiencia de juicio registrada, base de causas 2023-2025.

> día por falta de dotación de jueces. Hasta ahí, nada que no sepamos. La sobrecarga es evidente. (...) Pero lo verdaderamente escandaloso vino después: la audiencia fue reagendada para el 28 de enero de 2027, es decir, 294 días más tarde. 294 días para volver a intentar hacer un juicio. Y después hablamos de acceso a la justicia.

Una abogada litigante complementa lo señalado por su colega: "Lo más duro es cuando tu patrocinado/a escribe preguntando si salió el fallo. Tras más de un año y medio de juicio, con fecha fijada para sentencia, tener que decir que todo sigue en nada es impresentable. Hay personas agotadas, angustiadas y sin expectativas reales, incluso cuando había día y hora definidos".

Esa interacción a través de la red social dio cuenta de un amplio debate acerca de la compleja situación de los tribunales laborales y plantea cuáles son sus posibles causas y sus consecuencias. Es posible encontrar muchos otros posteos de litigantes y usuarios relatando el mismo problema una y otra vez.

¿Es compatible con el derecho internacional de los derechos humanos un sistema de justicia laboral que, por casi 10 años, de manera generalizada y sostenida, resuelve casi todo fuera de plazo legal? Lo cierto es que, como se verá en las siguientes líneas, la situación que afecta a los juzgados del trabajo chilenos requiere de la inmediata atención y priorización por parte de nuestras autoridades. Producto de la regularidad del problema a lo largo de los años, el prolongado periodo desde que se tiene noticia de su existencia y su incremento paulatino con el paso del tiempo nos encontramos en una situación delicada, en donde el Estado está progresivamente poniendo en riesgo el derecho al acceso a la justicia y el derecho a ser juzgado en un plazo razonable, al no tomar medidas oportunas y efectivas que garanticen la vigencia de ambos derechos.

2.1. El acceso a la justicia y el derecho a ser juzgado en un plazo razonable como compromisos estatales

La compleja situación de los tribunales del trabajo se encuentra en la intersección entre el derecho al acceso a la justicia y el derecho a ser juzgado en un plazo razonable, ambos derechos consagrados en la Convención Americana. En cuanto al acceso a la justicia, este *Informe* ha examinado en diversas ediciones el cumplimiento de este derecho por parte de nuestras autoridades, distinguiéndose dos nociones del mismo: una estricta, que lo identifica con la posibilidad de acudir a los tribunales para obtener una

resolución del conflicto, y otra amplia, que conlleva la tutela judicial efectiva, esto es, la posibilidad de obtener una respuesta congruente sobre el fondo del asunto y, de ser favorable, susceptible de cumplirse.[35] Es en esta segunda noción donde se observa la intersección de ambas garantías judiciales, pues el acceso a la justicia no supone simplemente llegar y tocar la puerta del tribunal, sino que acceder a un remedio eficaz para un problema tutelado por el derecho, lo que supone, entre otras cuestiones, obtener un pronunciamiento judicial en un tiempo oportuno.[36]

A su vez, el derecho a ser juzgado dentro de un plazo razonable está expresamente reconocido en el artículo 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos[37] y es considerado uno de los elementos esenciales para la protección de los derechos de las personas[38]. A este respecto, es importante resaltar que, a diferencia de otras garantías contempladas en este artículo de la Convención, no existe duda alguna de que este es plenamente exigible en todo tipo de procedimientos, indicándose con claridad que para la determinación de derechos y obligaciones de "orden laboral" toda persona tiene derecho a ser oída con las debidas garantías y "dentro de un plazo razonable".

Contrario a lo que a veces se puede creer, la exigencia de procedimientos judiciales rápidos no es una cuestión de obsesión por las estadísticas ni de mera eficiencia administrativa. Los procesos judiciales deben ser justos y oportunos, pues una respuesta jurisdiccional tardía, aunque correcta en el fondo, resulta inútil en cuanto a garantizar la tutela judicial. La Corte Interamericana lo ha ilustrado en más de un caso, al advertir que el transcurso del tiempo presenta diversos problemas, afectando no solo el material forense, en casos extremos donde los testigos olvidan o no están disponibles, sino que puede impedir el restablecimiento de vínculos familiares en casos de familia, imposibilitar el ejercicio de derechos políticos si es que se

---

[35] Véanse *Informe 2007*, pp. 137-159; *Informe 2008*, pp. 175-206, e *Informe 2017*, pp. 353-378. La comprensión amplia se desarrolla en el *Informe 2017*, pp. 359-361.

[36] Ibíd., p. 359. Las restantes dimensiones que allí se identifican son contar con representación letrada, conocer los derechos y los medios para ejercerlos, y disponer de asistencia jurídica gratuita cuando la posición socioeconómica lo requiere.

[37] Esta garantía se encuentra igualmente consagrada bajo la fórmula "sin dilaciones indebidas" en la letra c) del numeral 2 del artículo 14 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos, y en los mismos términos en la Convención Europea de Derechos Humanos en el artículo 6.1 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, que reconoce el derecho de toda persona a que su causa sea oída "dentro de un plazo razonable" por un tribunal independiente e imparcial que decida los litigios sobre sus derechos y obligaciones de carácter civil.

[38] Corte IDH, *López Álvarez vs. Honduras*, 1 de febrero de 2006; Corte IDH, *La Masacre de Pueblo Bello vs. Colombia*, 31 de enero de 2006. párr. 128.

trata de un recurso efectivo, entre otros.[39] El tiempo no es, entonces, un elemento secundario o una finalidad de menor relevancia para el sistema de justicia, sino un factor que afecta el funcionamiento del proceso judicial como herramienta de tutela judicial.

Si bien nuestra Constitución no consagra expresamente este derecho, su vigencia y exigibilidad en nuestro país no está en duda. En efecto, así lo ha entendido de manera reiterada la Corte Suprema, para la cual el derecho a ser oído dentro de un plazo razonable resulta imperativo para los jueces nacionales y su retardo injustificado afecta sustancialmente el debido proceso,[40] citando a la propia Convención Americana. En la misma línea, el Tribunal Constitucional ha señalado que resolver dentro de plazo razonable es una expresión del debido proceso, porque una controversia que se dilata extiende artificialmente la discordia entre las partes, hace persistir la vulneración del ordenamiento y las priva de una solución conforme a derecho.[41] En otras palabras, el estándar interamericano no opera como un refuerzo de una garantía ya reconocida en el derecho interno a nivel constitucional, sino como su fuente directa.

Ahora bien, no existe un plazo fijo o un listado de tiempos que permita establecer una regla general y absoluta de cuánto tiempo es razonable; con todo, la jurisprudencia de la Corte Interamericana ha elaborado criterios que permiten hacer esta determinación.

Así, desde el caso *Genie Lacayo vs. Nicaragua*, la Corte viene desarrollando tres criterios que permiten examinar esta situación: la complejidad del asunto, la actividad procesal del interesado y la conducta de las autoridades judiciales.[42] Años después, en el caso de *Valle Jaramillo versus Colombia*,

---

[39] Claudio Fuentes Maureira y Macarena Vargas Pavez, *Introducción al Derecho Procesal. Nuevas aproximaciones*, 2ª ed. ampliada y actualizada, Santiago, Ediciones DER, 2024, pp. 206-207. Véase Corte IDH, caso *Spoltore vs. Argentina*, sentencia de 9 de junio de 2020, Serie C No. 404, párrs. 101 y 102.

[40] Corte Suprema, Rol N°11207-2025, 11 de abril 2025, considerandos 1° y 2°, donde se sostiene que la garantía "resulta imperativo para los jueces nacionales en virtud del mandato contenido en el inciso 2° del artículo 5° de la Constitución", y que "el retardo injustificado en la tramitación de un proceso implica una afectación sustancial a la garantía constitucional del debido proceso, en su manifestación relativa al derecho a ser juzgado en un plazo razonable". Solo este año, la Corte Suprema en dos casos en materia penal –Roles 12.750-2026 y 36.808-2026– determinó afectado este derecho, citando directamente la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

[41] Tribunal Constitucional, Rol N°8995-20, 7 de enero de 2021, citado en Corte Suprema, Rol N°11207-2025, considerando 3°.

[42] Corte IDH, caso *Genie Lacayo vs. Nicaragua*, 29 de enero de 1997, párrs. 77-81. Los tres primeros criterios se tomaron de la jurisprudencia europea: el propio párr. 77 invoca caso *Motta vs. Italia* (Tribunal Europeo de Derechos Humanos, 19 de febrero de 1991) y caso *Ruiz Mateos vs. España* (Tribunal Europeo de Derechos Humanos, 23 de junio de 1993), y precisa que el artículo 8.1 de la Convención Americana es equivalente en lo esencial al artículo 6 del Convenio Europeo de

la Corte integró un cuarto criterio, la afectación generada en la situación jurídica de la persona involucrada.[43] Como se puede ver, no se trata de una fórmula aritmética ni de un catálogo de aplicación mecánica, debido a que el rol de cada criterio depende de las circunstancias del caso,[44] de manera que el examen es siempre concreto.

Con todo, lo anterior no debería llevar a descartar la utilidad de estos criterios para analizar la situación de los juzgados laborales chilenos, pues detrás de los pronunciamientos de la Corte IDH subyace con absoluta claridad la idea de que es el Estado el responsable de garantizar procesos judiciales oportunos frente al ciudadano y al tratado internacional; y el Estado es la entidad que debe ser capaz de explicar o justificar la duración de sus procedimientos judiciales.[45] En efecto, los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana son claves en este punto, pues el primero establece la obligación de garantizar los derechos reconocidos en el tratado y el artículo 2 determina que el Estado debe tomar las medidas necesarias para hacer efectivos los derechos del tratado, lo que incluye disposiciones de cualquier carácter y no sólo legislativas.

En consecuencia, el examen de estos criterios jurisprudenciales resulta pertinente, pues permiten ponderar con claridad qué grado de tolerancia o, si se prefiere, qué tan buena es la explicación que tiene el Estado para justificar la duración de sus procedimientos judiciales internos.

Al respecto, la complejidad del asunto es el criterio que más permite a los Estados justificar una mayor tolerancia frente a la duración de los procedimientos. Esto, dado que es comprensible que mientras más complejo es el caso (la dificultad de la prueba, la pluralidad de sujetos procesales, el número de víctimas, el tiempo transcurrido desde la violación, las características que la legislación interna asigna al recurso, el contexto en que ocurrieron los hechos y la cantidad de recursos deducidos durante la

Derechos Humanos. La formulación se reitera, entre muchas otras, en caso *Yangali Iparraguirre vs. Perú*, 11 de marzo de 2024, párr. 149.

43 Corte IDH, caso *Valle Jaramillo y otros vs. Colombia*, 27 de noviembre de 2008, párr. 155.

44 Corte IDH, caso *Anzualdo Castro vs. Perú*, 22 de septiembre de 2009, párr. 156. Véanse, también, caso *Masacre de Mapiripán vs. Colombia*, 15 de septiembre de 2005, párr. 214; caso *Masacre de Pueblo Bello vs. Colombia*, 31 de enero de 2006, párr. 217, y caso *García Asto y Ramírez Rojas vs. Perú*, 25 de noviembre de 2005, párr. 166.

45 Si bien la Corte IDH ha mencionado esto en prácticamente todos sus casos en que se ha entendido violado el derecho a ser juzgado en un plazo razonable, lo ha igualmente sostenido especialmente para casos en donde derechos laborales se han visto en discusión. En el caso *Femapor vs. Perú*, en que se discutió acerca de un incumplimiento de remuneraciones, la Corte señaló: párr. 89. "(...) La Corte recuerda que corresponde al Estado justificar, con fundamento en los criterios señalados, la razón por la cual ha requerido del tiempo transcurrido para tratar los casos y, en la eventualidad de que este no lo demuestre, la Corte tiene amplias atribuciones para hacer su propia estimación al respecto". Corte IDH, caso *Femapor vs. Perú*, 1 de febrero de 2022.

tramitación), más razonable resulta que los tribunales pertinentes se tomen un mayor tiempo para su resolución.[46]

Contrario a lo que podría creerse, el comportamiento del acusado o de las partes no permite inmediatamente justificar una mayor duración, pues lo relevante no es cuántas actuaciones procesales realizó la parte, ni cuántos recursos interpuso, ni si los interpuso a última hora, pues el ejercicio de facultades procesales contempladas en la ley no es una explicación suficiente y aceptable.[47] En efecto, lo contrario supondría que la parte debe escoger entre tener una defensa vigorosa o tener un fallo en un plazo razonable. En consecuencia, solo si la parte adopta medidas ilegales podría su comportamiento ser una justificación adecuada para prolongar el procedimiento, como sucede, por ejemplo, con la fuga en el caso de juicios penales.

La situación particular del afectado y la conducta de las autoridades son criterios de la mayor relevancia para el análisis de los juzgados del trabajo. Ambos son de cargo del Estado, en la medida que la posibilidad, a partir de estos criterios, de justificar el tiempo que ha durado un procedimiento depende en forma estricta de las actuaciones de las autoridades estatales. Solo si el Estado se comportó en conformidad con sus obligaciones en relación a estos criterios, puede justificarse la duración más prolongada que tuvo un caso.

El comportamiento de las autoridades estatales –que incluye no sólo a los jueces, sino también a fiscales, administrativos, funcionarios, etc.– resulta clave para examinar la situación de los juzgados del trabajo, pues sobre ellas pesa un deber activo de conducción e impulso del proceso, que les impide amparar en el formalismo normativo la inactividad, con independencia de la gestión de las partes.

Además, obstáculos como falencias en el diseño de los procedimientos, cuestiones de organización interna y división del trabajo, no eximen del deber de respetar los plazos ni de contar con un juez proactivo que impulse oportunamente la tramitación de las causas. Por ejemplo, en el caso *Garibaldi vs. Brasil* el Estado justificó la duración de la investigación en las vacaciones reglamentarias de algunos funcionarios, en la necesidad de practicar diligencias en otras jurisdicciones y en el cúmulo de procedimientos

[46] Corte IDH, caso *Wong Ho Wing vs. Perú*, 30 de junio de 2015, párr. 210. Véase también, caso *Furlan y familiares vs. Argentina*, 31 de agosto de 2012, párr. 156, y caso *Andrade Salmón vs. Bolivia*, 1 de diciembre de 2016, párr. 158.

[47] Corte IDH, caso *Mémoli vs. Argentina*, 22 de agosto de 2013, párr. 174. El criterio recoge lo señalado por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en caso *Eckle vs. Alemania* (15 de julio de 1982), caso *Poiss vs. Austria* (23 de abril de 1987) y caso *Wiesinger vs. Austria* (30 de octubre de 1991).

a cargo de las autoridades.[48] Ninguna de esas explicaciones impidió que la Corte Interamericana decretase la violación del derecho de esa persona a ser juzgada en un plazo razonable.

Más aún, la existencia de una alta carga de trabajo, por sí sola, no es considerada como una explicación suficiente y automáticamente aceptable para entender justificado un retraso. Al respecto, en el caso *Apitz Barbera vs. Venezuela* la Corte IDH expresamente señaló: "(...), la Corte considera que el alto número de causas pendientes ante un tribunal no justifica por sí solo que se afecte el derecho del individuo a obtener en un plazo razonable una decisión".[49] A su vez, en el caso *Fornerón e hija vs. Argentina* de 2012, los tribunales internos argentinos constataron que la dilación fue producto de la acumulación de causas en los tribunales nacionales, ante lo cual la Corte Interamericana señaló: "(...) esta Corte ha establecido que no es posible alegar obstáculos internos, tales como la falta de infraestructura o personal para conducir los procesos judiciales para eximirse de una obligación internacional . En similar sentido, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha determinado que una sobrecarga crónica de casos pendientes no es una justificación válida del retraso excesivo".[50]

Los fallos de la Corte Interamericana han ido descartando así, uno a uno, los descargos que los Estados han opuesto a las demandas internacionales. En sus pronunciamientos, la Corte no libera a los Estados de sus obligaciones frente al ciudadano, ni, aunque se trate de problemas con su legislación interna, o atribuibles a las condiciones del país, por difíciles que sean, ni a las dificultades que enfrenta su propio aparato judicial en cuanto a recursos, organización y carga de trabajo. Ni siquiera una mayor complejidad del asunto justifica los largos períodos de inacción producidos en el procedimiento.[51]

Ciertamente puede haber eventos que inicialmente expliquen que el Estado pueda no ser inmediatamente proactivo, como sería el caso de una pandemia que entorpece el servicio de justicia o un aumento imprevisto y transitorio de ingreso de causas producto de un súbito incremento en la litigación derivado de algún conflicto de gran alcance. Sin embargo, cuando el atasco o el problema se vuelve frecuente, a medida que pasa el

---

48 Corte IDH, caso *Garibaldi vs. Brasil*, 23 de septiembre de 2009, párr. 137.

49 Corte IDH, caso *Apitz Barbera vs. Venezuela*, párr. 190. Véase también en caso *Granier y otros vs. Venezuela*, párr. 270; caso *Martínez Esquivia vs. Colombia*, párr. 144.

50 Corte IDH, caso *Fornerón e hija vs. Argentina*, párrs. 73 y 74.

51 Corte IDH, caso *García Asto y Ramírez Rojas vs. Perú*, 25 de noviembre de 2005, párrs. 170-171; caso *Ximenes Lopes vs. Brasil*, 4 de julio de 2006, párr. 199; caso *Wong Ho Wing vs. Perú*, 30 de junio de 2015, párr. 210, y caso *Digna Ochoa y familiares vs. México*, 25 de noviembre de 2021, párr. 133.

tiempo, pierde su capacidad de justificar la demora y, a su vez, surge el deber estatal de adoptar medidas eficaces para mitigarlo, como lo exigen los artículos 1.1 y 2 de la Convención ya mencionados.

En efecto, el fundamento para que muchas de estas explicaciones estatales, en algún momento, dejen de ser suficientes, es siempre el mismo: la consolidación de un principio básico del derecho de los tratados, conforme al cual ningún Estado puede ampararse en las disposiciones de su derecho interno para justificar el incumplimiento de las obligaciones que la Convención le impone.[52]

Finalmente se encuentra el cuarto criterio, llamado afectación a la situación jurídica de la persona involucrada. Su contenido es exigente: cuando el transcurso del tiempo incide de manera importante en el individuo, el procedimiento debe correr con mayor diligencia para que el caso se resuelva en un tiempo breve. La exigencia se refuerza cuando quien litiga se encuentra en situación de vulnerabilidad, y su aplicación más próxima a nuestra realidad está en *Profesores de Chañaral y otras municipalidades vs. Chile*, donde se vinculó la celeridad con los deberes reforzados de debida diligencia frente a personas mayores.[53]

En este sentido, además del fallo contra Chile, la Corte Interamericana ha tenido la oportunidad de vincular este criterio en particular con los derechos laborales. En el caso *Muelle Flores vs. Perú*, donde se discutió acerca de una reincorporación a un funcionario despedido y el pago de su pensión en un contexto de privatización de una empresa estatal, el tribunal internacional hizo este vínculo de manera expresa. Así, señaló:

> (…) En lo relativo a la afectación generada en la situación jurídica de la persona involucrada en el proceso, este Tribunal ha establecido que, si el paso del tiempo incide de manera relevante en la situación jurídica del individuo, resultará necesario que el procedimiento avance con mayor diligencia a fin de que el caso se resuelva en un tiempo breve. Tratándose del derecho a la seguridad social, es decir una prestación de carácter alimentario y sustitutivo del salario, de una persona mayor con discapa-

[52] Corte IDH, caso *Ricardo Canese vs. Paraguay,* 31 de agosto de 2004, párr. 148, con fundamento en el artículo 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

[53] Corte IDH, caso *Profesores de Chañaral y otras municipalidades vs. Chile*, 10 de noviembre de 2021, párr. 180. Véanse también caso *Furlan y familiares vs. Argentina*, 31 de agosto de 2012, párrs. 202-203; caso *Andrade Salmón vs. Bolivia*, 1 de diciembre de 2016, párr. 178, y *V.R.P, V.P.C. y otros vs. Nicaragua*, 8 de marzo de 2018, párr. 283.

cidad auditiva, la Corte estima que era exigible un criterio reforzado de celeridad.[54]

Dos cuestiones se pueden concluir de lo señalado antes por la Corte. La primera, que es el Estado mediante sus autoridades debe priorizar la tramitación del procedimiento cuando la demora afecte de manera particular al usuario del sistema. No se trata, a *contrario sensu*, que corresponda al usuario instar reiteradamente a las autoridades estatales, pues la responsabilidad de garantizar el derecho es del Estado. La segunda, es la identificación por la Corte de que algunos derechos laborales justifican un deber reforzado de celeridad por parte de las autoridades estatales, como lo son algunas leyes sociales y el salario del trabajador, al ser una condición para su subsistencia. Existe entonces la exigencia al sistema de justicia de un trato prioritario de estos casos.

Como se verá en la siguiente sección, examinado el comportamiento estatal a la luz de estas consideraciones se identifica una situación preocupante desde el punto de vista de los derechos de las personas que acuden a la justicia.

3. JUZGADOS LABORALES AL LÍMITE: EL ACCESO A LA JUSTICIA Y EL PLAZO RAZONABLE EN RIESGO

Se ha mencionado que la situación de los juzgados laborales se encuentra al límite, lo que se verifica en diversas entrevistas y notas de prensa. También este capítulo asume esta situación por la información estadística relevada en el apartado 2, donde se muestra un sistema que año tras año incrementa sus casos, con una gran carga de trabajo que no solo afecta a los justiciables y sus abogados, sino que también a sus jueces. Pero también se trata de una judicatura al límite desde la perspectiva de las obligaciones internacionales que pesan sobre el Estado de Chile, pues poco a poco y cada día más se ven comprometidos el acceso a la justicia y el derecho a ser juzgado en un plazo razonable. Nótese que no se está afirmando que en todos los casos que conoce el sistema se violan estos derechos; más bien lo que muestran los datos y lo que permite ver el marco teórico del derecho internacional de los derechos humanos es la sumatoria de un conjunto de factores que nos acerca peligrosamente a un incumplimiento a gran escala de la Convención Americana.

La situación actual de los juzgados del trabajo chilenos no es nueva. En efecto, como se explica al inicio de este capítulo, se viene registrando

[54] Corte IDH, caso *Muelle Flores vs. Perú*, párr. 162.

un incremento de ingresos desde el año 2009 y un informe elaborado, en 2018, por la Dirección de Estudios de la Corte Suprema ya se preguntaba si existía un "colapso" en dicha judicatura.

Al respecto, ese informe concluye: "De acuerdo a lo anterior, podría indicarse que efectivamente la justicia laboral en nuestro país está atravesando un periodo de gran carga de trabajo, lo que ha aumentado los tiempos de tramitación".[55]

Más aún, en los discursos de inauguración del año judicial, al menos desde 2015, se vienen reportando falencias en los juicios laborales, en particular problemas en el agendamiento de audiencias, y las distintas gestiones por parte del Poder Judicial en la materia, como estudios de agendamiento, entre otros. En el discurso de 2017 ya se señalaba que la reforma laboral concentraba el mayor porcentaje de aumento de causas pendientes en comparación al resto de los tribunales del sistema.[56] Al año siguiente, en 2018, en el discurso del ministro presidente, Haroldo Brito, se marca un punto de inflexión, cuando este no solo reconoce el problema de agendamiento, sino que muestra el incremento de un 10% de causas al menos en Santiago y demanda nuevos recursos, entendiendo que su ausencia compromete la capacidad del sistema de garantizar el acceso a la justicia:

> (...), es dable advertir la existencia de problemas en los plazos de agendamiento y duración de las causas, situación particularmente importante en la jurisdicción de Santiago.
>
> La concentración de causas en la capital, sustentada en la norma de competencia territorial y en las características del régimen de subcontratación, se conjugan para que la situación sea más compleja en esta región, y experimente un crecimiento que no se ha estabilizado, y que alcanza un 10% anual.
>
> Para hacer frente a este comportamiento se necesitan nuevos recursos. La obligación de tutelar los derechos de trabajadores y permitir un acceso real al servicio de justicia fundamenta que se instalen nuevos tribunales de la especialidad, pues el diagnóstico de esta judicatura es claro.

[55] Dirección de Estudios de la Corte Suprema, "¿Existe un colapso en los tribunales laborales?", 25 de octubre de 2018. https://direcciondeestudios.pjud.cl/existe-un-colapso-en-los-tribunales-laborales

[56] Discurso Cuenta Pública del Poder Judicial de Chile, año 2017, pronunciado por el ministro presidente, Hugo Dolmestch Urra. https://www.pjud.cl/docs/download/890

> Así lo sostienen nuestros estudios que prevén un nuevo tribunal de características similares a los actuales.[57]

El mismo mensaje es reiterado en 2019 por el propio Brito, pero agregando la siguiente aseveración:

> (…) En la jurisdicción laboral, desde hace un tiempo y de manera sostenida, los tribunales laborales de las grandes ciudades del país reciben cada vez más causas. Esto se ha traducido en la tardanza en la resolución de las demandas de esta clase y en una aguda desproporción de las cargas de trabajo (...).[58]

Nótese que en ambos discursos se encuentran mencionados el derecho al acceso a la justicia y el derecho a ser juzgado en un plazo razonable. Se alude a diversos factores para explicar este incremento constante de causas. Entre ellos se mencionan los cambios en reglas de competencia, la extensión de la tutela laboral a funcionarios públicos, la promulgación de leyes que conllevan más ingresos de causas al sistema, pero que no son acompañadas de aumento de recursos ni de modificaciones procedimentales acordes. Ahora bien, no es el objetivo de este capítulo del *Informe* profundizar en las razones del aumento sostenido de las causas, sino mostrar tres cuestiones que resultan relevantes para el análisis desde la perspectiva de los derechos fundamentales.

Primero, es una situación de gran alcance, es decir, que afecta a una gran cantidad de justiciables, pues los datos muestran problemas de agendamiento a lo largo de todo el país. Incluso el informe elaborado por la propia Corte Suprema en la materia muestra que sólo dos jurisdicciones laborales en el territorio nacional son capaces de agendar sus causas a tiempo.

Segundo, la ocurrencia de este fenómeno no es desconocida para las autoridades estatales –de los poderes Judicial, Legislativo y Ejecutivo–, ni tampoco resulta novedoso, porque se tiene registro de la situación desde hace varios años. No se trata de una situación gatillada por un evento único e inesperado, sino más bien el producto de una seguidilla de acciones y decisiones estatales, todas en pleno conocimiento de las autoridades involucradas.

---

[57] Discurso Cuenta Pública del Poder Judicial de Chile, año 2018, pronunciado por el ministro presidente, Haroldo Brito Cruz. https://www.pjud.cl/docs/download/888

[58] Discurso Cuenta Pública del Poder Judicial de Chile, año 2019, pronunciado por el ministro presidente, Haroldo Brito Cruz. https://www.pjud.cl/docs/download/886

Tercero, se da pie a un incumplimiento persistente de los plazos legales, ante la cual el presente funcionamiento del sistema no parece tener una solución. Esto se verifica en el constante agendamiento fuera de plazos legales. Estamos, entonces, ante un sistema de justicia del trabajo que se ha habituado –posiblemente porque no se avizora alternativa diferente– a funcionar sin cumplir con la propia ley.

Este incumplimiento de la ley se da al nivel del tribunal como organización, en la medida que la agenda de trabajo simplemente no permite agendar en los plazos legales o si lo hace, es en base a un sobre demanda constante, que anticipa una gran cantidad de suspensiones. Es necesario recordar que la ley establece la posibilidad de reagendar mediante una resolución fundada y no por cualquier motivo. También se observa una asignación de tiempos de agendamiento insuficientes que genera un aumento de continuaciones. Esto, si bien permite cumplir con el agendamiento establecido en la ley, no respeta los principios de concentración, celeridad e inmediación, dando pie al parcelamiento de la audiencia de juicio. Finalmente, dicho incumplimiento se da igualmente a nivel de los jueces y juezas, pues en importantes proporciones no pueden fallar en el plazo legal por la gran carga de trabajo.

Todo lo anterior permite concluir que nos encontramos frente a una situación de potencial incumplimiento estructural de garantías judiciales de los ciudadanos y de la Convención Americana. Reafirmamos que no es posible hablar de violación, pues este incumplimiento se ve caso a caso, pero sí existen problemas relativos a la intersección de los derechos de acceso a la justicia y plazo razonable en concordancia con los artículos 1.1 y 2 de la Convención.

En cuanto al derecho al acceso a la justicia, su análisis no puede estar separado del derecho a ser juzgado en un plazo razonable. No existe un problema de acceso en su sentido estricto, pero sí se observa un problema con la tutela judicial efectiva, en la medida que ciudadanos se acercan al sistema judicial solicitando amparo a su situación, pero se corre el riesgo de no llegar a tiempo. Los datos y el propio de discurso de las autoridades muestran que la respuesta del sistema a estas solicitudes demora cada vez más, postergando la respuesta regularmente. Inclusive en materias en las que se ventilan o discuten la protección de las garantías fundamentales del trabajador en el lugar del trabajo –los procedimientos por tutela laboral–, se constata que el promedio de respuesta para un procedimiento –que debería ser más rápido que el ordinario– es en la práctica superior. La

priorización que el legislador estableció en el artículo 488 del CT no está operando.

En cuanto al plazo razonable, el Estado es la entidad que debe proporcionar buenas razones para justificar un retraso, pues es el responsable de asegurar el cumplimiento del tratado, como se desprende de los artículos 1.1 (deber de garantizar) y 2 (deber de adoptar medidas). El hecho de que los dilatados plazos legales de tramitación se deban a un problema de carga de trabajo y de escasez de recursos no es una respuesta aceptable según la jurisprudencia analizada, ni permite justificar para siempre un retraso.

El incumplimiento de los plazos legales internos no es algo que deba tomarse a la ligera al momento de examinar el comportamiento de las autoridades estatales, ya que puede ser utilizado contra el propio Estado al momento de examinar su actuación. En algunos casos, la Corte Interamericana lo ha considerado como un elemento a ponderar cuando examina el comportamiento estatal en esta materia. Incluso –como sucedió en el caso *Apitz Barbera vs. Venezuela*– ha llegado más lejos planteando a las propias autoridades la obligatoriedad de cumplir con sus plazos internos judiciales y declarando, asimismo, la violación del derecho:

> (...) La Corte resalta que ha sido el legislador venezolano quien determinó que el plazo establecido en la ley es el que corresponde respetar para un asunto como el que se analiza y, por tanto, es de esperarse que las autoridades internas cumplan con dicho plazo. (...).[59]

Se observa en el caso de los procedimientos por audiencia, a diferencia de lo que sucedía en los procedimientos escritos, que los actos procesales durante las audiencias parecen funcionar de manera adecuada. El problema parece estar radicado en lo que pasa entre las audiencias: entre admisibilidad y preparatoria, entre preparatoria y juicio, entre juicio y fallo. En esos espacios entre audiencias o hitos procesales las partes no tienen en general mayor incidencia y el impulso y avance entre cada fase depende casi exclusivamente de las autoridades estatales, por ende, el peso no recae en la conducta de los litigantes. Estos espacios de inamovilidad son realmente de cargo del Estado y sus autoridades.

En efecto, la inactividad estatal, aunque sea sin intención, compromete la vigencia del derecho, como se observa en el caso *Muelle Flores vs. Perú,* cuando la Corte Interamericana señaló:

[59] Corte IDH, caso *Apitz Barbera vs. Venezuela*, párr. 160.

> (...)En todo caso, la Corte considera que el impulso procesal para lograr el cumplimiento de un derecho humano (seguridad social) conforme a un mandato judicial, reconocido incluso en la Constitución peruana, no puede atribuírsele completamente a la víctima, ya que el obligado a garantizar dicho derecho es el Estado. Dado lo expuesto, existió una prolongación excesiva del proceso de ejecución y períodos de inactividad de las autoridades.[60] (el destacado es propio).

En el mismo sentido la Corte se pronuncia en el caso *Boleso vs. Argentina* al indicar: "En lo relacionado con la conducta de las autoridades judiciales, no se evidencia que estuviese encaminada a la demora del proceso, sin embargo, no reflejó el interés de la administración de justicia por resolver este asunto de forma rápida y expedita, como exigía la Constitución"[61] (el destacado es propio). Como se puede ver, en períodos de alta concentración de casos el Estado debe dar el impulso necesario para revertir los atrasos y cumplir con el mandato de la ley, cosa que en Chile no está ocurriendo.

El Estado es responsable de garantizar el derecho, más aún si se trata de una situación que se arrastra desde el 2009, y donde las propias autoridades judiciales han levantado la temática en discursos institucionales solicitando recursos para enfrentar el rezago de las causas. En ese sentido, seguir dando como excusa la alta carga de trabajo es una explicación insuficiente frente a la Convención, pues la regularidad del problema requiere por parte de las autoridades estatales el desarrollo de medidas oportunas y eficaces que permitan, de una vez por todas, superar la problemática. En este sentido, era esperable una priorización de la justicia laboral por parte de las autoridades del Ejecutivo, cuya inacción permitió que la situación llegara a tener las proporciones actuales.

A solo un par de meses del término del mandato del presidente Boric se presentó un proyecto de ley que buscaba crear un tercer juzgado del trabajo en Santiago y aumentar la dotación de jueces y funcionarios en algunos juzgados del trabajo del país.[62] Dicho proyecto fue tomado por el Gobierno del presidente Kast y priorizado en su agenda legislativa durante el primer semestre de este año.[63] Pasó a formar parte, entonces, de la agenda

---

60 Corte IDH, caso *Muelle Flores vs. Perú*, párr. 161.

61 Corte IDH, Caso *Boleso vs. Argentina*, párr. 48.

62 Véase nota a pie de página 17.

63 Entrevista a la jefa de la división jurídica del Ministerio de Justicia, señora Pilar Hazbun Zuloaga y el señor Rodrigo Hernández Fuentes, abogado de dicha división. Lunes 14 de septiembre de 2026. Solicitud de audiencia mediante sistema de ley lobby, AK001AW2305805, presentada el 31/08/2026.

de reformas a la justicia en materia no penal, la cual corre en un carril separado de la agenda en materia penal que tiende a concentrar recursos. El proyecto se publicó el pasado 14 de diciembre y en él, además de la creación de un tercer juzgado del trabajo de Santiago (conformado por 19 nuevos jueces), se aumenta la dotación de jueces y funcionarios de los juzgados del trabajo de Antofagasta (tres jueces), Concepción (dos jueces) y Punta Arenas (un juez).

Los cambios empiezan a regir un año después de la publicación de la ley, en el caso de los juzgados de letras de Antofagasta, Concepción y Punta Arenas. En lo que se refiere a Santiago empezaría a funcionar con 10 nuevos jueces del trabajo 6 meses después de la publicación, quedando para el semestre siguiente los restantes nueve jueces.

Si bien la reforma mencionada constituye un avance frente a la problemática tratada en este capítulo, su capacidad para enfrentarla puede ser puesta en tela de juicio por varias razones.

Primero, los plazos de entrada en vigencia suponen mantener la situación tal cual como está en las regiones mencionadas a lo menos por un año, es decir, se continuará incrementando la "mochila" de dichos juzgados, extendiéndose los tiempos de tramitación. Si bien la situación de la región Metropolitana puede aminorarse en un plazo menor, esto es teórico, pues supone llamar a los concursos requeridos dentro de ese periodo. Esta cuestión no debe subestimarse, pues en el informe elaborado por la ministra encargada de la Unidad de apoyo a la justicia laboral, en cuanto a las medidas adoptadas a lo largo de los años para paliar la situación de estos juzgados, se repite el hecho de que la suplencias en esta materia no se llenan, pues no hay suficientes postulantes producto de la gran carga de trabajo que les espera.[64] Esta situación fue refrendada por la ministra presidenta de la Corte Suprema, Gloria Ana Chevesich, quien mencionó una preocupación en el mismo sentido.[65]

Segundo, la cobertura de este aumento de dotación parece ser insuficiente. En efecto, durante la misma tramitación del proyecto se cuestionó que este no incluyera un aumento de dotación para el juzgado laboral de Valparaíso, uno de los que tiene mayor carga de trabajo y atraso. La objeción encuentra respaldo en lo señalado en este capítulo: en la Figura 5, Valparaíso figura como la tercera jurisdicción con mayor demora del país, por sobre Santiago, rezago que también se evidencia en el informe

[64] Oficio N°02, op. cit.

[65] Entrevista sostenida con la ministra presidenta de la Corte Suprema Gloria Ana Chevesich el pasado lunes 14 de septiembre de 2026.

elaborado por la ministra encargada de la Corte Suprema, generándose una solicitud, en marzo de 2025, por parte de la Comisión de Hacienda a la Corporación Administrativa del Poder Judicial (CAPJ), pidiendo información al respecto. Esta situación fue consultada para este capítulo durante la entrevista con el Ministerio de Justicia. Desde esa repartición se informó que el proyecto de ley se redactó en base a los datos originalmente enviados por la CAPJ y que cuando se planteó esta carencia durante la tramitación legislativa los recursos con los que se contaba para este proyecto no hacían viable ese aumento de dotación para el Juzgado Laboral de Valparaíso.[66]

En cuanto a la situación del Tercer Juzgado de Letras del Trabajo de Santiago, todo apunta a que su capacidad de hacerse cargo de la carga de trabajo debe relativizarse de manera relevante. Primero, el proyecto lo que hace es crear un nuevo juzgado laboral para asumir causas desde su constitución en adelante, pero no se hace cargo de la actual situación de los dos juzgados del trabajo de la capital, los cuales en el futuro seguirán funcionado con sus actuales recursos. Esta preocupación fue manifestada por la ministra presidenta Gloria Ana Chevesich durante la entrevista para el presente capítulo.

En efecto, la ley que crea el tercer juzgado laboral solo contiene modificaciones orgánicas, pero no reformas procedimentales, ni define medidas que directamente supongan un apoyo a la carga de trabajo de los dos juzgados de Santiago. No se establecen recursos adicionales para dichos tribunales, ni se contemplan mecanismos que permitan que estos tribunales puedan descargar parte de su actual carga de trabajo en el futuro tercer juzgado. En la medida que no haya una ley especial, opera la regla general de radicación y los juzgados primero y segundo mantienen su carga actual de trabajo.

Segundo, existe información que apunta a que la creación del tercer juzgado del trabajo sería insuficiente, siendo necesario hoy un cuarto juzgado. Esto se discutió en la comisión laboral de la asociación nacional de magistrados, en la que participó el Departamento de Desarrollo Institucional de la CAPJ, en 2020. En dicha oportunidad se presentó el

[66] "En general se valoró la creación del nuevo tribunal y el fortalecimiento de otros en tres regiones del país, aunque se planteó la importancia de actualizar los datos pues existen otros juzgados laborales con mucha sobrecarga de causas lo que deriva en demoras excesivas para las y los trabajadores. A modo de ejemplo, la y los senadores por Valparaíso señalaron que en esa región hay una sobrecarga de trabajo de 178% con 6 jueces titulares en circunstancias que los informes técnicos plantean que se requieren 11 jueces".
Véase Senado.cl: "Respaldan legislar para crear nuevo juzgado de trabajo de Santiago", 13 de mayo de 2026. https://www.senado.cl/comunicaciones/noticias/respaldan-legislar-para-crear-nuevo-juzgado-de-trabajo-en-santiago

documento "Necesidad de reforzamiento de jueces en la judicatura laboral a nivel nacional", conteniendo los resultados de un estudio elaborado por dicha entidad el año 2019 encargado por la Corte Suprema. En el mismo se afirma que "La sobrecarga actual del 1° y 2° JLT de Santiago es de 66% por juez, mientras que la proyección para el año 2025 sería de 108%, es decir, más del doble de la carga".[67] La misma idea fue reiterada por la ministra presidenta, la que una reciente nota de prensa señaló: "los estudios realizados por el juez judicial estiman para alcanzar un adecuado equilibrio de las cargas de trabajo en Santiago sería necesario contar con un total de 80 miembros de la judicatura distribuido en cuatro juzgados de 20 cada uno".[68]

Como se puede ver, pese a los proyectos y nuevas normativas en la materia, la situación de los juzgados del trabajo está aún lejos de superarse.

CONCLUSIONES

Con el fin de dar una respuesta oportuna a los conflictos laborales, el legislador chileno estableció plazos legales que prometen a las partes en litigio una respuesta en no más de 90 días, aproximadamente, para la primera instancia. Asimismo, en materia de procedimientos de tutela laboral, el legislador en el artículo 488 del Código del Trabajo exige a los juzgados laborales darles una "tramitación preferente".

Al menos desde 2015 se tiene conocimiento por medio de diversas fuentes, incluidos los discursos de inauguración del año judicial de la presidencia de la Corte Suprema, de que los tiempos de agendamiento que tienen lugar en la práctica no concuerdan con aquellos establecidos en la regulación legal. En efecto, al año 2025 estos tiempos de tramitación se han duplicado en comparación a 2015. En 2018 se empezó a hablar del "colapso" de la justicia del trabajo y se solicitó el aumento de recursos para esta judicatura. Según datos de la ministra encargada de la Corte Suprema para la justicia laboral, hoy solo dos jurisdicciones de todo el país son capaces de agendar la mayoría de los casos que conocen dentro de los plazos legales.

En la actualidad, el plazo de tramitación promedio del procedimiento ordinario (dentro del periodo analizado) a nivel nacional es de 221 días

[67] Documento en poder de los autores.

[68] La Tercera: "Rabat y creación de nuevo Juzgado de Letras del Trabajo en Santiago: 'Es un paso importante en el fortalecimiento de la judicatura laboral'", 29 de septiembre de 2026.

corridos, mientras que el de los procedimientos de tutela laboral es de 242 días, siendo mayor.

Inicialmente los juzgados del trabajo de Santiago y en forma posterior los juzgados del trabajo de las principales ciudades del país empezaron a experimentar, de manera regular, un aumento anual sostenido en sus cargas de trabajo, existiendo para 2025 una duplicación de los ingresos anuales en comparación con 2015.

Asimismo, jueces y juezas laborales reportan –tal como se desprende de la presentación de recursos ante los tribunales superiores– que los plazos legales para la redacción de fallos no han podido ser cumplidos por los magistrados a cargo de las causas.

Diversas iniciativas legales, así como desarrollos jurisprudenciales, vienen hace años contribuyendo a un aumento progresivo de la carga de trabajo de estos tribunales. Todas las autoridades estatales estaban y siguen estando conscientes del fenómeno. Recién a fines de 2025 se presentó un proyecto de ley que el pasado mes de septiembre se volvió ley, el cual crea un tercer juzgado del trabajo y aumenta la dotación de jueces y funcionarios de algunos tribunales del país. Estos cambios entrarán en vigencia entre 2027 y 2028, siendo insuficientes para solucionar la problemática tratada en este capítulo.

El derecho a la tutela judicial efectiva no solo garantiza el poder llegar ante los tribunales, sino también que esas instituciones proporcionen una respuesta de manera oportuna. El derecho a ser juzgado en un plazo razonable se encuentra consagrado expresamente en el artículo 8 de la Convención Americana y es plenamente exigible en todo tipo de procedimientos, incluidos los juicios del trabajo. Tanto la Corte Suprema como el Tribunal Constitucional reconocen la existencia de este derecho.

El Estado, en virtud de los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana, tiene el deber de garantizar ambos derechos, tomando las medidas legales y de otra índole que permitan su cumplimiento.

En la actualidad, el comportamiento de las autoridades chilenas da cuenta de una práctica de ilegalidad: los tribunales no son capaces, en importantes proporciones de casos, de agendar las audiencias en los plazos establecidos en la ley. Como ha señalado la Corte Interamericana, dichos plazos legales establecidos por la legislación interna deben ser cumplidos por las autoridades locales y en el caso del Estado de Chile hay claros indicios de que existen problemas con la garantía del plazo razonable.

La distancia de tiempo entre una audiencia y otra, que puede extenderse desde meses a un año y fracción, constituye un espacio de inactividad

procesal. Su avance, en función de los principios de celeridad, concentración y tramitación preferente, es resorte de las autoridades judiciales del país.

La existencia de una sobrecarga de trabajo, en la medida que esta circunstancia no es inusual ni desconocida para las autoridades estatales, no se puede convertir en justificación de la demora excesiva en la tramitación de las causas, según plantea la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Más aún, a medida que pasan los años y el problema que dio origen se mantiene, se espera que dichas autoridades sean proactivas y tomen las medidas que permitan mejorar los tiempos de tramitación. Mientras más se dilate la solución al problema de la sobrecarga de trabajo de los tribunales laborales, menos capacidad tiene esta situación de seguir siendo una justificación para explicar un proceso judicial extenso.

Los conflictos que se ventilan en materia laboral, como salarios impagos, gastos sociales e indemnizaciones por despido, dicen relación con los medios de subsistencia de las personas, por lo que, en función del cuarto criterio del plazo razonable, es esperable que las autoridades le den trato preferente a la tramitación de estas causas.

Si la situación descrita persiste sin cambios sustanciales, existe un riesgo creciente de que las deficiencias observadas adquieran un carácter estructural desde la perspectiva de las garantías de acceso a la justicia y plazo razonable, en el escenario de la justicia laboral en nuestro país.

RECOMENDACIONES

1. Si bien la ley que crea el tercer juzgado de letras del trabajo de Santiago constituye un paso adelante frente a la situación crítica de los tiempos de la justicia laboral, descrita en este capítulo, tiene limitaciones relevantes.
    a. La ley no propone un sistema de trabajo destinado a que las causas que ya se encuentran fuera de los plazos legales se puedan poner al día. En efecto, el proyecto deja completamente abierta la forma de trabajo del nuevo tribunal y de los existentes cuya dotación será reforzada. Nada entonces garantiza que el aumento de los recursos favorecerá las causas que ya están atrasadas, solo que habrá más recursos para tramitar las causas nuevas.

b. En el caso de los juzgados laborales de Antofagasta, Concepción y Punta Arenas se debe asegurar una vez que entren en vigencia los aumentos de dotación, que las causas que ya están fuera de los plazos legales reciban alguna forma de tramitación prioritaria por el rezago, que permita aminorar el impacto del atraso que han experimentado en desmedro de las partes en litigio. A este respecto, la Corte Suprema, a través de la CAPJ, debe apoyar a dichos juzgados en la elaboración y supervisión de planes de trabajo que expresamente contemplen esta preocupación, mediante métricas claras.
c. En cuanto a los juzgados laborales de Santiago, producto de la regla de la radicación no es posible que estos no puedan transferir las causas actualmente atrasadas en el nuevo tercer juzgado una vez que dicho tribunal de primera instancia esté operativo. Sin embargo, mediante medidas de organización interna de trabajo (*case management*) se debiese producir una coordinación entre los juzgados de letras 1° y 2° con el 3°, de manera que este último absorba inicialmente una proporción mayor de casos para que se pueda liberar la agenda de los antiguos tribunales, permitiendo mejorar los tiempos de agendamiento de las causas ya ingresadas. La Corte Suprema, a través de la CAPJ debiese contemplar medidas explícitas en este sentido en su plan anual de trabajo.

2. Se estima fundamental que en el mandato del presidente Kast se mantenga el impulso en materia de reformas procesales no penales, en particular en materia laboral en dos sentidos distintos. Primero, se debe empezar a trabajar desde ya en la creación del cuarto juzgado laboral de Santiago, así como en el aumento de dotación para Valparaíso, y en el estudio de reformas procesales funcionales al procedimiento contemplado en el libro V del Código del Trabajo. Una mejora en la regulación de la audiencia preparatoria, que asegure contar con mejor y más información en esta instancia puede mejorar la conciliación en esta oportunidad. Asimismo, la introducción de mecanismos de simplificación procesal que permitan fallar sin audiencia de juicio debe explorarse con detalle.
3. La reforma legal, con todo no debe entenderse como la única vía de solución. En otras palabras, es necesario determinar hasta qué punto aquí también hay problemas de gestión interna de cada tribunal. A este respecto, la señora ministra presidenta de la Corte

Suprema mencionó –en su entrevista para este capítulo– que existían juzgados con una carga de trabajo similar, pero con tiempos de funcionamiento muy distintos. Es necesario auditar de manera detallada estas diferencias a efectos de identificar prácticas asociadas a mejores y peores resultados de gestión.

4. Resulta pertinente y necesario que se revisen de manera detallada los sistemas de agendamiento establecidos en los juzgados del trabajo y se verifique el cumplimiento del artículo 488 del CT, en el sentido de determinar si efectivamente en los tribunales se ha establecido una tramitación preferente para las causas por tutela.

SALUD DE LAS PERSONAS TRANS Y GÉNERO DIVERSO DESDE EL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS[1]

Lidia Casas Becerra[2]
Laura Dragnic Tohá[3]
María Belén Saavedra Prats[4]
Mercedes Carrasco-Portiño[5]

SÍNTESIS

El presente capítulo evalúa el grado de cumplimiento del Estado de Chile con sus obligaciones internacionales en torno a la salud –en particular la salud sexual– de las personas trans y de género diverso. Esta evaluación se hace a partir del marco normativo internacional, de la jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos y de la evolución de la legislación, políticas públicas y regulaciones nacionales, teniendo en cuenta que la clasificación internacional de enfermedades considera la identidad de personas trans y género diverso como una condición de salud sexual. El análisis muestra que, si bien durante la última década Chile experimentó

[1] Este capítulo ha sido desarrollado en el marco del Núcleo Milenio DIBASS-Millennium Nucleus on Community-based Research and Sexual Health Inequalities. Agradecemos el trabajo de los ayudantes Felipe Bouey y Pablo Ledezma.

[2] Abogada de la Universidad Diego Portales, LLM de la Universidad de Toronto y PhD de la Universidad de Ottawa y directora del Centro de Derechos Humanos de la Universidad Diego Portales. Investigadora del Núcleo Milenio DIBASS- Millennium Nucleus on Community-based Research and Sexual Health Inequalities e investigadora del Núcleo Milenio Data Justa.

[3] Abogada de la Universidad de Chile, magíster en Filosofía y Pensamiento Contemporáneo Universidad Diego Portales, LLM en Salud Nacional y Global Georgetown University.

[4] Abogada y magíster en Derecho Público y Litigación Oral Constitucional de la Universidad Diego Portales.

[5] Matrona Universidad de Concepción, Magíster en Salud Pública y Sanitaria Escuela Andaluza de Salud Pública y doctora en Salud Pública Universidad de Alicante. Investigadora del Núcleo Milenio DIBASS- Millennium Nucleus on Community-based Research and Sexual Health Inequalities.

avances significativos en el reconocimiento jurídico de la identidad de género, en el trato digno y en el desarrollo de programas especializados de atención, persisten todavía importantes brechas entre el aspecto normativo y su implementación efectiva. Asimismo, se identifican señales recientes de incertidumbre institucional en la materia, asociadas a procesos de fiscalización sobre atenciones a personas trans realizados por la Contraloría General de la República a petición de una Comisión de la Cámara de Diputados; a modificaciones administrativas, y un reciente debate judicial sobre protección de datos personales de personas trans –en el marco de la discusión pública sobre la atención sanitaria de personas trans–, en particular de niños, niñas y adolescentes. Estas incertezas podrían comprometer el principio de progresividad y la prohibición de regresividad que rigen el derecho internacional de los derechos humanos. Por último, el capítulo formula recomendaciones orientadas a fortalecer el marco regulatorio y la gobernanza de las políticas de salud para personas trans y de género diverso, garantizando su actualización en base a la evidencia científica y estándares internacionales de derechos humanos. Lo señalado, con el propósito de asegurar la continuidad de la atención, la capacitación permanente del personal sanitario, con participación de la sociedad civil y evaluando el cumplimiento de los estándares de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad (conocidos por sus siglas en inglés como AAAQ: *availability*, *accessibility*, *acceptability*, *quality*), con el fin de garantizar un acceso equitativo y libre de discriminación a la atención sanitaria de las personas trans y de género diverso.

Palabras clave: *derecho a la salud, personas trans, identidad de género, diversidad sexual, derechos humanos, no discriminación.*

INTRODUCCIÓN

Este capítulo del *Informe* tiene como propósito evaluar la situación del derecho a la salud de la población trans y de género diverso en Chile durante la última década, desde el enfoque del Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH) y, particularmente, del desarrollo normativo del derecho a la salud establecido en el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y de los precedentes establecidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) a través de su jurisprudencia y opiniones consultivas.

Conforme a la clasificación internacional de enfermedades (CIE-11), la incongruencia en la identidad de género de las personas trans y género diverso se considera una condición de salud sexual y no una enfermedad.[6] Por tanto, este capítulo se regirá por esta consideración.

Para estos efectos, se entiende por salud el conjunto de bienes, servicios y condiciones necesarias para garantizarles el disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, de manera disponible, accesible, aceptable y de calidad a las personas trans y de género diverso. Lo anterior en concordancia con su identidad de género autopercibida y libres de violencia, estigma, patologización y discriminación, respetando su autonomía corporal y su consentimiento informado.

Este capítulo incluye el análisis del desarrollo normativo e institucional, así como las barreras que continúan afectando el acceso oportuno, digno y no discriminatorio a las prestaciones sanitarias de esta población. Este análisis tiene como marco los cuatro elementos esenciales del derecho a la salud (AAAQ, por su sigla en inglés), abordando ámbitos especialmente sensibles, como la disponibilidad de servicios, el acceso, las prestaciones de salud, la calidad de atención y la formación de los equipos de salud. Se destaca, a lo largo de este análisis, la necesidad de consolidar políticas públicas integrales, basadas en el derecho internacional de los derechos humanos, evidencia científica y reconocimiento de la diversidad.

1. CONTEXTO

Tanto en el escenario nacional como internacional, diversos actores políticos y sociales han pronunciado discursos e impulsado medidas que amenazan los avances logrados en el reconocimiento de las identidades, la igualdad de género y la protección de grupos históricamente discriminados.[7] Los programas de acompañamiento para adolescentes en transición de género aparecieron bajo la lupa del Congreso Nacional con mucha fuerza, en 2024. El informe de la Comisión Especial Investigadora (CEI) recomendaba, entre propuestas de una larga lista, la "revisión de antecedentes de todos los menores de edad que están actualmente bajo tratamientos hormonales y entregar un informe, a las comisiones de Salud y de Familia

[6] Organización Mundial de la Salud, *Clasificación Internacional de Enfermedades (CIE)*, versión 11. https://www.who.int/standards/classifications/classification-of-diseases

[7] Ver, por ejemplo: ONU Mujeres, *Las comunidades LGBTIQ+ y el retroceso de la agenda de derechos: 5 cosas que hay que saber*, 2024; ILGA World, *Leyes sobre nosotres*, 2024; Amnistía Internacional, *La ofensiva contra los derechos LGBTI+ en Argentina*, 2025; y, para el análisis de los movimientos antigénero en la región, Sonia Corrêa (ed.), *Anti-Gender Politics in Latin America*, ABIA/Sexuality Policy Watch, 2021.

del Senado y de la Cámara de Diputados, al menos, con los datos sobre su edad, sexo, tipo de tratamiento, duración del tratamiento, consentimiento de los padres, establecimiento de salud, entre otros, en el plazo de tres meses desde la aprobación del Informe Final".[8] El informe de la CEI 57 de la Cámara de Diputados, creada el 8 de julio de 2024, recomendaba: 1. la suspensión inmediata de ejecución del PAIG (Programa de Acompañamiento a la Identidad de Género); 2. ordenar la suspensión de nuevos tratamientos hormonales, la revisión de antecedentes de todos los menores bajo tratamiento hormonal con datos individualizados. Asimismo, obliga al Ministerio de Salud a reformular el objetivo de la Comisión encargada de redactar la elaboración de los lineamientos sobre terapia hormonal, solicitando a la Contraloría la auditoría de todo el sistema público y las organizaciones de la sociedad civil que realizan acompañamientos en esta materia; 3. El informe propone modificar la Ley de Identidad de Género en su artículo 23, con la finalidad de "garantizar el deber y derecho preferente de los padres o representantes legales de educar a sus hijos en cuanto al ingreso y/o derivaciones de estos programas" y que el hecho de oponerse (los padres o representantes) al acceso de los hijos a dichos programas no sea considerado una vulneración de derechos de los niños, niñas y adolescentes.

Como puede observarse de la sola lectura del informe CEI 57, redactado en un lenguaje no inclusivo, algunas de sus recomendaciones plantean tensiones relevantes con estándares internacionales de derechos humanos. En particular, se pone en entredicho el interés superior del niño, su autonomía progresiva y su derecho a ser oído. A su vez, y como se desarrollará más adelante, presenta importantes tensiones con la dimensión de aceptabilidad del derecho a la salud, sobre todo en materia de respeto a la confidencialidad.

La Contraloría General de la República, luego de este informe, solicitó al Ministerio y los servicios de salud a lo largo del país comprobar la información relativa al desarrollo, procedimientos y resultados de los programas ejecutados entre 2023 y 2025 sobre acceso a servicios de NNA

[8] Cámara de Diputados, *Informe de la Comisión Especial Investigadora encargada de fiscalizar los actos de Gobierno relacionados con los planes y programas de acompañamiento para personas cuya identidad de género no coincida con su nombre y sexo registral* (CEI N°57), 19 de noviembre de 2024. https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmID=81516&prmTipo=INFORME_COMISION

con su individualización,[9] generando diversas reacciones, incluso la de la Defensoría de la Niñez que será detallada más adelante.[10]

Desde 2025 y bajo un contexto fiscalizador por parte del órgano contralor, se genera incertidumbre sobre la continuidad del Programa de Acompañamiento de la Identidad de Género (en adelante, PAIG), sobre el alcance de esa fiscalización de Contraloría y respecto a los eventuales cambios a los servicios públicos prestados a los colectivos de género diverso, considerando recortes presupuestarios anunciados para 2027. El Oficio 16 de la Dirección de Presupuesto (DIPRES), liderada por el ministro de Hacienda Quiroz, advirtió, en abril de 2026, respecto a una reducción de presupuesto que afectaría a diversas carteras y sus programas. Sin embargo, fue el ministro Quiroz y el Ejecutivo –frente a la difusión pública que advertía sobre un posible cierre de programas– quienes salieron a señalar que no había una intención de descontinuar sino de reformular esos servicios.[11]

Desde el punto de vista metodológico, y teniendo como base los componentes esenciales del derecho a la salud de las personas (disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad), la investigación revisó el marco normativo internacional y nacional, incluyendo las circulares y orientaciones técnicas dictadas por el Ministerio de Salud entre 2011 y 2026. De igual manera, se realizó una revisión de jurisprudencia relativa a acciones judiciales interpuestas por personas trans, vinculadas al acceso, calidad o disponibilidad de prestaciones de salud, entre 2016 y 2026. La revisión jurisprudencial se construyó mediante búsqueda sistemática, complementada con sentencias que se encontraban bajo reserva judicial, dos de las cuales fueron proporcionadas directamente por las personas recurrentes,

[9] BiobioChile: "Justicia avala a Contraloría para requerir datos de beneficiario de programas trans", 3 de marzo de 2026. https://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/region-de-antofagasta/2026/03/03/justicia-avala-a-contraloria-para-requerir-datos-de-beneficiario-de-programas-trans.shtml

[10] Defensoría de la Niñez: "Declaración pública sobre informe de Comisión Especial de la Cámara que recomienda suspender Programa de Acompañamiento a la Identidad de Género", 16 de mayo de 2025. https://www.defensorianinez.cl/declaracion-publica-sobre-informe-de-comision-especial-de-la-camara-que-recomienda-suspender-programa-de-acompanamiento-a-la-identidad-de-genero/

[11] El portal de la Dirección de Presupuesto no tiene publicada ninguna de las circulares para el año 2026 al cierre de este capítulo, y sólo indica los compromisos de género relativos a la identificación de las personas género diversos en los programas del Ministerio de Desarrollo Social. Ciperchile.cl: "El ministro Quiroz y la descontinuación de la realidad", 30 de abril de 2026. https://www.ciperchile.cl/2026/04/30/el-ministro-quiroz-y-la-descontinuacion-de-la-realidad/ . Biobio.cl: "Las nuevas aclaraciones de Quiroz por las dos palabras que generaron el embrollo sobre el Oficio 16", 28 de abril de 2026. https://www.biobiochile.cl/noticias/economia/actualidad-economica/2026/04/28/las-nuevas-aclaraciones-de-quiroz-por-las-dos-palabras-que-generaron-el-embrollo-sobre-el-oficio-16.shtml

quienes autorizaron su uso. Dado su carácter reservado, esta última fuente no constituye una muestra representativa del universo de causas existentes en la materia.

De manera adicional, se presentaron solicitudes de acceso a la información, en virtud de la Ley 20.285, a los servicios de salud del país, la Superintendencia de Salud, FONASA y las Subsecretarías de Salud Pública y de Redes Asistenciales, sobre reclamos, protocolos y capacitaciones del personal relativas al tema del capítulo. Se complementa lo anterior con entrevistas a la Defensoría de la Niñez, a una persona de una organización de la sociedad civil trans, y una profesional especialista en intervenciones de genitoplastía. La totalidad de las entrevistas se realizó con la aprobación del Comité de Investigación Ética de la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales, y con el debido consentimiento informado de las personas participantes. Se solicitaron entrevistas, vía ley de lobby, al equipo del Programa de Acompañamiento a la Identidad de Género, del Ministerio de Salud; al Ministerio de Desarrollo Social y Familia (MIDESO), al Defensor de la Niñez, a la Contralora General de la República. Las dos primeras entidades no respondieron al requerimiento y la Contralora rechazó la petición de audiencia.[12] El Defensor de la Niñez accedió a una entrevista.

2. LA CONSTRUCCIÓN DEL DERECHO A LA SALUD EN EL MARCO DEL SISTEMA UNIVERSAL E INTERAMERICANO

El derecho a la salud ha sido reconocido en diversos tratados internacionales, declaraciones e instrumentos regionales de derechos humanos de los cuales Chile es parte. Se trata de un derecho de especial importancia, al ser un derecho autónomo por sí mismo, una condición para el ejercicio y

[12] La contralora general de la República rechazó la entrevista el 11 de agosto, con el siguiente encabezado: "Por medio del presente se comunica que se ha rechazado la audiencia con código A367252026 para Dorothy Aurora Pérez Gutiérrez". Luego, se aclara en un tono más coloquial: "Estimada Lidia Casas, Junto con saludar, se informa que la solicitud A36725 será rechazada, toda vez que constituye una actividad de carácter académico y de investigación que no se encuentra comprendida dentro de las materias reguladas por la Ley N° 20.730. En consecuencia, resulta improcedente su tramitación. Sin perjuicio de lo anterior, y atendida la naturaleza de la solicitud, se sugiere canalizar el requerimiento directamente ante aquellos organismos y entidades cuya labor se vincula de manera más directa con el estudio, promoción y protección de los derechos humanos, a fin de evaluar la factibilidad de colaborar con la investigación señalada. Agradecemos su interés y el trabajo desarrollado por esa casa de estudios en la materia."

disfrute de otros derechos[13] y necesario para vivir una vida digna.[14] Como se señaló en el *Informe 2025*, "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."[15] En consecuencia, la salud es un derecho que involucra la dimensión física, mental y social de las personas.

Desde 1948, el derecho a la salud ha sido reconocido como parte del derecho internacional de los derechos humanos.[16] El tratado internacional de mayor relevancia a este respecto es el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), que en su artículo 12 señala: "Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental."[17] El Comité DESC, en su Observación General Nº14 precisa, además, que los Estados Parte deben adoptar medidas para lograr la "plena efectividad"[18] 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".[19] De acuerdo con la misma Observación, el derecho a la salud no sólo implica derechos, sino también libertades.[20] En ese sentido, una de las libertades más importantes relacionadas con los derechos de la diversidad sexual, que estamos abordando en este capítulo, es el derecho a controlar la propia salud y el propio cuerpo, así como el derecho a no sufrir injerencias en ese terreno. A su vez, el Comité DESC reconoce el derecho a contar con un sistema de protección que brinde a todas las personas "oportunidades iguales para disfrutar del más alto nivel posible de salud".[21]

Por su naturaleza de tratado, el PIDESC no detalla los componentes específicos de cada obligación, por lo que ha sido el Comité el organismo

[13] Zahara Nampewo y otros, "Respecting, Protecting and Fulfilling the Human Right to Health", *Int'l J. Equity Health,* vol. 21, núm. 1, 2022. https://link.springer.com/article/10.1186/s12939-022-01634-3.

[14] 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.

[15] *Informe 2025*, p. 256.

[16] Asamblea General de las Naciones Unidas, *Declaración Universal de Derechos Humanos*, París, 1948.

[17] Naciones Unidas, Asamblea General, *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, Resolución 2200 A (XXI), 16 de diciembre de 1966.

[18] 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.

[19] Ibíd., párr. 17.

[20] Ibid., párr. 8.

[21] Ibíd., párr. 38.

que ha delimitado cómo deben entenderse estas obligaciones, a través de un marco interpretativo ya mencionado: el AAAQ.[22] Estos cuatro elementos son identificados por el Comité como esenciales y deben guiar la actuación del Estado en lo que dice relación con el derecho a la salud. La disponibilidad requiere que cada Estado parte cuente con "un número suficiente de establecimientos, bienes y servicios públicos de salud y centros de atención de la salud, así como de programas" y la accesibilidad exige que estos sean accesibles a todos sin discriminación, incluyendo accesibilidad física, económica, y a la información.[23] 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".[24] La calidad exige que sean científicamente apropiados y de buena calidad, lo cual incluye personal capacitado, medicamentos esenciales, y tecnologías e infraestructura adecuadas.[25]

Al igual que todos los derechos sociales la salud tiene carácter progresivo. Esto significa que cada Estado parte tiene "la obligación de adoptar las medidas necesarias hasta el máximo de los recursos que disponga".[26] Este principio entrega un marco de referencia a los Estados, que tienen la obligación de ir avanzando progresivamente hacia la plena efectividad de los derechos, conforme a los distintos recursos o presupuestos con que cuenten para hacerlo. A su vez, esta progresividad "no debe ser malinterpretada en el sentido de privar a la obligación de todo contenido significativo".[27] 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'".[28] Al respecto, el Comité DESC ha establecido que cualquier medida regresiva deberá recibir "la más cuidadosa consideración y deberá ser justificada plenamente

[22] Ibíd.
[23] Ibíd., párr. 12 letras a) y b).
[24] Ibíd., párr. 12 letra c).
[25] Ibíd., párr. 12 letra d).
[26] Ibíd., párr. 47.
[27] 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.
[28] Ibíd.

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".[29]

Resulta muy importante lo anterior para efectos de este análisis, si consideramos el contexto de eventuales reducciones de programas o de los presupuestos de los programas existentes para atención de personas trans y género diverso. Ahora, a pesar de su importancia como grupo históricamente vulnerable, no existe en los tratados internacionales mención específica a esta población, por lo que la interpretación de sus derechos se da a través de la jurisprudencia, las opiniones consultivas, los informes de relatores especiales y los principios de Yogyakarta, que se desarrollan a continuación.

2.1. Los principios de Yogyakarta

Los tratados fundamentales del Sistema Universal en torno a los cuales se articula la supervisión y la aplicación de los derechos humanos por parte de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) no mencionan, específicamente, la orientación sexual ni la identidad de género como criterios de identificación de discriminación. La ausencia en la especificación de estas categorías respondería a distintos motivos, entre ellos, el momento histórico de adopción de algunos de estos instrumentos en que los colectivos de la diversidad sexual eran casi invisibles, la falta de consenso general por parte de todos los Estados miembros en cuanto al reconocimiento de esta población, o el entendimiento por parte de los juristas que, a medida que evolucionara nuestra comprensión colectiva de la discriminación respecto de distintos grupos humanos, se irían reconociendo nuevas identidades con necesidad de protección, por lo cual no sería necesario hacer un listado taxativo de grupos protegidos. De hecho, los principales instrumentos contienen una cláusula abierta sobre motivos discriminatorios bajo la expresión "cualquier otra condición social", lo que permite señalar que las protecciones aplican a todas las personas incluyendo a aquellas de la comunidad LGBTIQ+.[30]

---

[29] Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observación General N°3. La índole de las obligaciones de los Estados Partes (párrafo 1 del artículo 2 del Pacto),* 14 de noviembre de 1990, E/1991/23, párr. 9.

[30] Esta expresión se encuentra en el artículo 2 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 2.2 del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 1.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

La falta de especificación en los tratados dio paso a la elaboración de los Principios de Yogyakarta, adoptados en 2006.[31] Estos Principios fueron elaborados por un equipo de expertos en derechos humanos, entre los que se encontraban jueces, académicos, un ex alto comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, miembros de los procedimientos especiales de las Naciones Unidas, integrantes de órganos creados en virtud de tratados y de organizaciones no gubernamentales.[32] Los principios articulan las medidas que deben adoptar los Estados en una serie de problemáticas relevantes, entre las que se incluyen la prohibición de ejecuciones extrajudiciales, la violencia y la tortura, el acceso a la justicia, la privacidad, la no discriminación, los derechos a la libertad de expresión y de reunión, el empleo, la salud, la educación, las cuestiones de inmigración y refugio, y la participación pública.

Los principios también especifican el modo de aplicación de las normas de derechos humanos existentes con respecto a la discriminación por motivos de orientación sexual e identidad de género. Cada principio describe un derecho y exhorta a los Estados a adoptar medidas concretas para garantizar ese derecho a las personas LGBTQ+. Desde su creación, los Principios de Yogyakarta han sido citados en numerosas resoluciones, informes, comentarios y otras publicaciones del sistema universal y regional de protección de los derechos humanos. El principio 3 parte de un derecho fundamental: el reconocimiento de la personalidad jurídica y la capacidad jurídica de las personas en todos los aspectos de la vida sin importar la orientación sexual o identidad de género. Incluye una directriz para que se adopten todas las medidas legislativas, administrativas y de otro tipo necesarias con el fin de respetar en forma plena y reconocer legalmente la identidad de género autodefinida de cada persona.

El principio 2 está dedicado a la no discriminación y el principio 10 se refiere a la prohibición de la tortura, y de las penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. En materia de salud, para los efectos de este capítulo los más relevantes son el 17 y el 18 y el citado principio 3. El primero establece "el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud" y el segundo la "protección contra los abusos médicos".

El principio 17 obliga a los Estados a adoptar "todas las medidas legislativas, administrativas y de otra índole que sean necesarias a fin de asegurar

[31] Véase, Principios de Yogyakarta, sobre la aplicación de la legislación internacional de derechos humanos en relación con la orientación sexual y la Identidad de Género, 2006. https://yogyakartaprinciples.org

[32] El listado de expertos puede encontrarse en: https://www.hrw.org/es/news/2007/03/25/los-principios-de-yogyakarta-son-un-hito-para-los-derechos-de-lesbianas-homosexuales

el disfrute del derecho al más alto nivel posible de salud física y mental, sin discriminación (...) asegurar que todas las personas tengan acceso a establecimientos, productos y servicios para la salud, incluidos los relacionados con la salud sexual y reproductiva, así como a sus propias historias clínicas, sin discriminación (...) el acceso al tratamiento, atención y apoyo competentes y no discriminatorios a aquellas personas que producen modificaciones corporales relacionadas con la reasignación de género."[33]

Por su parte, el principio 18 contra los abusos médicos protege a las personas LGBTIQ+ de ser patologizadas, señalando que "ninguna persona será obligada a someterse a ninguna forma de tratamiento, procedimiento o exámenes médicos o psicológicos, ni a permanecer confinada en un establecimiento médico, por motivo de su orientación sexual o su identidad de género. Con independencia de cualquier clasificación que afirme lo contrario, la orientación sexual y la identidad de género de una persona no constituyen, en sí mismas, trastornos de la salud y no deben ser sometidas a tratamiento o atención médica, ni suprimidas."[34]

Por último, el Principio 3 relacionado con el derecho a la salud y la protección ante el abuso médico, señala que "ninguna persona será obligada a someterse a procedimientos médicos, incluyendo la cirugía de reasignación de sexo, la esterilización o la terapia hormonal, como requisito para el reconocimiento legal de su identidad de género."[35]

2.2. Estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha avanzado en estándares en su jurisprudencia sobre los derechos de la comunidad LGBTIQ+. El primer caso se produjo en la condena a Chile en el caso *Atala Riffo e hijas vs. Chile* (2012), donde dictaminó que la decisión de denegar a una mujer la custodia de sus hijas por tener una pareja del mismo sexo violaba el derecho de la demandante a la no discriminación, a la intimidad, a la dignidad, a la vida familiar y al debido proceso.[36] Posteriormente, la Corte en el caso *Duque vs. Colombia* (2016), determinó que denegar las prestaciones de supervivencia a una pareja del mismo sexo violaba el derecho a la igualdad ante la ley, tal como se recoge en el artículo 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH).[37]

[33] Principio 17, Principios de Yogyakarta.
[34] Principio 18, Principios de Yogyakarta.
[35] Principio 3, Principios de Yogyakarta.
[36] Corte IDH, *caso Karen Atala e Hijas vs. Chile*, 2012.
[37] Corte IDH, *caso Duque vs. Colombia*, 2016.

Luego, la Corte IDH –en la Opinión Consultiva 24/17– se pronunció sobre identidad de género, igualdad y no discriminación a parejas del mismo sexo, citando en varias ocasiones los principios de Yogyakarta para reforzar el derecho a la identidad. Allí señaló que la CADH obligaba a los Estados a establecer sistemas de reconocimiento legal de la identidad de género autopercibida, sin barreras.[38] En efecto, la Corte IDH entiende el derecho a la identidad de género como inherente al derecho a la dignidad: "Se traduce por su facultad legítima de establecer la exteriorización de su modo de ser, de acuerdo con sus más íntimas convicciones. Del mismo modo, uno de los componentes esenciales de todo plan de vida y de la individualización de las personas es precisamente la identidad de género y sexual".[39]

En la citada Opinión Consultiva se sostiene que la CADH exige a los Estados establecer mecanismos de fácil acceso para que todas las personas puedan obtener el reconocimiento legal de la identidad de género que hayan elegido. La Corte IDH rechazó la noción de que el género es "objetivo e inmutable"[40] y observó que una serie de factores biológicos, sociales y culturales influyen en la construcción de una identidad de género autopercibida.[41] A continuación, la Corte IDH declaró que "quien decide asumirla, es titular de intereses jurídicamente protegidos, que bajo ningún punto de vista puede ser objeto de restricciones por el simple hecho de que un conglomerado social no comparte específicos y singulares estilos de vida."[42]

La Corte IDH continuó señalando que "la identidad de género es un elemento constitutivo y constituyente de la identidad de las personas, en consecuencia, su reconocimiento por parte del Estado resulta de vital importancia para garantizar el pleno goce de los derechos humanos de las personas transgénero, incluyendo la protección contra la violencia, tortura, malos tratos, derecho a la salud, a la educación, empleo, vivienda, acceso a la seguridad social, así como el derecho a la libertad de expresión, y de asociación".[43] La Corte IDH ha declarado, también, la responsabilidad estatal por las violencias ejercidas en contra de mujeres trans por parte de agentes del Estado, las omisiones de protección e investigación sobre las

[38] Corte IDH, *Opinión Consultiva OC-24/17*, 24 de noviembre de 2017.
[39] Ibíd., párr. 91.
[40] Ibíd., párr. 95.
[41] Ibíd.
[42] Ibíd.
[43] Ibíd., párr. 98.

vulneraciones, perpetuando las desigualdades estructurales y la discriminación a la población género diversa.[44]

En materia de reconocimiento, la Corte IDH en la Opinión Consultiva sostuvo que los procedimientos legales de reconocimiento de género deben ser claros, accesibles, tender a la gratuidad, ser rápidos, confidenciales y estar basados únicamente en el libre consentimiento de las personas, sin intervenciones o evaluaciones médicas injustificadas.[45]

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), por su parte, ha señalado que el acceso de las personas trans a servicios de salud en las Américas "se ve gravemente limitado principalmente como consecuencia de patologización de sus identidades, por la falta de reconocimiento de su identidad de género y por de [sic] los altos niveles de violencia y discriminación que sufren al buscar atención y cuidados médicos".[46] Entre los actos de discriminación que experimentan las personas trans, en el contexto de la atención en salud, se encuentran, entre otros: el no respeto a su identidad o no llamarlas por su nombre social, la falta de personal especializado para que puedan acceder a ciertas prestaciones, el rechazo a la entrega de servicios requeridos por esta población, o la negación de cobertura de los sistemas de salud.

La Comisión IDH ha señalado que "los Estados son responsables de la regulación constante de la prestación de servicios, tanto públicos como privados. Además, los Estados deben proporcionar servicios disponibles, aceptables, adaptables [sic] y accesibles."[47]

Hasta aquí, hemos observado cómo el sistema internacional y regional de derechos humanos protegen el derecho a la salud, particularmente, en torno a la no discriminación e igualdad de la población trans y género diverso. A continuación, observaremos cómo se consagran estos derechos y obligaciones a nivel nacional.

3. MARCO NORMATIVO NACIONAL

Chile ha desarrollado paulatinamente cambios normativos –ya sea legales, reglamentarios o de instrucciones u orientaciones técnicas– en materia de

[44] Véase Corte IDH, *caso Azul Rojas Marín vs. Perú*, 12 de marzo de 2020; Corte IDH, *caso Vicky Hernández vs. Honduras*, 26 de marzo 2021; y Corte IDH, *caso Leonela Zelaya vs. Honduras*, 22 de agosto de 2025.

[45] Corte IDH, Opinión consultiva OC-24/17, op. cit., párrs. 141 y ss.

[46] Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre Personas Trans y de Género Diverso y sus derechos económicos, sociales, culturales y ambientales*, Washington, 2020, párr. 324. https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/PersonasTransDESCA-es.pdf

[47] Prensa CIDH: "Los Estados deben garantizar el derecho a la salud de las personas trans y de género diverso", 31 de marzo 2025. https://www.oas.org/pt/CIDH/jsForm/?File=/es/cidh/prensa/comunicados/2025/064.asp

salud para asegurar los derechos y el buen trato, la no discriminación y la no violencia con los colectivos de personas trans o género diverso. A continuación, se mostrará esta evolución normativa, con el fin de dar cuenta de los avances nacionales en la materia.

3.1. Evolución legislativa y administrativa

3.1.1 Marco legal

El ordenamiento jurídico chileno contempla, actualmente, diferentes instrumentos que configuran el marco normativo aplicable a la población trans o de género diverso. Su examen es relevante para analizar la disponibilidad, el acceso, la aceptabilidad y la calidad de los servicios de salud, toda vez que cada una de estas normativas incide sobre estas dimensiones de manera distinta.

Como punto de partida, es ineludible mencionar la Ley 20.609 –conocida como la "Ley Zamudio" –, que representa el primer instrumento legal creado para combatir la discriminación arbitraria, incorporando la discriminación por orientación sexual como una categoría protegida.[48] Ese consenso legislativo se alcanzó tras el crimen de odio cometido contra el joven Daniel Zamudio, tal como detallamos en el *Informe 2019*.[49] Desde una perspectiva sanitaria, la contribución de esta normativa se encuentra, principalmente, en que habilitó la interposición de una acción judicial frente a actos discriminatorios, verificados, por ejemplo, durante una atención en salud. No obstante, el alcance de esa Ley respecto de las personas trans resultó, al principio, limitado, ya que la identidad de género no fue incorporada como categoría protegida en su redacción original.

Dicha omisión fue subsanada por la Ley 21.120 de 2018, conocida como Ley de identidad de género.[50] En su texto se reconoció y dio protección, con claridad, al derecho a la identidad de género, constituyéndose en el instrumento legal más específico y sustantivo en materia de derechos de las personas trans o de género diverso en Chile. Su objeto es regular los procedimientos para la rectificación de la partida de nacimiento en lo

[48] Publicada en el Diario Oficial el 24 de julio de 2012. Conforme al artículo 2° del texto legal, "discriminación arbitraria" es toda distinción, exclusión o restricción que carezca de justificación razonable, efectuada por agentes del Estado o particulares, y que cause privación, perturbación o amenaza en el ejercicio legítimo de los derechos fundamentales establecidos en la Constitución Política de la República o en los tratados internacionales que se encuentren vigentes.

[49] *Informe 2019*, pp. 133-155.

[50] Publicada en el Diario Oficial el 28 de noviembre de 2018.

relativo al sexo y nombre registral, cuando estos no se correspondan con la identidad de género de la persona. Aunque el núcleo de la Ley 21.120 es mayoritariamente de naturaleza registral, varias de sus disposiciones tienen consecuencias sanitarias relevantes, por ejemplo, al hacer una referencia expresa a la Ley Zamudio, reforzando así la protección sobre la prohibición de discriminación.[51]

El artículo 5° de la Ley establece un conjunto de principios rectores que reconocen y guían el derecho a la identidad de género, su interpretación y aplicación, algunos relevantes, en especial para la atención en salud. El primero de ellos es el principio de no patologización, según el cual el reconocimiento y la protección de la identidad de género considera como aspecto primordial el derecho de toda persona trans a no ser tratada como enferma. Se impone a los órganos del Estado –incluido el sistema de salud– la obligación de abstenerse de exigir certificaciones psiquiátricas o informes médicos que reproduzcan lógicas patologizantes como condición para el reconocimiento de la identidad de género.

El segundo principio relevante es el de dignidad en el trato, que obliga a los órganos del Estado a respetar la dignidad intrínseca de las personas en todo momento y circunstancia, lo que se extiende al personal de salud y a los establecimientos públicos al interactuar con esta población. Este principio habilitó a las personas trans a exigir ser tratadas conforme a su identidad de género –incluyendo el uso del nombre social– aún antes de haber obtenido la rectificación registral.

La Ley 21.120 consagra, asimismo, el principio del interés superior del niño y el de autonomía progresiva de niños, niñas y adolescentes, a quienes les reconoce la capacidad de ejercer sus derechos conforme a la evolución de sus facultades, edad y madurez. Estos principios son pertinentes en el contexto de la atención sanitaria a adolescentes trans, donde las decisiones sobre acompañamiento, tratamiento hormonal o información deben considerar la voluntad manifestada de manera expresa por el o la adolescente.

Por último, cabe mencionar la Ley 21.430, que establece un sistema de garantías y protección integral de los derechos de los niños, niñas y adolescentes (NNA). En su artículo 8 el texto legal prohíbe la discriminación en contra de niños, niñas y adolescentes, incluyendo entre otras categorías discriminatorias, el sexo, la orientación sexual, la identidad de género, la expresión de género y las características sexuales.

[51] Ley 21.430, Sobre Garantías y Protección Integral de los Derechos de la Niñez y Adolescencia, publicada en el Diario Oficial el 15 de marzo de 2022.

3.1.2 Normas reglamentarias y técnicas

Así como se observa un desarrollo legal que reconoce la dignidad de las colectividades de la diversidad sexual, el Ministerio de Salud fue desarrollando orientaciones y normas técnicas para los servicios de salud, hasta configurar una política nacional para la población de género diverso en consonancia con los estándares internacionales de derechos humanos. Casi en forma coetánea con la tramitación de la Ley Zamudio, el Ministerio de Salud dictó el primer instrumento para los servicios de salud en la Circular N°34, de septiembre de 2011, en el contexto de los lineamientos de la estrategia Hospital Amigo.[52] Posteriormente, la Circular N°21, del 14 de junio de 2012, tuvo como propósito promover el respeto a la dignidad, la identidad de género y nombre social en la atención sanitaria para las personas trans.[53] Estableció obligaciones a los servicios, promoviendo la eliminación de prácticas discriminatorias a fin de garantizar una atención respetuosa y libre de violencia.

Desde el año 2022, el Ministerio de Salud ha desarrollado un conjunto de circulares y orientaciones técnicas que configuran el marco administrativo de la atención sanitaria de personas trans y de género diverso. El punto de partida de esta serie es la Circular N°5, del 19 de mayo de 2022, emitida por las Subsecretarías de Salud Pública y de Redes Asistenciales, sobre la atención de salud de la infancia y adolescencia trans y género no conforme.54 De acuerdo a lo señalado en la misma Circular, se refiere a la atención de aquella persona "que no está de acuerdo o no sigue los estereotipos sociales, acerca de cómo debe expresarse o actuar acorde al sexo asignado al nacer".[54] Su contenido instruye a los equipos de salud a respetar la identidad del niño, niña o adolescente con independencia de su edad, emplear su nombre social y pronombre –consignándolos en los sistemas de registro–, y capacitar al personal en materias de diversidad sexual. Además de lo anterior, el Ministerio ha ido elaborando numerosas circulares que detallan las orientaciones técnicas sobre registro y trato; acceso a tratamientos hormonales para adultos (2025)[55] y para adolescentes (2024 y 2026); respecto

[52] Subsecretaría de Salud Pública y Subsecretaría de Redes Asistenciales, *Circular N°34, Instruye sobre la atención a personas trans y fortalecimiento de la estrategia de Hospital Amigo a las personas de la diversidad sexual en establecimientos de la red asistencial*, 13 de septiembre de 2011, https://www.minsal.cl/wp-content/uploads/2024/03/CIRCULAR-34-Atencion-de-personas-trans.pdf

[53] Ministerio de Salud, *Circular N°21, Reitera instrucción sobre la atención de personas trans en la Red Asistencial*, 14 de junio de 2012.

[54] Ibíd.

[55] Subsecretaría de Salud Pública y Subsecretaría de Redes Asistenciales, *Consideraciones Técnicas Operativas para el abordaje de la Terapia Hormonal en Personas Trans Adultas*, s/f. https://diprece.minsal.cl/wp-content/uploads/2025/07/consideraciones-tecnico-operativas-THGA-adultos.pdf

a las intervenciones quirúrgicas de esterilización (2022);[56] en cuanto a la atención sanitaria para personas con enfermedad por relleno sintético permanente (2026).[57] Esas orientaciones son una muestra de la especial preocupación del Minsal por remover obstáculos en la atención sanitaria, asegurando el consentimiento informado de las personas, sobre la base de la autonomía, la dignidad de las personas y el trato respetuoso. En materia de trato digno, las orientaciones incorporan un enfoque interseccional, donde se reconoce que factores como el género, la orientación sexual, la identidad de género, la edad, la discapacidad o la condición migratoria pueden influir en las experiencias de acceso a la salud.[58] Las orientaciones técnicas sobre trato digno desarrollan principios y recomendaciones para promover una atención sanitaria basada en la dignidad humana, la igualdad y la no discriminación. En lo relativo a los tratamientos hormonales, se especifican criterios de elegibilidad, seguimiento clínico, evaluación de riesgos y coordinación entre niveles asistenciales para garantizar tratamientos seguros, oportunos y respetuosos de la autonomía de los usuarios.[59]

El protocolo sobre enfermedades derivadas del uso de rellenos sintéticos permanentes, que afectan especialmente a mujeres trans, reconoce que estas intervenciones suelen estar asociadas a barreras de acceso a procedimientos corporales seguros y a contextos de discriminación estructural. El documento propone, en ese sentido, una respuesta integral que combina atención médica, apoyo psicosocial y estrategias de prevención.[60]

La Subsecretaría de Redes Asistenciales del Minsal, mediante orientaciones técnicas para actualizar o elaborar protocolo de trato y registro para personas trans, en el marco de la circular N°21, instó a que cada establecimiento de salud dicte sus propios protocolos en esta materia y estrategias de capacitación de los equipos.[61]

---

[56] Subsecretaría de Salud Pública, *Circular N°09, Reitera directrices para anticoncepción quirúrgica y consentimiento informado en regulación de la fertilidad*, 11 de noviembre de 2022. https://diprece.minsal.cl/wp-content/uploads/2022/11/Circular-N%C2%B009-Esterilizacion-Quirurgica.pdf

[57] Subsecretaría de Redes Asistenciales, *Resolución exenta 201, Protocolo para la Prevención y Atención Integral de Personas con Enfermedad por Relleno Sintético Permanente (ERSP) en la Red de Salud*, 2026. https://www.minsal.cl/wp-content/uploads/2026/02/RES.-EXENTA-N%C2%B0-201-2-APRUEBA-PROTOCOLO-RELLENO-SINTETICO-DUPLICADO.pdf

[58] Ministerio de Salud, *Orientaciones técnicas sobre trato digno en la atención de salud con enfoque de derechos y género*, 2023, op. cit.

[59] Subsecretaría de Salud Pública y Subsecretaría de Redes Asistenciales, *Consideraciones Técnicas Operativas…*, op. cit.

[60] Subsecretaría de Redes Asistenciales, *Resolución exenta 201, Protocolo para la Prevención y Atención Integral de Personas con Enfermedad por Relleno Sintético Permanente…*, 2026, op. cit.

[61] Subsecretaría de Redes Asistenciales, *Orientaciones técnicas para actualizar o elaborar protocolo de trato y registro para personas trans, en el marco de la circular N°21*, s/f. https://www.minsal.cl/wp-content/uploads/2024/05/ORIENTACIONES-TECNICAS-PARA-ACTUALIZAR-O-

El Ministerio de Salud ha mostrado especial preocupación por los adolescentes trans y de diversidades sexo genéricas, primero con una orientación técnica sobre acompañamiento psicosocial a la identidad de género y otra sobre niños, niñas y adolescentes (NNA) intersex. En la Circular N°15 de 2023, se instruye a los equipos de salud respecto de NNA con variaciones de las características sexuales (personas intersex) desincentivando intervenciones médicas irreversibles que no sean clínicamente necesarias sin el consentimiento informado de los involucrados, promoviendo un enfoque interdisciplinario orientado a preservar la integridad corporal, la autodeterminación y el bienestar psicosocial de esta población.[62]

También, en 2023, el Ministerio dictó una orientación técnica para la implementación del acompañamiento psicosocial a la identidad de género para niños, niñas y adolescentes.[63] Estas orientaciones son una herramienta técnico-normativa para operacionalizar las garantías establecidas en la Ley 21.120 sobre Identidad de Género y en la Ley 21.430 de Garantías y Protección Integral de la Niñez y Adolescencia. En consonancia con los principios emanados de ambos cuerpos legales, dichas orientaciones reconocen la identidad de género como una dimensión fundamental de la dignidad y autonomía personal, enfatizando principios como el interés superior del niño, niña y adolescente, la autonomía progresiva, la no discriminación, la confidencialidad, la dignidad en el trato y la no patologización de las identidades trans y de género diverso. Disponen que el Estado es garante de asegurar las condiciones que permitan el desarrollo integral de NNA, promoviendo entornos seguros y libres de violencia o exclusión basadas en la identidad de género.

La Orientación Técnica del Minsal, de 2023, desarrolla, además, los fundamentos conceptuales y clínicos del Programa de Acompañamiento a la Identidad de Género (PAIG). Para ello, adopta una comprensión contemporánea de la identidad de género como una experiencia diversa, dinámica y legítima, alejándose de modelos patologizantes históricamente utilizados en la atención de personas trans. El documento en su formulación

ELABORAR-PROTOCOLO-DE-TRATO-Y-REGISTRO-PARA-PERSONAS-TRANS-EN-EL-MARCO-DE-LA-CIRCULAR-N%C2%B021-MINISTERIO-.pdf

62 Subsecretaría de Salud Pública, *Circular N°15, que Instruye a equipos de salud a adoptar todas las medidas necesarias para asegurar el interés superior de niños, niñas y adolescentes con variaciones de las características sexuales*, 7 de noviembre de 2023. https://otdchile.org/wp-content/uploads/2023/11/MINSAL-Circular-No-15-del-7-noviembre-2023-Interes-superior-nna-intersex.pdf

63 Ministerio de Salud, *Orientación técnica para la implementación del acompañamiento psicosocial a la identidad de género para niños, niñas y adolescentes, en la Red de Salud Pública Chilena*, septiembre de 2023. https://diprece.minsal.cl/wp-content/uploads/2024/01/2024.01.03_OTACOMPAN%CC%83AMIENTO-PSICOSOCIAL-IDENTIDAD-DE-GENERO-NNA.pdf

teórica se refiere al "Modelo de Estrés de Minoría", desarrollado por Ilan H. Meyer, epidemiólogo siquiátrico estadounidense que explica cómo el estigma, la discriminación y la exclusión social afectan la salud física y mental de la población trans y de género diverso, y propone una aproximación afirmativa de género orientada a fortalecer recursos personales, promover el bienestar, apoyar la construcción de una identidad auténtica y reducir los efectos negativos de la violencia y la marginación.[64] Desde esta perspectiva, el acompañamiento psicosocial no busca modificar la identidad de género de los NNA, sino generar condiciones que favorezcan su desarrollo, participación y ejercicio efectivo de derechos. La Circular N° 8 del Minsal, por su parte, regula los procedimientos para la incorporación de niños y niñas menores de 14 años al PAIG y busca armonizar la autonomía progresiva de los menores con las responsabilidades de cuidado de madres, padres o representantes legales. Además, establece criterios para la obtención de autorizaciones, mecanismos de resolución de conflictos y procedimientos de evaluación orientados a garantizar el acceso oportuno al acompañamiento psicosocial, siempre bajo el principio del interés superior del niño y el respeto de su identidad de género.[65]

Finalmente, tanto la Circular N° 8 del Minsal como la Orientación Técnica del PAIG de 2023, describen la implementación del programa en la red pública de salud, incluyendo la organización de los distintos niveles de atención, los procesos de acompañamiento psicológico y biopsicosocial, los mecanismos de coordinación intersectorial y los sistemas de capacitación, supervisión y evaluación. El modelo propuesto coloca el énfasis en la continuidad de cuidados, en la integralidad de la atención y en la articulación con familias, establecimientos educacionales y redes comunitarias. Asimismo, identifica tres componentes centrales de intervención: la atención género-afirmativa, la orientación y apoyo familiar y la inclusión de NNA en sus entornos educativos y sociales. Adicionalmente, la Circular Nº 8, estableció los criterios para las autorizaciones parentales buscando armonizar las responsabilidades de madres, padres o representantes legales con la autonomía progresiva de niños, niñas y adolescentes. También definió mecanismos de resolución de conflictos y procedimientos de evaluación orientados a garantizar el acceso oportuno al acompañamiento

[64] Ibíd., p. 14.

[65] Minsal, Subsecretaría de Redes Asistenciales, Circular N° 8, 5 de diciembre de 2025 (no disponible en sitios oficiales en línea; contenido reportado en BiobioChile: "Minsal ordena limitar acceso de menores de 14 años al programa de acompañamiento para niños trans", 17 de diciembre de 2025. https://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/chile/2025/12/17/minsal-ordena-limitar-acceso-de-menores-de-14-anos-al-programa-de-acompanamiento-para-ninos-trans.shtml).

psicosocial de NNA, bajo los principios que resguardan su interés superior y el respeto a la identidad.[66]

En 2024 se dictó la Circular B/N N°07 relativa a la terapia hormonal para adolescentes.[67] En ella se busca garantizar el acceso a servicios de salud en base al respeto de la identidad de género de NNA, la promoción de su bienestar integral y acompañamiento en los procesos de toma de decisiones relevantes para sus vidas, resguardando la autonomía progresiva, dignidad en el trato y seguridad en la atención sanitaria. Señala la Circular que los lineamientos técnicos específicos sobre terapia hormonal género-afirmativa para adolescentes se basan en evidencia científica y estándares internacionales, los cuales se encuentran en constante revisión y actualización.

En este marco, el Ministerio recomienda diferir el inicio de nuevos tratamientos con bloqueadores de la pubertad y terapia hormonal cruzada hasta la publicación de los lineamientos técnicos nacionales, indicando que las decisiones deben adoptarse mediante evaluación individualizada de cada caso y considerando la mejor evidencia científica disponible. Esta postura del Minsal, aún vigente –dado que por ahora no existen nuevos lineamientos–, refleja la tensión habitual que se produce en las políticas de salud entre la protección de derechos, la autonomía personal y la obligación estatal de asegurar intervenciones seguras y basadas en evidencia. Respecto de la población adolescente que ya se encontraba recibiendo terapia hormonal género-afirmativa, podrá continuar accediendo a dichos tratamientos en el marco de la continuidad de la atención especializada.

Dado el cambio de lineamientos, se instruyó a los equipos de salud para fortalecer el acompañamiento psicosocial de las personas que se encuentran a la espera de una eventual indicación médica para iniciar tratamiento hormonal. De esta forma, la circular sitúa el acompañamiento profesional, el apoyo familiar y la protección del bienestar biopsicosocial como elementos centrales de la respuesta sanitaria, y reafirma que el acceso a la salud de adolescentes trans y de género diverso debe desarrollarse desde un enfoque de derechos, libre de discriminación y orientado a favorecer su desarrollo integral.

---

[66] Subsecretaría de Salud Pública y Subsecretaría de Redes Asistenciales, *Circular N°8, Autorización para la participación en el Programa de Acompañamiento a la Identidad de Género en Niños, Niñas y Adolescentes menores de 14 años*, 5 de diciembre de 2025. https://www.movilh.cl/wp-content/uploads/2025/12/Circular-8-Minsal-trans.pdf

[67] Subsecretaría de Salud Pública, *Circular B/N N°07*, 14 de junio de 2024. https://www.minsal.cl/wp-content/uploads/2024/07/CIRCULAR-N-7-Recomendaciones-para-el-abordaje-de-la-Terapia-hormonal-Generoafirmativa-en-adolescentes.pdf

Producto de las dudas sobre el alcance de esta Circular, el Ministerio dictó una complementaria: la Circular Nº3 en febrero de 2026.[68] En ese documento se precisan criterios para el acceso a terapias hormonales en adolescentes trans. El documento enfatiza la necesidad de una evaluación clínica integral, interdisciplinaria y centrada en el interés superior del adolescente, considerando su autonomía progresiva y capacidad de decisión. Asimismo, busca uniformar la interpretación de la normativa vigente en la red asistencial, al promover una atención basada en evidencia científica, derechos humanos y enfoque afirmativo de género, y la eliminación, o al menos reducción, de barreras arbitrarias en el acceso a prestaciones de salud.

Resulta posible entender que ciertas intervenciones médicas puedan suspenderse frente a nueva evidencia científica que exija modificaciones a prácticas clínicas existentes. No obstante, una postergación de ese tipo debe ser evaluada conforme a la prohibición de regresividad en la satisfacción del derecho a la salud. Esto implica justificar la suspensión por razones de medicina basada en evidencia y no con argumentos ajenos a la información científica disponible que respondan a una visión ideológica de negación de derechos de la población trans y no a motivos sanitarios. A más de dos años de la publicación del Minsal sobre atención a adolescentes trans, las autoridades pertinentes debieran explicar las causas del retraso en la adopción y publicación de los nuevos lineamientos técnicos, pues esta dilación afecta a NNA que requieren el inicio de un tratamiento de hormonización, independientemente del acompañamiento a las personas en transición que declara la autoridad.

La legalidad de las Circulares del Minsal –relativas al acceso de los adolescentes trans a programas y tratamientos de identidad de género– fue reclamada ante la Contraloría General de la República, a pedido de la diputada Gloria Naveillán Arriagada, del Partido Nacional Libertario. La impugnación apuntaba a la circular N°5, de 2022, de las Subsecretarías de Salud Pública y de Redes Asistenciales, y a la resolución exenta N°812, de 2021, de la Superintendencia de Educación, las que impartieron instrucciones, en sus respectivos ámbitos, en materia de identidad de género.[69] A juicio de la diputada, las actuaciones de esas reparticiones afectarían a niños y niñas menores de 14 años, ya que no se ajustarían a la edad mínima exigida en la Ley 21.120, para efectos de iniciar procedimientos

[68] Subsecretaría de Salud Pública y Subsecretaría de Redes Asistenciales, *Circular N°03, Circular complementaria que precisa los alcances interpretativos de la circular N°7 de 2024 respecto a terapias hormonales para adolescentes,* 17 de febrero de 2026.

[69] Contraloría General de la República, *Dictamen D91N26*, 2 de marzo de 2026.

de "reasignación" del sexo registral. La Contraloría al efectuar el control de legalidad señala que "la circular N°5, de 2022, de las Subsecretarías de Salud Pública y de Redes Asistenciales, en síntesis, instruye a los equipos de atención respetar la identidad del niño, niña o adolescente con independencia de su edad; utilizar su nombre social o pronombre, debiendo consignar en el sistema de registro su nombre legal en caso de que no haya cambiado, y capacitar y reforzar el conocimiento de los equipos en materias de diversidad sexual." Indica, además, que ambas circulares se dictan en el marco de las competencias de ambas reparticiones públicas y que las instrucciones "no contienen disposiciones relacionadas con el cambio registral de sexo de niños, niñas y adolescentes, ni con la edad exigida para iniciar tal procedimiento, de modo que esta Contraloría General no advierte la concurrencia de las posibles irregularidades denunciadas." Agrega el ente contralor que las actuaciones están "conforme a la normativa, el reconocimiento y protección de la identidad y expresión de género, así como la adopción de medidas destinadas a prevenir discriminaciones arbitrarias y garantizar los derechos de los niños y niñas, proceden con independencia de la edad exigida para el cambio registral previsto en esa ley."[70]

Es preciso recordar, para efectos del contenido de este capítulo, que, a partir de un conjunto de lineamientos desarrollados por más de dos décadas, el Estado desarrolló una política nacional en salud, en consonancia con las obligaciones y estándares internacionales de derechos humanos. En relación al tema analizado, la Política Nacional de Salud para Personas Trans y de Género Diverso, adoptada en 2025,[71] reconoce que la identidad de género constituye un derecho fundamental que debe ser protegido y garantizado, en el contexto de un sistema sanitario que respete la dignidad, autonomía y diversidad de todas las personas. La mencionada política nacional advierte sobre las barreras estructurales que enfrentan estas colectividades en el acceso a la salud, derivadas del estigma, la discriminación, la patologización histórica de las identidades trans y las desigualdades sociales, considerando además la interseccionalidad y el curso de vida. Este último constituye uno de los enfoques de la política, cuyo propósito es considerar las trayectorias vitales de las personas, reconociendo la relación entre las experiencias de las primeras etapas de la vida y los resultados de salud posteriores. De este modo, se orienta a que las acciones sanitarias no

[70] Ibíd.

[71] Ministerio de Salud, *Resolución exenta 1083, Política Nacional de Salud para Personas Trans y de Género Diverso*, 2025. https://diprece.minsal.cl/wp-content/uploads/2025/09/RES.-EXENTA-N%C2%B0-1083-POLITICA-NACIONAL-DE-SALUD.pdf

se limiten al manejo de enfermedades, sino que se centren en la persona, en la promoción de su salud y en el fortalecimiento de sus capacidades.[72]

La política define una visión, misión y propósito orientados a construir un sistema de salud accesible, pertinente y seguro para las personas trans y de género diverso. Para ello, organiza sus acciones en cinco ejes estratégicos:

– Regulación y protección de derechos, orientado a fortalecer marcos normativos y mecanismos de protección frente a la discriminación.
– Acceso universal y provisión de servicios, enfocado en garantizar prestaciones de salud integrales, oportunas y culturalmente pertinentes.
– Difusión, formación y capacitación, destinado a desarrollar competencias en los equipos de salud y reducir prácticas discriminatorias.
– Participación y comunicación social, que promueve la inclusión de organizaciones y comunidades trans en el diseño e implementación de políticas públicas; y
– Gestión de la información e investigación, orientado a mejorar los sistemas de registro, la generación de evidencia y la toma de decisiones basada en datos.

Estos ejes se articulan bajo los principios de no patologización, integridad, dignidad y autonomía. Sin embargo, persiste una brecha entre lo que la política declara y lo que ocurre en la práctica. Como veremos más adelante, el reconocimiento formal de derechos no se ha traducido plenamente en buenas prácticas clínicas ni en servicios de salud disponibles, accesibles, aceptables y de calidad. A su vez, el control de legalidad de la Contraloría General de la República que reafirma las competencias de las reparticiones de salud y educación para dictar instrucciones sobre NNA trans se mantiene firme, pero, como se verá, hay otros aspectos que, actualmente, se encuentran en tensión *por la forma* en que esta entidad fiscaliza los programas de salud sobre identidad de género. Después analizaremos por qué están en entredicho algunos de los elementos del derecho a la salud de las personas trans en la fiscalización de la Contraloría, en especial la protección de la confidencialidad médica, que compromete la dimensión de aceptabilidad y calidad del derecho a la salud sexual de esta población.

[72] Ibíd., p. 36.

4. ANÁLISIS DEL ESTADO DE CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES INTERNACIONALES A LA LUZ DE LOS ELEMENTOS DEL DERECHO A LA SALUD

En esta sección analizaremos los elementos esenciales e interrelacionados del derecho a la salud de la población trans o de género diverso en Chile –a saber, las dimensiones de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad de los bienes y servicios–, a la luz de la Observación General N°14 del Comité DESC. Más adelante veremos que estos elementos, en situaciones concretas, se entrecruzan como sucede, por ejemplo, con los relativos a la disponibilidad, la accesibilidad de los mismos, su aceptabilidad o su calidad. Para el análisis de cumplimiento, conforme a los factores detallados, se revisarán los antecedentes de reclamación administrativa ante la Superintendencia de Salud (Tabla 1) y ante el Fondo Nacional de Salud. Así también, en las secciones que siguen, analizaremos las respuestas a las solicitudes de información presentadas a los servicios de salud del país para efectos de este capítulo.

Tabla 1: Descripción de los reclamos según materia y submateria de clasificación y la identidad de género de las personas reclamantes.

Materia	Total	Submateria	Femenino trans	Masculino trans	Total
Trato digno	51	Respeto y protección de la vida privada y la honra de la persona durante su atención de salud.	7	15	22
		Adopción de actitudes que se ajusten a normas de cortesía y amabilidad.	6	18	24
		Acompañamiento digno Art. 6 Ley 21.584.	0	1	1
		Utilización lenguaje adecuado e inteligible durante la atención.	0	1	1
		Sin especificación.	1	2	3

Materia	Total	Submateria	Femenino trans	Masculino trans	Total
Atención oportuna y sin discriminación	117	Atención preferente (mayores de 60 años y personas en situación de discapacidad).	4	0	4
		Discriminación arbitraria.	12	10	22
		Lista de espera No GES-Cirugía.	2	10	12
		Lista de espera No GES-Exámenes y procedimientos.	1	2	3
		Lista de espera No GES-Interconsulta.	7	12	19
		Rechazo o denegación de la atención.	10	13	23
		Retraso injustificado de la atención.	15	9	24
		Sin especificación.	7	3	10

Materia	Total	Submateria	Femenino trans	Masculino trans	Total
Información financiera y administrativa	21	Cobro prestaciones efectivamente otorgadas con el detalle de estas.	3	2	5
		Información financiera-Información de Aranceles en atención ambulatoria.	1	0	1
		Información financiera-Información de Aranceles en atención hospitalizada.	0	4	4
		Información financiera-Presupuesto para atención electiva.	4	2	6
		Información previsional.	1	0	1
		Procedimiento de reclamo.	3	0	3
		Sin especificación.	0	1	1
Seguridad del paciente y calidad de la atención de salud	2	Sin especificación.	1	1	2
Atención electiva o programada	4	Cheque o dinero en efectivo paciente ISAPRE.	2	1	3
		Cheque o dinero en efectivo paciente FONASA.	1	0	1

Materia	Total	Submateria	Femenino trans	Masculino trans	Total
Atención de urgencia o emergencia	2	Pagaré u otra garantía paciente FONASA.	0	1	1
		Sin especificación.	1	0	1
Sin competencia	29	Cobro de prestación efectivamente otorgada.	1	0	1
		Manejo clínico.	3	2	5
		Mediación paralela.	1	0	1
		Otra orientación a usuario.	3	3	6
		Sin competencia.	7	6	13
		Sin especificación.	1	2	3
Sin información	3	Sin especificación.	1	2	3
Competencia de la IF	6	Materia GES.	2	2	4
		Otra materia IF.	1	0	1
		Materia Ley de Urgencia.	1	0	1
Información clínica	21	Entrega de Ficha Clínica.	3	1	4
		Entrega de informe: epicrisis (hospitalizado).	0	1	1
		Entrega de Informe: informe médico.	2	2	4
		Información clínica (general).	2	3	5
		Licencia médica y certificado médico.	1	1	2
		Reserva de información clínica.	3	1	4
		Sin especificación.	0	1	1

Materia	Total	Submateria	Femenino trans	Masculino trans	Total
Derechos de personas con discapacidad psíquica o intelectual	1	Contención: farmacológica.	1	0	1

Fuente: Tabla generada con datos proporcionados y categorizados en materias y submaterias por la Superintendencia de la Salud.

Se realizó una revisión del corpus jurisprudencial de las acciones presentadas por personas trans en torno al derecho a la salud, entre 2016 y 2026[73] (Tabla 2). Respecto de las sentencias analizadas, es preciso señalar que se encuentran dos casos en los cuales se presentan las decisiones de primera y segunda instancia y tres entrevistas realizadas a personas con experiencia y conocimiento en el tema. Asimismo, se realizará una exhaustiva exposición y análisis de las recientes decisiones de tribunales superiores relativas a las solicitudes de información por parte de la Contralora General de la República, que no se encuentran disponibles al público en la base de datos del Poder Judicial o de buscadores comerciales de jurisprudencia. Las decisiones de los tribunales serán analizadas en la sección correspondiente a cada una de las dimensiones del derecho a la salud, ya detalladas previamente en este capítulo.

Tabla 2. Distribución de sentencias judiciales 2016-2026 por Corte y año

Año	Nº	Tribunal y Rol	Tribunal y Rol	Tribunal y Rol
2016	1	C.A. de Iquique 480-2016		
2017	3	C.A. Antofagasta 131-2017	C.A. Valparaíso A-573-2017	C.A. La Serena 826-2017
2018	1	C.A. Santiago 3854-2018		
2019	2	C.A. Santiago 6356-2019	C.A. Santiago 34.289-2019*	
2020	3	C.S. 97.283-2020**	C.S. 25.158-2019*	C.A. Santiago 27.405-2020**

[73] Se realizó una revisión de la jurisprudencia en las bases de datos de vLex. No hay sentencias registradas para el 2021. Además, se han incorporado al análisis tres sentencias proporcionadas por personas de las colectividades: al tratarse de causas con reserva en las bases de datos del Poder Judicial es imposible acceder a ellas por las vías regulares de acceso a la información.

2022	1	C.S. 88.713-2021		
2023	1	C.A. Antofagasta 7528-2023		
2024	1	C.A. Santiago 16424-2024		
2025	1	C.A. Iquique 1778-2025		
2026	2	C.A. La Serena 632-2026	C.A. Temuco 3743-2026	

*corresponden al mismo caso en primera y segunda instancia.
** corresponden al mismo caso en primera y segunda instancia.

Se incorpora, además, la información relevada a partir de las solicitudes de información a las Subsecretarías del Ministerio de Salud y los servicios de salud a lo largo del país.

Este marco de análisis aplicado a las diversas fuentes de información permite evaluar, en detalle y con rigor metodológico, las barreras que enfrenta la población trans y de género diverso en el sistema de salud chileno y, a partir de ello, proponer recomendaciones en la materia.

4.1. Disponibilidad

La disponibilidad como uno de los elementos del derecho a la salud pone de relieve la obligación de que el Estado cuente con "un número de bienes y servicios públicos de salud y centros de atención así como programas".[74] El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales considera que la suficiencia de bienes, servicios o profesionales de la salud dependerá del nivel de desarrollo de cada país, lo cual implica contar con los medicamentos esenciales definidos por la Organización Mundial de la Salud. Agrega que el personal de salud debe estar capacitado –un factor de importancia para asegurar la calidad de atención en términos técnicos y conforme a la evidencia– y bien remunerado.

La disponibilidad del derecho a la salud, en tanto derecho social, se encuentra entre las obligaciones progresivas, no obstante el deber de cumplimiento inmediato por parte del Estado de las obligaciones que dicen relación con el derecho a igual trato y no discriminación.[75] Las obligaciones progresivas imponen el deber de avanzar hacia el aseguramiento del

[74] Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC), *Observación General Nº14*, op. cit., párr. 12 a).

[75] Comisión de Derechos Humanos, *Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. El derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental. Informe del Relator Especial, Sr. Paul Hunt*, 13 de febrero de 2004, E/CN.4/2004/49, 16 de febrero de 2004, E/CN.4/2003/58, párr. 27. https://www.un.org/womenwatch/ods/E-CN.4-2003-58-E.pdf. https://www.ohchr.org/es/documents/reports/report-special-rapporteur-right-everyone-enjoyment-highest-attainable-standard-mental-health-2004

disfrute del derecho a la salud conforme a la obligación de cumplimiento progresivo.[76] Este es un aspecto central para evaluar la disponibilidad de servicios, en especial en lo que se refiere a contar con personal sanitario especializado para la prestación de servicios a la población trans.

Los datos muestran importantes brechas relativas a la cantidad de profesionales capacitados para atender las necesidades de las personas trans. Esto se refleja en listas de espera y ausencia de centros de atención en diversas regiones del país, todo lo cual redunda, finalmente, en barreras para el disfrute del derecho a la salud de esta población. Las respuestas a las solicitudes de información –desde 2021 a 2026– y la revisión de la jurisprudencia de una década (2016-2026), para el desarrollo de este capítulo, dan cuenta de la falta de personal en los servicios de salud. A su vez, los reclamos de personas trans y género diverso a la Superintendencia de Salud, consignados más adelante, y a servicios de salud específicos, refuerzan la relación entre las garantías de accesibilidad y de disponibilidad en el tratamiento o las cirugías. Tal como se aprecia en la Tabla 1, 58 reclamos a la Superintendencia se vinculan con lista de espera (34) y retraso injustificado en la atención (24). En cuanto a la información proporcionada por los servicios y hospitales, uno de estos establecimientos detalla, por ejemplo, que la dupla HOSLA/PAIG para adolescentes atiende a la población adulta apoyada por un interno de medicina, pero que el equipo no cuenta con endocrinólogo pediátrico.[77] El Servicio de Salud Arauco precisa que no cuenta con un programa de políticas de salud trans y que realiza las derivaciones para especialistas y cirugías –conforme a la red de la macrozona para el tratamiento de personas– al Hospital Guillermo Grant Benavente de Concepción. No obstante, este servicio, a través de la red de atención primaria, proporciona apoyo en salud mental a 22 personas del PAIG; ya cuenta con 21 personas egresadas, y existe un tiempo de espera de seis meses.[78] Este servicio indica haber recibido dos reclamos por no respetar el nombre social de personas trans.

El Servicio Metropolitano Sur indicó que –entre los años 2021 a 2026– se realizaron nueve histerectomías y 12 mastectomías, y que no han recibido reclamos durante ese periodo.[79] Otro hospital indica haber recibido

[76] Organización Mundial de la Salud, *El derecho a la salud en la jurisprudencia: folleto informativo 31*, Ginebra, 2008, pp. 33-34. https://acnudh.org/el-derecho-a-la-salud-folleto-informativo-no-31/

[77] Respuesta del Hospital San Juan de Dios de los Andes, dependiente del Servicio de Salud de Aconcagua; solicitud de acceso a la información AO021T0002738, 8 de abril de 2026.

[78] Servicio de Salud Arauco, solicitud de acceso a la información AO030T0001580, 12 de abril de 2026.

[79] Servicio Metropolitano Sur, solicitud de acceso a la información AO011T0002311, 26 de abril de 2026.

siete reclamos entre agosto de 2022 y marzo de 2026, cinco de ellos por lista de espera para cirugía mamaria y otro por una hora médica.[80] En otro, han recibido cuatro reclamos –entre 2022 y 2023– por retraso en consulta a especialista (uno) y por lista de espera para cirugía (tres).[81] El Hospital de Los Ángeles da cuenta de 14 reclamos, siete de ellos por derivación a otros centros y uno por lista de espera.[82] Una encuesta nacional sobre salud trans, realizada entre enero de 2021 y junio de 2022, mostró que entre las principales barreras observadas estaban las listas de espera (54,4%), la ausencia de especialistas (52,4%) y la falta de servicios de salud (34,8%).[83]

La revisión de jurisprudencia muestra un grupo de tres casos de reclamos relacionados con el retraso en la programación para cirugía. En todos se rechazan las acciones judiciales, argumentando que la espera por cirugía no es imputable al servicio, dado que no cuentan con un cirujano plástico que pueda realizar las intervenciones y que los servicios deben programar las cirugías conforme a los criterios de urgencia de las diversas condiciones médicas.[84] Desde el Hospital de Iquique, Dr. Ernesto Torres Galdames, argumentan a la Corte que la "Región de Tarapacá […] que debe dar solución quirúrgica a la totalidad de las cirugías de especialidad de la población [...] genera, dado que los recursos son limitados, que los pacientes sean ingresados a una lista de espera quirúrgica". Añaden que para dar solución a esa demanda existen criterios de priorización, que consideran la gravedad del cuadro clínico, la posibilidad de tener secuelas, y el tiempo de espera, entre otros factores. Al efecto, la Corte precisa que en Oficio Ordinario C 27 N° 373, de 2021, de la misma Subsecretaría de Redes Asistenciales del Ministerio de Salud, se instruye como criterio de priorización: 1) usuarios en espera de intervenciones quirúrgicas con prioridad sanitaria; 2) usuarios con oportunidad bajo régimen de G.E.S.; 3) usuarios Sename; 4) usuarios PRAIS y 5) usuarios con 2 o más años de antigüedad en listas de espera no G.E.S. La respuesta de la Corte prosigue señalando que después de la pandemia por "COVID19, en julio de 2023, debido a la alta ocupación de camas hospitalarias, a través de Memorándum N° 113-A 2023, modificó

[80] Hospital Claudio Vicuña, de San Antonio, solicitud de información AO022T0003191, 8 de abril de 2026.

[81] Hospital del Salvador, de Santiago, solicitud de acceso a la información AO079T0001570, 22 de mayo 2026.

[82] Hospital de Los Ángeles, solicitud de acceso a la información AO029T0002646, 26 de abril de 2026.

[83] Miguel Roselló-Peñaloza y otros, "Demands for Health Care and Barriers to Health Care Access Among Transgender and Nonbinary People in Chile: A Nationwide Survey", *Transgender Health*, vol. 10, núm. 1, 2025, p. 90.

[84] Corte de Apelaciones de Iquique, rol 1778-2025, 5 de diciembre de 2025; y Corte de Apelaciones de La Serena 632-2026, 19 de mayo de 2025.

la priorización de las cirugías, considerando situaciones particulares de la región, por lo que el orden de prelación se estableció de acuerdo con el siguiente criterio: a) pacientes de urgencias y los ya hospitalizados, b) pacientes oncológicos, c) pacientes de patologías o problemas de salud G.E.S. vencidos y por vencer, desde el más antiguo al más reciente, de preferencia ambulatorios y d) pacientes de patologías o problemas de salud no G.E.S. Se ha intentado la derivación a Antofagasta y se encuentra en un lugar prioritario, en la lista de espera la subespecialidad de Cirugía Plástica y Reparadora." El hospital agrega, en su informe a la Corte, que realizará una derivación al Hospital de Alto Hospicio.[85]

Al respecto, es necesario relevar el criterio que utiliza el tribunal para rechazar el recurso al señalar que la falta de atención no es imputable al Servicio, pues no hay cirujano plástico disponible. La explicación de la Corte ignora que entre las obligaciones internacionales está precisamente la existencia de personal capacitado disponible para esta clase de intervenciones. Esto constituye una responsabilidad estatal conforme a la Observación General N°14 del Comité del PIDESC, al igual que el Principio 17 de los Principios de Yakarta, que insta a los Estados a adoptar leyes y medidas para que todas las personas accedan a centros, productos y servicios de salud, incluyendo atención médica afirmativa de género.

En un sentido similar razona la Corte de Apelaciones de La Serena. La persona recurrente (cuya identidad no se puede revelar y a quien llamaremos "F") había reclamado con antelación ante FONASA y la Superintendencia de Salud. F ingresó, en noviembre de 2021, al programa trans, se le realizó una evaluación psiquiátrica en mayo de 2022, e ingresó al programa de identidad de género en mayo de 2023, iniciando un tratamiento de endocrinología y hormonoterapia. Se incorporó formalmente al PAIG en noviembre de 2024, donde se le pesquisó un cuadro de sintomatología ansiosa –con tratamiento por parte del servicio de salud– y se le derivó a una interconsulta de cirugía plástica para mastectomía. El hospital en cuestión informa que F se encuentra en lista de espera, pero que el Servicio no puede responder con celeridad. La institución explica a la Corte que "carece actualmente de especialista en cirugía plástica", y advierte que esta carencia "corresponde a una problemática estructural de la red pública regional y no a una decisión singular o discriminatoria respecto del actor, situación que -asevera- afecta también a otros pacientes que requieren prestaciones reconstructivas no GES, incluidas pacientes oncológicas que

[85] Corte de Apelaciones de Iquique, rol 1778-2025, op. cit.

permanecen en lista de espera desde el año 2022."[86] El hospital explica a la Corte que se encuentra realizando gestiones administrativas para contratar un especialista en cirugía plástica e invoca "el Decreto N°18 de 2026 del Ministerio de Salud, que declaró alerta sanitaria por listas de espera oncológicas, señalando que dicha normativa obliga a priorizar recursos asistenciales para pacientes con sospecha o confirmación de cáncer, de manera que acceder a la pretensión del recurrente implicaría alterar el orden de priorización y afectar el principio de igualdad ante la ley respecto de otros usuarios en espera."[87]

En un caso similar, una mujer trans se encuentra en lista de espera y debe ser derivada para una cirugía desde la II Región a la IV. El hospital de Antofagasta indica que no tiene capacidad resolutiva para la realización de una genitoplastía feminizante, y que se activan las derivaciones al centro de salud que corresponde a la red en estos casos, el hospital San Juan de Dios de la Serena.[88] En un único caso, visto por la Corte de Apelaciones de Temuco, se acoge la acción y se ordena al servicio en cuestión tramitar la interconsulta de una paciente, gestión indispensable si se desea ingresar a la lista de espera para una intervención.[89]

Según indica la Dra. Melissa Cifuentes Arévalo, uróloga y especialista en cirugía reconstructiva genital, entrevistada para este capítulo, las intervenciones de reasignación de sexo a personas trans en Chile presentan listas de espera. En la Región Metropolitana sólo el Hospital Sótero del Río realiza intervenciones de manera normal, aunque actualmente tiene 16 personas en lista de espera. En el caso del Hospital José Joaquín Aguirre, el único especialista con que contaba emigró a otro país acrecentando la lista de espera de ese establecimiento.[90] Según la doctora Cifuentes, los datos de intervenciones de 2025 muestran que en el Hospital de la Serena se realizaron cuatro cirugías, con 30 personas en lista de espera; el Hospital Van Buren realizó ocho de la lista de espera antigua y cerró la prestación desde 2025; el Hospital de Osorno realizó 12 intervenciones, en la actualidad no cuenta con cirujano y tiene a 15 personas en lista de espera. En palabras de

---

86 Corte de Apelaciones de La Serena 632-2026, op. cit. considerando 2º.

87 Ibíd., considerando 6º.

88 Corte de Apelaciones de Antofagasta, rol 7528-2023, 6 de octubre de 2023. El Hospital de Antofagasta reprocha la conducta de la recurrente, por haber perdido horas con especialistas, que son muy escasas. El hospital detalla que la cirugía requiere de tratamiento y control médico previo, y que la conducta de la persona que interpuso el recurso ha significado suspensión de horas programadas con especialista al no concurrir, y en otras por llegar con gran retraso, obligando a reprogramarlas; así también, de asistir a las consultas sin haberse realizado los exámenes requeridos.

89 Corte de Apelaciones de Temuco, rol 3743-2025, 5 de diciembre de 2025.

90 Entrevista realizada el 5 de agosto de 2026.

la entrevistada, "es la peor situación de los últimos 10 años en relación a las genitoplastías en el sistema público chileno".[91]

Tal como establece la Observación General N°14, la dimensión de disponibilidad del derecho a la salud incluye tener personal médico y profesional capacitado en cantidad suficiente. Las obligaciones progresivas imponen el deber de avanzar hacia el aseguramiento del disfrute del derecho a la salud, y la evaluación sobre la disponibilidad de servicios conforme a la obligación de cumplimiento progresivo.[92] Este es un aspecto central en la evaluación de la disponibilidad de servicios, en especial, el contar con personal sanitario para la prestación de dichos servicios a la población trans. Así, la ausencia de cirujano plástico en una región no es una situación que excuse en forma automática la responsabilidad estatal. El Estado debiera acreditar, en esas circunstancias, que utilizó el máximo de recursos disponibles y los mayores esfuerzos para reducir el déficit. En este sentido, es relevante observar con mayor detención los diagnósticos de diversos actores –estatales y privados– y las medidas que el Estado ha adoptado para superar las carencias descritas. La literatura consultada advierte sobre un importante compromiso en la salud mental entre personas trans y género diverso, y mayores tasas de suicidio que el resto de la población.[93]

Un informe de la Subsecretaría de Redes Asistenciales a la Comisión Mixta de Presupuesto da cuenta de las brechas en recursos humanos en salud, y en particular de la ausencia de especialistas médicos, en endocrinología de adultos y pediátrica en cirugías plásticas o reparadoras.[94] El mismo informe reconoce que las brechas repercuten en inequidades territoriales, tal como lo ilustran los casos reseñados y estudios sobre el tema.[95] Por su parte, un informe del Colegio Médico, de 2017, consignó que la lista de espera fue aumentando en forma paulatina en lo relativo a condiciones

---

91 Ibíd.

92 Organización Mundial de la Salud, *El derecho a la salud: folleto informativo 31*, Ginebra, 2008, pp. 33-34. https://acnudh.org/el-derecho-a-la-salud-folleto-informativo-no-31/

93 Mónica Guzmán-González y otros, "Salud mental en población transgénero y género no conforme en Chile" *Revista Médica de Chile*, vol. 148 núm. 8, 2020, pp. 1114-1115.

94 Subsecretaría de Redes Asistenciales, envía informe para dar cumplimiento de lo solicitado en Ley de Presupuestos del Sector Público N°21.722 del año 2025, Partida Ministerio de Salud, *Glosa N°01 letra d), inciso 4. Letra d) Brechas de Personal de Salud por Servicio de Salud y especialidad. Ley de Presupuesto N°21.722/2025*, Oficio CP N°20457 / 2025, 28 de septiembre de 2025, p. 26. https://observatoriorhs.minsal.cl/wp-content/uploads/2026/07/Glosa-01-letra-d-inciso-04-junio-1.pdf

95 Véase también, Rodrigo Torres-Quevedo, "Déficit de médicos especialistas en las regiones y en el sistema público", *Revista Chilena de Cirugía*, vol. 68, núm. 4, 2016, pp. 279-280.. El autor precisa en su análisis que casi el 58% del personal médico se concentra en la Región Metropolitana seguido por la V y VIII Región.

no GES,[96] respecto de las cuales no existe una obligación –conforme a la ley– de otorgarlas en un determinado plazo.

El estudio de Huaiquilaf-Jorquera y otros sobre el estado de situación con las especialidades médicas en 2024, en este ámbito, reafirma la concentración de profesionales en ciertas regiones, cuestión que se asocia, a su vez, con la existencia de centros de formación para las especialidades en esos territorios.[97] Indica que en 2024 –de acuerdo a los datos proporcionados por la Superintendencia de Salud– en el país existía un registro de 201 especialistas en endocrinología y 265 personas especializadas en cirugía plástica y reparadora, no pudiendo establecer si todos aquellos profesionales estaban laboralmente activos ni tampoco si ejercían sus funciones en el sistema público o privado de salud.

Considerando el contexto señalado, es claro que el sistema público de salud no responde en términos de oportunidad en el acceso a la atención de las personas trans, por la falta de disponibilidad de especialistas y, también, por factores territoriales. Lo anterior implica que tampoco se satisface el componente de accesibilidad geográfica del derecho a la salud.

La falta de personal para la realización de cirugías, además de retrasar la atención en salud de las personas trans y género diverso, incide en el incremento de las listas de espera quirúrgicas generales del sistema público[98] y en la carencia de horas de especialistas, como en el caso de los endocrinólogos que evalúan tratamientos previos a la cirugía.[99] Lo señalado da cuenta de un problema estructural del sistema de salud público. El Relator de Naciones Unidas advierte que la falta de profesionales capacitados se produce, entre otros motivos, por las desmejoradas condiciones laborales y los extensos turnos del sistema público y las brechas salariales entre el aparato público y el privado.[100]

---

[96] Roberto Estay y otros, *Desde el conflicto de listas de espera, hacia el fortalecimiento de los prestadores públicos de salud, una propuesta para Chile*, Departamento de Políticas de Salud y Estudios del Colegio Médico A.G., 29 de septiembre de 2017. https://www.colegiomedico.cl/wp-content/uploads/2019/03/Documento-Listas-de-Espera.pdf

[97] Sayen Huaiquilaf-Jorquera y otros, "Médicos especialistas en Chile: Análisis de la situación 2024", *Revista Médica De Chile*, vol. 154, núm. 03, 2026, p. 322.

[98] Ministerio de Salud, *Informe relativo a Glosa 06, lista de espera no GES y garantías de oportunidad GES retrasadas según la Ley N°21.796 de presupuesto 2026,* Oficio CP N°15024 / 2026. https://www.minsal.cl/wp-content/uploads/2026/07/Glosa-06-letra-a-b-c-i-j-k-comun-a-la-partida-1er-trimestre-1.pdf

[99] El Servicio de Salud Aconcagua afirma que no cuenta con endocrinólogo pediatra. Solicitud de acceso a la información AO101T0000719.

[100] Comisión de Derechos Humanos, *Los derechos económicos, sociales y culturales. El derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental. Informe del Relator Especial, Sr. Paul Hunt*, presentado de conformidad con la resolución 3003/31, 13 de febrero de 2023, E/CN.4/2003/58, párr. 95.

Esa brecha salarial se traduce en un éxodo al sistema privado. En 2017, el Colegio Médico en una mesa de trabajo sobre captación y retención de especialistas para el sistema público de salud, había señalado que los especialistas se concentran en determinadas regiones y, en especial, en el sector privado. A ello se suma la disposición del personal sanitario a vivir preferentemente en ciertas zonas del país, lo que aumenta la inequidad territorial y provoca una concentración de especialistas en algunos centros urbanos.[101] El Relator alude a las remuneraciones como un factor determinante, junto a otras condiciones laborales, entre las que es preciso considerar la violencia en el contexto de agresiones al personal de salud, y los extensos turnos que deben realizar los profesionales en el sistema público.[102]

Una encuesta nacional del Colegio Médico, de 2023, detalla las motivaciones de los profesionales para permanecer o retirarse del sistema público de salud.[103] Entre los principales motivos para mantenerse (Período Asistencial Obligatorio –PAO– y no PAO) están "el compromiso con el sistema público (83%), seguido por el desarrollo profesional (60%) y la carrera funcionaria (6%)", lo cual se da tanto en hombres como en mujeres. "Las principales desmotivaciones para mantenerse en el sistema público de salud expresada por médicos y médicas en PAO son: las malas condiciones laborales (53%), seguido por la baja remuneración o no pago de asignaciones (34%), en tercer lugar, la sobrecarga laboral (27%), en cuarto lugar, el escaso incentivo al desarrollo profesional (15%) y, en quinto lugar, el acoso o maltrato laboral (13%). Esto se da tanto en hombres como en mujeres."[104] Las limitaciones de la infraestructura y la falta de medicamentos en los centros de salud, figuran también entre las causas de desmotivación. Así, según los y las encuestadas, las recomendaciones

[101] El Servicio de Salud de Antofagasta da cuenta de un reclamo por las dificultades para acceder a interconsultas y a especialista por parte de una persona trans en la localidad de Mejillones, solicitud de acceso a la información AO018T0003184, 8 de abril de 2026.

[102] Revista del Colegio Médico.cl: "Trabajo Gremial: Retención y captación de especialistas para el sector público", 28 de marzo de 2023. https://revista.colegiomedico.cl/trabajo-gremial-retencion-y-captacion-de-especialistas-para-el-sector-publico/?utm_source=chatgpt.com. Indican, por ejemplo, que hay otros incentivos no remuneracionales como formación, proyección, estabilidad laboral, conciliación y las necesidades personales y/o familiares de la persona involucrada. Esos factores podrían ser decisivos para tomar una decisión como, por ejemplo, permanecer en una ciudad o mudarse a otra.

[103] En la encuesta participaron 3.394 profesionales. Steffi Wachtendorff Salinas e Iván Mendoza González, *Informe de encuesta* "*Acciones para atraer y fomentar la permanencia de médicos y médicas especialistas en el sistema público de salud*", Departamento de Trabajo Médico, Colegio Médico de Chile A.G., 2023, https://www.colegiomedico.cl/wp-content/uploads/2023/08/Informe-Encuesta-Colmed-2023-final.pdf

[104] Ibíd., p. 6.

para mejorar la presencia o captación de profesionales ponen el énfasis en la mejora de las remuneraciones (sueldo base y asignaciones), otorgándole prioridad a las zonas más distantes y con mayores brechas de especialidades (43%), y la creación de asignaciones que estimulen la contratación por 33 y 44 horas.[105]

La ausencia de especialistas es un problema multifactorial y, aunque el Estado ha desplegado algunas acciones, al parecer estas no resultan suficientes para atraer al personal sanitario a trabajar en el sistema público de salud. Según la encuesta del Colegio Médico, la mejora en las remuneraciones e incentivos para la desconcentración regional no serían las únicas condiciones para la retención y captación de especialistas, mientras persistan otros factores que afectan la decisión, como es el caso de la infraestructura hospitalaria, la calidad de vida en otras zonas del país y la posibilidad real del especialista médico de trasladarse con la familia. Ahora bien, las condiciones laborales no sólo afectan al personal médico especializado, sino también a otros profesionales de los servicios. Según una persona entrevistada del Bloque Salud Trans, para efectos de este capítulo, es importante monitorear las condiciones bajo las cuales trabajan los funcionarios en el PAIG, pues en algunos casos, las horas asignadas a las duplas psicosociales para el programa han sido desviadas para satisfacer tareas de otros programas. A esto se suma el hecho de que las condiciones laborales entre distintos servicios del país son muy disímiles y que los profesionales no cuentan, a veces, con el apoyo necesario para la ejecución de sus labores. Tal como señala la entrevistada, el presupuesto asignado para el Programa podría ser materia de discusión, así como lo fue en 2026.[106]

El cumplimiento de la obligación de disponibilidad de servicios y la responsabilidad estatal exigen medidas que apuntan a factores más estructurales al sistema de salud en su conjunto, cuyo análisis escapa al alcance de este capítulo.

En este sentido, la capacidad del sistema de mejorar, en términos generales, las condiciones laborales de los profesionales, dependerá, entre otros factores, del presupuesto asignado a distintas glosas, afectando la disponibilidad y accesibilidad de los servicios y su aseguramiento continuo. Por lo señalado, es muy comprensible la preocupación ciudadana ante posibles recortes presupuestarios al Ministerio de Salud, dado que, de producirse, la red pública no solo no podría mejorar en los aspectos reseñados antes, sino que se debilitaría.

[105] Ibíd.

[106] Entrevista a representante del Bloque Salud Trans, 16 de julio de 2026.

4.2. Accesibilidad

Como se analizó en la primera sección del presente capítulo, la accesibilidad implica el deber del Estado de asegurar que los bienes y servicios de salud sean accesibles a todas las personas, sin discriminación alguna. A su vez, el concepto implica acceso sin discriminación, accesibilidad física y geográfica, económica, y de información.[107]

Las respuestas a las solicitudes de información a los servicios de salud sobre los reclamos –a través de la OIRS (Oficina de Información y Reclamos en Salud), en los últimos cinco años–, muestran que la mayoría de los servicios indican no recibir reclamos.[108] Incluso, un servicio reporta llamativamente que no cuenta con registros de reclamos, y responde que de haber existido fueron resueltos.[109] Entre aquellos que los registran, el número de reclamos es acotado. Las materias reclamadas se concentran en el trato dispensado, el irrespeto al uso del nombre social, la no modificación en el sistema informático del nombre y sexo registral en las plataformas, o el retardo en la derivación o agendamiento para la cirugía.[110] Los reclamos por falta de atención oportuna se reflejan en algunas de las sentencias ya analizadas sobre listas de espera.

---

[107] Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC), *Observación General Nº14*, op. cit., Párr. 12 letra b).

[108] El Servicio de Salud Metropolitano Sur indica no haber recibido reclamos. Servicio de Salud Metropolitano Sur, Solicitud de acceso a la información, AO011T0002311, 12 de abril de 2026.

[109] El Servicio de Salud de Chiloé indica que no registra reclamos y que de haberlos fueron resueltos. Servicio de Salud de Chiloé, Solicitud de acceso a la información AO035T0002130, 13 de abril de 2026.

[110] El Hospital de Los Ángeles, dependiente del Servicio de Salud del Biobío, reporta 14 reclamos en cinco años, seis por trato, siete por derivaciones y uno por espera. Servicio de Salud Bío-Bio, Solicitud de acceso a la información AO029T0002646, 12 de abril de 2026. El Hospital de Urgencia Asistencia Pública (ex-Posta Central en Santiago) indica que ha recibido ocho reclamos. Hospital de Urgencia Asistencia Pública (HUAP), Solicitud de acceso a la información AO069T0001118, 4 de abril 2026. En el Hospital del Salvador se registran cuatro reclamos por tiempo de espera para la cirugía, por irrespeto con el uso de pronombres masculinos y por no cambiar nombres en el sistema. En este centro también hay una felicitación por el trato recibido por la persona que fue atendida por un médico otorrino. Hospital del Salvador, Solicitud de acceso a la información, AO079T0001570, 22 de mayo de 2026. El Hospital Dr. Eduardo Pereira de San Antonio, entre agosto de 2022 y marzo de 2026, recibió siete reclamos, cinco de los cuales se refieren a lista de espera para cirugía mamaría, uno por una hora médica y un tercero por solicitar antigua cédula de identidad. Servicio de Salud Valparaíso-San Antonio, Solicitud de acceso a la información AO022T0003191, 8 de abril de 2026. El Servicio de Salud de Coquimbo reporta dos reclamos en el Hospital de Salamanca por malos tratos, falta de empatía y contención. Servicio de Salud Coquimbo, Solicitud de acceso a la información AO020T0002622, 8 de abril de 2026. El Servicio de Salud de Arauco registra dos reclamos por trato discriminatorio por parte de personal clínico, quienes no habrían respetado el nombre social y emitido comentarios "desafortunados" por la apariencia de NNA. Servicio de Salud Arauco, Solicitud de acceso a la información AO030T0001580, 12 de abril de 2026.

Adicionalmente, la información de los reclamos interpuestos en FONASA y la Superintendencia de Salud –en el período 2022 al 2026 (Tabla 1)– reitera los problemas de retraso en la atención y en el trato a las personas trans. En el caso de FONASA, esta institución informa que en ese período ha recibido 19 reclamos relacionados con demoras y lista de espera para la atención, continuidad y seguimiento clínico, coordinación y derivaciones entre establecimientos, rectificación de datos de identidad o género, y trato inadecuado o, como indica textual la respuesta, "presuntamente" discriminatorio.[111]

Por su parte, la Superintendencia informó que desde junio de 2021 a febrero de 2026 ha recibido 257 reclamos. Los datos presentados en la Tabla 2 correspondientes a la categorización por materia y submaterias de la Superintendencia, advierten dos importantes dimensiones de denuncias: las situaciones por falta de atención oportuna y sin discriminación (117) y por falta de trato digno (51), a las que se suman denuncias por información financiera, entre otras. Del total de reclamos, 111 corresponden a mujeres trans.[112]

Se puede advertir que, además del acceso oportuno, uno de los problemas esenciales de la población transgénero es el trato discriminatorio o inadecuado y el irrespeto a su identidad, tal como lo evidencian las denuncias presentadas tanto a FONASA como a la Superintendencia de Salud. El escaso número de reclamos en los cinco últimos años debe ser ponderado con cautela, ya que las personas, en general, no utilizarían de manera masiva los canales de reclamos, tales como el de OIRs. El trabajo de Roselló-Peñaloza y otros mostró que más de un 83% de personas trans y no binarias encuestadas habían recibido un trato abusivo en el contexto de atención de salud, y de ellas sólo un 8% realizó un reclamo por el trato recibido.[113] La encuesta reveló que un 21% de quienes recibieron un trato abusivo no hizo nada, un tercio cambió de profesional tratante, un 26% migró a otro centro de salud y un 30% no continuó con la atención.[114] En sede judicial podemos distinguir diversas acciones relacionadas con discriminación, trato irrespetuoso o violencia, dirigidas en contra de

[111] Solicitud de acceso a la información AO0010173, 7 de abril de 2026.
[112] Solicitud de acceso a la Información A0006T0010849, 7 de abril de 2026.
[113] Miguel Roselló -Peñaloza y otros, "Abuse in Chilean Trans and Non-Binary Health Care: Results from a Nationwide Survey", *Social Sciences, vol.* 13, p. 6.
[114] Ibíd., p. 10.

Gendarmería,[115] el Servicio Nacional de Menores (ex Sename),[116] servicios de salud[117] e isapres.[118]

Los casos de personas privadas de libertad muestran distintos niveles de problemas: las condiciones carcelarias existentes, los tratos discriminatorios u otras formas de violencia, que se suman a dificultades en el acceso a la salud sexual de las personas trans. Este colectivo es particularmente vulnerable en un contexto de privación de libertad. La Corte de Apelaciones de Iquique, en un fallo al respecto, reprocha la actuación de Gendarmería y es enfática en asegurar la continuidad del tratamiento de VIH de una persona trans que durante el traslado desde un penal le extraviaron los medicamentos y la ficha clínica.[119] Gendarmería responde que se buscó remediar la situación y explica que la interna se habría negado a salir a la hora médica prevista, porque no le permitieron ir vestida de mujer y con sus alhajas. La Corte acogió el recurso y ordenó, de manera inmediata, a Gendarmería trasladar a la interna al hospital para continuar con su tratamiento. La conducta de Gendarmería, en este caso, constituyó una clara vulneración al derecho a la salud y también a las Reglas de Mandela sobre acceso a terapias para VIH y al resguardo de la ficha clínica de una persona en tratamiento.[120]

Otros casos muestran complejidades que desbordan la salud sexual, aspecto que representa sólo uno de los factores de reclamo. En uno de esos casos, dos personas interponen un recurso en contra de Gendarmería, en 2017, por diversas situaciones que los afectan en forma personal y también en común. La mujer trans reclama por inspecciones corporales que no son realizadas por personal del mismo sexo; porque no se ha respetado su identidad de género al usar el nombre registral; por trato homofóbico; por no haber sido acogida su solicitud de concurrir al Registro Civil para poder celebrar un acuerdo de unión civil con su pareja del mismo sexo también recluida. Añade a lo reclamado, que su pareja padece de hepatitis C, pero que no cuenta con los medicamentos para su tratamiento, y que

---

[115] Corte de Apelaciones de Iquique, rol 480-2016, 23 de junio de 2017; Corte de Apelaciones de la Serena, rol 826-2017, 23 de junio de 2017; Corte de Apelaciones de Antofagasta, rol 131-2017, 6 de febrero de 2017.

[116] Corte de Apelaciones de Valparaíso, rol 573-2017, 21 de diciembre de 2017.

[117] Corte de Apelaciones de Temuco, rol 3743-2026, 20 de febrero de 2026.

[118] Corte de Apelaciones de Santiago, rol 27405-2020, 8 de agosto de 2020; Corte Suprema, rol 97283-2020, 10 de noviembre de 2020; Corte de Apelaciones de Santiago, rol 34289-2019, 6 de agosto de 2019; Corte Suprema, rol 25158-2019, 9 de marzo de 2020.

[119] Corte de Apelaciones de Iquique, rol 480-2016, 29 de julio de 2016.

[120] Asamblea de Naciones Unidas, *Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Nelson Mandela)*, 8 de enero de 2016, reglas 24 y 26. https://docs.un.org/es/A/RES/70/175.

la recurrente no accede a los tratamientos de hormonización a través de sus propias hormonas inyectables ni a los medicamentos para el VIH.[121] El tribunal realiza un exhaustivo examen, revisa los antecedentes del tribunal de garantía, el informe del hospital del penal y el reporte de Gendarmería. Esta institución responde en relación al respeto de la identidad de género, señalando que se ciñe a los protocolos, afirmando nombrar a las personas por su nombre y sexo registral, y en este caso se trata de un varón. Que siendo el recurrente un hombre, las revisiones son realizadas por personal masculino y, además, en el contexto de un penal que está destinado a hombres. Sobre el acceso al tratamiento para hormonización en el Hospital de la Serena, Gendarmería presenta la bitácora institucional donde quedó reseñado que la interna se negó a concurrir a la hora médica al hospital, por lo cual fue sancionada por siete días. Por último, respecto a la reclamación de obstrucción para que pueda celebrar un acuerdo de unión civil, Gendarmería argumenta que la negativa de una salida al Registro Civil se basa en que no es posible que la interna pueda celebrar un acuerdo de unión civil (AUC), pues mantiene un matrimonio vigente. El hospital del penal, por su parte, indica que no se ha privado de los medicamentos para el VIH y que, respecto al reclamo por falta de medicamentos para la hepatitis C de su pareja, se informa que no hay una indicación de medicamentos, por cuanto los profesionales del Hospital de la Serena no los han recetado. Es llamativa la justificación de Gendarmería en referencia al reclamo por trato discriminatorio: "se trata de un penal de hombres y se los llama por su nombre registral". Dicha explicación, tal como indican las recurrentes, reproduce un criterio incompatible con el reconocimiento de la identidad de género, con el trato no discriminatorio y el respeto por las internas trans. Esta conducta es reprochada por la Corte acogiendo el recurso por vulneración al derecho de identidad.

El reclamo por falta de acceso a tratamiento de hormonización presenta varios matices planteados por la parte demandada. Se indica que la recurrente debe asistir a los controles médicos lo que requiere de su colaboración, y que habiéndose agendado una hora con un especialista de urología, la interna se negó a salir del penal en tres oportunidades, lo que significó la pérdida de horas de especialistas. Estos antecedentes, según el informe de Gendarmería, estaban en conocimiento del juez de garantía. Se indica, además, que el hospital o unidad de salud del penal le entrega tratamiento hormonal oral, pero que no hay indicación de un tratamiento inyectable y de haberla debe ser efectuada a través del hospital. La Corte

[121] Corte de Apelaciones de la Serena, rol 826-2017, 23 de junio de 2017.

concluye –revisando los informes del juez de garantía y las fichas clínicas con las solicitudes de atención para tratamiento de feminización– que la conducta de la interna va "en desmedro de su propia salud", pero recuerda que, siendo una persona privada de libertad, el Estado debe asegurar que cuente con todas las posibilidades de acceso a servicios y tratamiento. La Corte no da lugar a su salida para la celebración del AUC, pues la interna no se ha divorciado, y rechaza esa parte del recurso. El tribunal reconoce el derecho a tratamientos que el Estado debe facilitar, pero no bajo las condiciones que desee una persona, y plantea que deben seguirse los lineamientos clínicos, partiendo del supuesto que la parte interesada participará y colaborará en su propio proceso. De este modo, el Estado no tiene responsabilidad, a menos que lo obstruya sin fundamentos razonables, en el acceso a un tratamiento de hormonización por parte de la interna.

Otro caso involucra a tres mujeres trans recluidas en el Centro penitenciario de Antofagasta, que recurren en contra de un oficial de Gendarmería, la empresa concesionaria Sodexo y Gendarmería. Las internas indican que fueron golpeadas al llegar al penal, que las desvistieron debiendo mostrar sus senos frente a personal masculino y que se les llamaba por sus nombres masculinos. Respecto de la empresa concesionaria de la cárcel, Sodexo, las internas reclaman que no cuentan con talleres deportivos o recreativos, que hay sobrepoblación carcelaria y que no tienen donde mantener los medicamentos refrigerados para el tratamiento de VIH. Acusan, además, que un gendarme se habría apropiado de los bienes de una de las reclusas trans que es parte de la demanda. La concesionaria informó que los medicamentos para el VIH no requieren refrigeración, y para aquellos fármacos que lo requieren existe un refrigerador, cumpliéndose todas las normas técnicas y autorizaciones del Seremi de Salud. Sobre los tratamientos hormonales solicitados por las internas, la empresa indica que estos exigen prescripción médica, manejo y control por parte de un especialista, y que al tratarse de un penal para hombres no cuentan con un especialista en ginecología ni otras especialidades para mujeres en el penal. Gendarmería añade que no ha existido interrupción en el tratamiento con medicamentos para el VIH para una de las internas. En cuanto al tratamiento hormonal, la institución señala que no tiene ningún antecedente al respecto, que para realizarse requiere control y prescripción médica y que ellas no pueden tener acceso a él en forma directa.

Sobre las condiciones carcelarias, Gendarmería informó que existe un problema de sobrepoblación, reconoce que no hay personal femenino para la realización de las inspecciones y que no están dadas las condiciones para

trasladar a las internas a otro módulo, pues su seguridad estaría en riesgo. Finalmente, se precisa que las internas no han sido incorporadas a talleres, pues sólo llevan tres días en el penal. La Corte acoge el recurso. Instruye a que el penal adopte medidas de seguridad y que las inspecciones sean realizadas por personal femenino de enfermería de Gendarmería o que, de no haberlo, las inspecciones sean menos invasivas, ordenando además la capacitación del personal en materia de identidad de género y el nuevo tipo penal de tortura. La Corte, al igual que en el caso seguido por la Corte de La Serena,[122] rechaza la posibilidad de acceso a medicamentos propios, pero no explicita que esa posibilidad se habilita con el debido control o indicación médica.

El último caso revisado es el de una adolescente trans bajo custodia en un Centro de Internación Provisoria, en régimen cerrado, en el cual cumplía una sanción de tres años por robo con intimidación.[123] El recurso de amparo en contra del Servicio Nacional de Menores (Sename) es ocasionado por un traslado a otro centro –desde la Región de Valparaíso a la Región Metropolitana–, ya que afectaría su tratamiento de hormonización. La adolescente reconoce las riñas en que ha participado, reclama que no se le ha dado la oportunidad de cambio, y manifiesta que la persona a la cual ella califica como su agresora, es la que debe ser trasladada. El Sename basa su decisión en las graves disputas entre la interna y otra adolescente y que ella no habría cumplido el compromiso de no iniciar esas grescas. Explican que en el último incidente resultó herida y se planteó la urgente necesidad de su traslado, circunstancia que fue notificada al tribunal de garantía. Sobre la supuesta obstaculización al tratamiento médico, Sename informa que acompañó a la recurrente para su ingreso al programa del servicio de salud Van Buren; que se encuentra en la lista de espera para su ingreso formal, pero antes de su tratamiento debe pasar por una evaluación. Sin embargo, ello no ha sucedido, explica el Servicio, pues la adolescente no concurrió a la hora agendada. Agrega el informe de Sename que el deseo de permanecer en el mismo centro se debe a una disputa de revancha, es decir, de validación ante las otras internas, situación que sería muy propia de una cultura carcelaria. Indica que el servicio tiene plena disposición de que prospere el ingreso de la adolescente a un tratamiento en el politrans, y a realizar todas las coordinaciones con el Centro de Internación Provisoria –CIP– de la Región Metropolitana. La Corte acoge los argumentos del Sename, en voto dividido, que se fundamenta

[122] Ibíd.

[123] Corte de Apelaciones de Valparaíso, rol 573-2017, 21 de noviembre de 2017.

en el derecho de la adolescente, bajo su interés superior, al derecho a su identidad. La pregunta es si se ha producido o no una vulneración de los derechos humanos imputable al Estado. La Corte señala que el traslado no resulta ser arbitrario cuando está en juego la propia seguridad de la interna. El voto disidente, por su parte, indica una vulneración de la Convención Internacional de los Derechos del Niño, sin embargo, no realiza ningún test de proporcionalidad con los antecedentes tenidos a la vista sobre la seguridad de la adolescente. La Corte señala que no existe prueba cierta de obstaculización del inicio de un tratamiento hormonal. Agrega que no se puede sostener, a priori, en este caso, una vulneración de derechos humanos imputable al Estado en razón de discriminación y accesibilidad, menos si se considera que desde Sename estaban haciendo las gestiones necesarias para que la adolescente pudiera iniciar dicho tratamiento.

Otros pronunciamientos de las Cortes corresponden a la negativa de instituciones previsionales –ISAPRE y CAPREDENA– de negar afiliación, de otorgar una cobertura reducida a una persona trans, o rechazar la cobertura de una cirugía de readecuación corporal.

El rechazo de la Isapre Colmena a afiliar a un hombre trans bajo el argumento de que su orientación sexual se trataría de una enfermedad preexistente o de aceptarla bajo la condición de una cobertura restringida al 25% de las prestaciones por 36 meses, es rechazada tanto por la Corte de Apelaciones como por la Corte Suprema. La Isapre argumenta, en primera instancia, que la OMS mantenía la transexualidad como enfermedad bajo el CIE-10, por lo cual la persona "tiene un riesgo individual de salud"; que la institución previsional cuenta con autonomía contractual para celebrar contratos, y que se le estaría obligando a cubrir mastectomía parcial o total, prótesis testicular, histerectomía o vulvectomía simple y medicamentos, además de las licencias.[124] La Corte de Apelaciones rechazó tales argumentos citando en primer término la OC-24 de la Corte IDH sobre identidad de género; los Pactos de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y de Derechos Civiles y Políticos, que prohíben la discriminación; además de la Ley 20.609, conocida como Ley Zamudio, que incluye la identidad de género entre las causas prohibidas de discriminación. La Corte Suprema agrega –entre los argumentos para rechazar la apelación de la Isapre– que la Constitución garantiza el derecho a elegir el sistema de salud. La Corte recuerda que la autonomía contractual de la institución previsional está limitada, por la esencia del derecho constitucional, a ofrecer un sistema de protección a la salud, y que un eventual riesgo financiero para la entidad

[124] Corte de Apelaciones de Santiago, rol 34.289-2019, 6 de agosto de 2019.

no puede privar de tal derecho a un potencial afiliado. Añade que la Isapre, además de vulnerar las normas constitucionales, también transgrede la Ley 21.120 sobre identidad de género que prohíbe la patologización de la transexualidad. Indica que "La situación de una persona transgénero [...] no es la de un paciente que sufre una enfermedad sino la de una persona que manifiesta una identidad de género distinta a su sexo biológico".[125]

Un segundo caso, también contra la Isapre Colmena tiene pronunciamientos en primera y segunda instancia. Aquí la institución previsional no argumenta la cuestión de la "enfermedad preexistente", pues la mujer trans ya estaba afiliada. Esta vez la controversia gira alrededor de la pregunta respecto a si la readecuación corporal es, o no, una intervención cosmética que estaría fuera de la cobertura del contrato. Es relevante advertir la solicitud de la afiliada para realizarse una reconstrucción corporal que incluye feminización corporal y facial para la readecuación de su cuerpo, acorde con su identidad de género. Ella solicita implante mamario, tratamiento de lipo lifting de cejas, lipopapada, lipotransferencia de glúteos además de una rinoplastía.[126] La Corte en primera instancia, primero indica que la recurrente no tiene un derecho indubitado, que las intervenciones respecto a las que reclama no constituyen un tipo de urgencia que tenga que ser resuelta por la Corte, pues lo que se encuentra en disputa es una interpretación por el alcance del contrato y su cobertura, asunto que debe ser resuelto por la Superintendencia, en razón de lo cual rechaza el recurso. La Corte Suprema en un fallo razonado analiza el caso en dos pasos: afirma la identidad de género como un derecho de la recurrente, lo que ello significa para su adecuación corporal, y recuerda la existencia de un código de FONASA bajo el rótulo de cirugías plásticas o reconstructivas, homologables a las de un implante mamario.[127] La Corte, citando la guía clínica para la readecuación corporal, señala que las operaciones de reasignación sexual relativas a la incongruencia entre el cuerpo y la identidad no son operaciones estéticas. Sin embargo, precisa que no todas las intervenciones solicitadas por la recurrente cumplen los lineamientos de reasignación sexual, pues hay algunas cuyo fin es el de embellecimiento, por lo cual no se encuentran en el ámbito de la cobertura de la Isapre. En esa categoría estarían la reconstrucción corporal y la facial, las cuales, independiente de su sexo u orientación sexual, una persona puede querer cambiar por no estar conforme con algunos aspectos de su físico (sería

[125] Corte Suprema 25.158-2019, 9 de marzo de 2020, considerado 8º.
[126] Corte de Apelaciones de Santiago, rol 27.405-2020, 8 de agosto de 2020.
[127] Corte Suprema, rol 97.283-2020, 10 de noviembre de 2020.

el caso de intervenciones como el lipo lifting de cejas, la lipopapada, la lipotransferencia glútea o la rinoplastia). La Corte las diferencia de aquellas en que se plantea la necesidad de un trasplante mamario, que tiene una cobertura FONASA bajo el rótulo de cirugías plásticas reparadoras y reconstructivas, para las que existe homologación. La Corte Suprema, acoge esta parte del recurso, señalando que el implante es necesario para la readecuación corporal y parte de la transición y, en virtud de lo anterior, la negativa de la Isapre a cubrir el pago del implante constituye una medida no razonable que vulnera derechos fundamentales a la identidad.

A nuestro juicio, la Corte razona correctamente distinguiendo aquello que es parte inherente del derecho a la identidad como un derecho fundamental versus un tipo de intervención que sería parte de un proceso cosmético, cuyo objetivo no sería sólo tener un rostro más femenino, sino una adecuación corporal conforme a determinados cánones de belleza femeninos. La Corte se alinea, con ciertos matices, en este caso, con el Principio 2 de Yakarta sobre la no discriminación y la dimensión de accesibilidad del derecho a la salud.

En un caso contra CAPREDENA –a propósito del cambio de una prótesis mamaria a una carabinera trans cuyo implante habría sido dañado por un golpe–, la Corte de Apelaciones de Santiago rechazó la acción, estimando que se trataría de una operación voluntaria y cosmética.[128] Esta vez, la Corte no realiza el razonamiento –como lo hiciera la Corte Suprema– para distinguir aquello que es "cosmético" de una intervención indispensable para una readecuación corporal, conforme a la identidad de género. La decisión de la Corte vulnera, en ese sentido, el derecho a la identidad expresamente reconocido en la Ley 21.120, el Principio 2 de Yakarta y el derecho a la salud en su dimensión de accesibilidad por razones económicas.

La distinción entre las acciones de salud necesarias para la afirmación de la identidad de género y las "meramente cosméticas" debe ser evaluada caso a caso desde el enfoque de la accesibilidad, pero también desde la aceptabilidad. En el plano de la accesibilidad, la calificación como cosmética de una prestación que integra el proceso de afirmación de género excluye a la persona de su financiamiento para readecuación corporal, sobre la base de una valoración que no se aplicaría a intervenciones equivalentes practicadas sobre cuerpos cisgénero. Se configura, así, una restricción de base discriminatoria. Como se aprecia en el caso CAPREDENA, la intervención solicitada no perseguía modificar la corporalidad de la recurrente,

[128] Corte de Apelaciones de Santiago, rol 16424-2024, 14 de octubre de 2024.

sino restituir un estado previo alterado por un golpe. Esta solicitud de tratamiento difícilmente admite ser reducida a la noción de una mera preferencia estética. La aceptabilidad implica respetar y ser sensibles al género, cuestión que no se produjo en el caso.

La calificación de "patología preexistente" –ser una persona trans– se constituye en una barrera financiera, en tanto priva a la persona de la prestación o traslada íntegramente su costo a ella. Pero opera, además, bajo una premisa patologizante de la identidad de género, contraria al principio de no patologización consagrado en la legislación nacional y detallado en el Principio 17 de Yakarta. En ese sentido, la categorización obstaculiza el acceso por partida doble: por la vía de la discriminación y por la del desfinanciamiento de la prestación, tensionando no solo el principio de no patologización, sino también el de dignidad en el trato establecido en la Ley 21.120.

El caso que revisaremos, a continuación, sobre una acción emprendida en contra del Hospital Barros Luco, muestra dos niveles de problemas.[129] Por una parte, la recurrente indica que hay una obstaculización al ingreso a tratamiento de hormonización, pues le exigen una evaluación en salud mental, la que sería discriminatoria, pues, según ella, otros hospitales no lo requieren, y, por otra parte, que de requerirse no cuenta con recursos para pagar una atención psiquiátrica. La Corte resuelve conforme a lo informado por el Hospital Barros Luco, haciendo suyo el argumento de la necesidad del cumplimiento de los lineamientos clínicos para el ingreso al programa, es decir, una evaluación de salud mental, rechazando el recurso. En este caso se presenta un problema importante de considerar en estas situaciones, que es la necesidad de un informe de evaluación emitido por un/a especialista en psiquiatría. No hay detalles en la sentencia que proporcionen herramientas para discernir respecto a este asunto, sin embargo, es posible presumir que las horas para atención en salud mental son escasas, lo cual puede implicar lista de espera y demora. La recurrente hace referencia a la necesidad de conseguir atención por parte de un/a profesional especialista en el sistema privado, suponemos que para acelerar ciertos procesos. No obstante, al no contar ella con los recursos financieros necesarios, se produce indirectamente una discriminación por razones económicas y una vulneración a la dimensión de accesibilidad del derecho a la salud por esas razones.

Dos casos merecen especial atención en lo referido a la discriminación directa ocurrida en hospitales. Uno de ellos es en contra del Hospital Sótero

[129] Corte de Apelaciones de Santiago, rol 3854-2018, 2 de marzo de 2018.

del Río por parte de una mujer trans, dado que le solicitaron de manera previa al procesamiento de sus exámenes de sangre, copia de su cédula de identidad anterior a su cambio de nombre y de la sentencia judicial que ordenó realizar dicho cambio de nombre, pese a estar el establecimiento en conocimiento de su condición de transgénero femenina bajo tratamiento hormonal. El Hospital respondió tratando de liberarse, atribuyéndole la responsabilidad al laboratorio Clínico del Hospital de la Universidad Católica que procesa las muestras e indicando que remitió dichas muestras a otro establecimiento. El Hospital de la Universidad Católica rechazó las alegaciones en su contra, desmintiendo que hubiese recibido las muestras en cuestión. La Corte rechaza el recurso por haberse solucionado el problema, pese a que pudo reprochar la conducta del centro hospitalario, y dar una respuesta favorable a las alegaciones de la mujer trans, quien, según manifestó, "se sometió a un proceso de cambio de nombre largo y desgastante justamente para evitar esta clase de discriminaciones".[130]

Otra situación compleja se produce en el Hospital de Carabineros, institución que retrasa e incluso interrumpe el inicio de una intervención de histerectomía abdominal de un joven trans, estando en el pabellón de operación.[131] Pese a que es mayor de edad, y de haber realizado el tratamiento hormonal y su cambio de nombre registral, se exige que sus padres firmen un documento que libere al hospital de cualquier responsabilidad, antes de ser intervenido. La posterior interrupción del procedimiento quirúrgico estando ya en el pabellón, se debería a que el personal médico se habría negado a continuar con la intervención, porque serían contrarios al cambio en la identidad de género. Ante el retraso en el agendamiento de la intervención, el hospital apela como justificación a la pandemia de COVID-19. La Corte Suprema, sin embargo, sostuvo que el hospital "inexplicablemente ha dilatado la ejecución de la operación", y que la readecuación corporal constituye un derecho a la identidad, por lo cual ordenó programar la intervención dentro de treinta días desde que la sentencia quedara ejecutoriada. Indica que la conducta del hospital constituye una discriminación arbitraria y vulneradora de los derechos de los numerales 1, 2 y 4 del artículo 19 de la Constitución.

En este caso, las vulneraciones no sólo se producen a nivel legal –Ley 21.120, Ley 20.609, Ley 20.584 sobre derechos y deberes de las personas en cualquier acción vinculada a su atención de salud del año 2013–, sino que también coinciden con un trato cruel y discriminatorio bajo el

[130] Corte de Apelaciones de Santiago, rol 6356-2019, considerando 2°.
[131] Corte Suprema, rol 88713-2021, 18 de abril de 2022.

Principio 18 sobre abuso médico, violentando, respecto a esta persona, los principios de la bioética sobre autonomía, no maleficencia y justicia. Ciertamente, también se vulneran las obligaciones planteadas por dos pactos internacionales: el de Derechos Civiles y Políticos y el de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. A los casos ya reseñados, se suman dos situaciones judicializadas cuyas sentencias se encuentran detalladas en el portal del MOVILH.[132]

4.3. Aceptabilidad

El componente de aceptabilidad del derecho a la salud comprende 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".[133] Uno de los elementos centrales de análisis en este componente del derecho a la salud se refiere al acceso a los datos médicos de las personas trans solicitado por la Contraloría. Actualmente, hasta el cierre de este informe, se encuentra en sede judicial por sus implicancias en lo que se refiere al quebrantamiento de la confidencialidad médica, uno de los pilares de la Ley 20.584 sobre derechos y deberes de los pacientes; del principio de la confidencialidad dispuesto en la Ley 21.120

[132] Dos fallos adicionales reportados por el Movilh dan cuenta de acciones en contra de centros de salud por no respetar la identidad de género de las personas. El primero, se trata de una acción contra la Clínica Alemana por parte de su progenitor a favor de una niña trans, debido a que la Clínica se negaba al cambio de nombre en su ficha médica. La Corte acogió el recurso en favor de la niña, señalando que "que la referida inscripción [de cambio de nombre] sólo tiene un sentido de publicidad, la que en caso alguno puede prevalecer sobre la dignidad de la persona, el interés superior del niño y la garantía constitucional de la igualdad; derechos todos que se han conculcado por la recurrida con su negativa caprichosa y antojadiza que sin duda la torna arbitraria". La segunda sentencia recae en la causa de protección rol 61.389-2018 de la Corte de Apelaciones de Santiago, debió conocer una acción en contra del Centro de Salud Vida Íntegra que le impidió a una persona el uso de su nombre social por no coincidir con el nombre legal que aparece en su previsión de salud, cuando se encontraba en la etapa de transición y habiendo cambiado su nombre en la ficha médica con acuerdo del médico tratante. El centro de salud se allanó en virtud de las orientaciones emanadas por el Ministerio de Salud para la atención de personas trans, y la Corte rechazó las alegaciones de la recurrente en relación a un trato burlesco y discriminatorio al no haber sido acreditadas. Véase, https://www.movilh.cl/biblioteca/politicas-publicas-fallos-de-tribunales-y-otros/.

[133] Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General Nº14, op. cit., párr. 12 letra c).

sobre identidad de género; y protegido también en pronunciamientos de la Corte IDH.[134]

La aceptabilidad hace especial alusión a las obligaciones de los servicios, pero irradia como obligación a todo el aparato del Estado cuando ello significa la protección de datos de las personas bajo confidencialidad médica. Como ya señalamos, el Informe de la Comisión Investigadora Nº57 de la Cámara de Diputados generó diversas reacciones tanto de la sociedad civil como de la Defensoría de la Niñez. Las organizaciones de la comunidad trans tuvieron una reunión con la Contralora General de la República a fin de informar y dar respuesta a numerosas preguntas sobre el funcionamiento del Programa de Acompañamiento de Identidad de Género, PAIG.[135] Pese a ello, la Contraloría General de la República instruyó al Ministerio de Salud, instada por el Informe de la Comisión, a solicitar a los respectivos servicios de salud del país obtener información específica de las atenciones a personas atendidas en el programa, incluyendo a las infancias y adolescencias. La solicitud exigía información sobre el RUT, el nombre social, nombre registral, fecha de nacimiento, sexo registral, identidad de género, fecha de ingreso y egreso al programa, además de la entidad hospitalaria que atiende a la persona. A lo largo del territorio, las organizaciones y padres/madres de NNA trans se activaron presentando acciones de protección para proteger los datos sensibles de sus hijos e hijas adscritos al PAIG.[136]

La Superintendencia de Salud Pública respondió a la Contraloría a través del oficio Ord C21/Nº32, el 12 de enero de 2026, afirmando que la información requerida corresponde a datos protegidos. Esta solicitud, originalmente rechazada por el Ministerio de Salud dio curso a múltiples acciones judiciales por parte de personas o representantes legales de NNA a lo largo del país, cuyos resultados son desconocidos, pues las causas han sido declaradas bajo reserva, salvo lo que trascendió en la prensa respecto de la decisión de la Corte de Apelaciones de Antofagasta.[137-138]

---

[134] Corte IDH, *caso Manuela y otros vs. El Salvador*, 2021 y Corte IDH, *caso de la Cruz Flores vs. Perú*, 2004.

[135] Entrevista a miembro del Bloque Salud Trans, 16 de julio 2026.

[136] Ibíd.

[137] Corte de Apelaciones de Santiago, rol 3059-2026; Corte de Apelaciones de Valparaíso, roles 597-2026, 805-2026, 1312-2026; Corte de Apelaciones de Arica, roles 332-6 2026 y 120-2026, Corte de Apelaciones de Temuco rol 309-2026. Según señala la entrevistada del Bloque Salud Trans, varios recursos han sido acogidos, pero sin mayor información sobre ninguno de ellos en particular.

[138] La Tercera: "Suprema respalda facultad de Contraloría para exigir antecedentes sobre programa trans", 9 de julio 2026. https://www.latercera.com/nacional/noticia/suprema-ratifica-fallo-que-argumenta-que-contraloria-puede-exigir-antecedentes-sobre-programa-trans/

En este último caso, el recurrente ha facilitado a las autoras el fallo para su análisis. La Corte de Apelaciones rechazó el recurso, descartando cualquier argumento relativo a la protección de las infancias invocado por el recurrente por tratarse de una persona adulta. En segundo término, indicó que la solicitud de información por parte de la Contraloría debe ser ponderada en virtud de su origen y fundamento que se encuentra en el oficio enviado al ente contralor por la Comisión Investigadora de la Cámara de Diputados. Afirma, además, La Corte de Apelaciones de Antofagasta, en virtud de lo informado por la Subsecretaría de Redes Asistenciales, que a partir de los datos solicitados que se encuentran en la ficha clínica no se podrá responder la pregunta sobre la calidad del servicio, y que es posible realizar la consulta en forma anonimizada. Dicha Corte acogiendo el argumento de la Contraloría indica que, "es la misma recurrida (la Contraloría) que señala la imposibilidad de realizar su función sin que se entreguen los datos pertinentes, desde que se debe comprobar la información relativa al desarrollo, práctica, procedimientos y resultados de los programas. Además del cumplimiento de las prestaciones asociadas; las transferencias o entrega de recursos y/o beneficios a los interesados, en los términos en que la normativo lo dispuso; como la circunstancia de que se hayan empleado e invertido correctamente los recursos públicos que la ley autorizó, entre otros. Así la única forma de evidenciar tales aspectos en la fiscalización es conociendo el nombre, el RUT y datos de las personas beneficiarias. Ello con la única finalidad de confirmar, que efectivamente, el órgano público atendió a los interesados, cómo y cuándo lo hizo, y si las prestaciones o atenciones involucrados se otorgaron en la forma prevista, entre ellas, en lo que concierne al suministro de los medicamentos".[139] Agrega que la Contraloría solicita la información conforme a la legalidad vigente, que no es una petición arbitraria, dado que el programa no ha sido fiscalizado desde su creación, en 2023, que se adoptan estas decisiones por el bien común, ya que se trata de mitigar riesgos en programas que involucran recursos públicos y que responde a una medida idónea y proporcional.[140] La Corte Suprema no dio lugar a alegatos y sin ofrecer argumentos sólo confirmó la sentencia de primera instancia.[141]

La controvertida solicitud de Contraloría al Minsal ha corrido una suerte distinta en una acción presentada ante la Corte de Apelaciones de Valparaíso. En este caso, las autoras hemos accedido al fallo por expresa

[139] Corte de Apelaciones de Antofagasta, rol 120-2026, considerando 9º, 2 de marzo de 2026.
[140] Ibíd., Considerando 10.
[141] Corte Suprema, rol 15126-2026, 3 de julio de 2026.

voluntad de las personas recurrentes y, dada su relevancia y considerando que esta sentencia no se encuentra disponible en la base de datos del Poder Judicial, detallaremos extensamente su razonamiento.

La Corte de Apelaciones de Valparaíso revisó detalladamente las facultades de la Contraloría, en su calidad de órgano contralor de las cuentas públicas. Analizó, asimismo, a partir de un test de proporcionalidad, el alcance y los fundamentos de la solicitud de datos sensibles en el contexto de los objetivos que debiera plantearse una auditoría general por parte del ente Contralor.

La Contralora informando del recurso, indica que

> Manifiesta que el acto no recae sobre personas naturales, sino que tiene por objeto auditar la actuación de diversas instituciones públicas que se vinculan con la ejecución de los Programas de Apoyo a la Identidad de Género y de Salud Trans. En este sentido y como ocurre en toda fiscalización que lleva a cabo, además de verificar los aspectos financiero-contables sobre la correcta ejecución de los fondos y del gasto público, por expreso mandato legal la revisión incluye prioritariamente -en lo referente al cumplimiento normativo- la verificación de que las personas beneficiarias de los programas públicos, sean niños, niñas y adolescentes o adultos, fueron oportuna y debidamente atendidos, que se les notificó de sus derechos, que la prestación otorgada corresponde a la comprometida en el respectivo programa -tanto en calidad como en su extensión- y que, para ello, el servicio público auditado observa todos los estándares y protocolos que tanto la ley como las respectivas normas técnicas exigen.

Explica Contraloría que "la única forma de evidenciar tales aspectos en la fiscalización es conociendo el nombre, rut [sic] y datos de las personas beneficiarias con la finalidad de confirmar que efectivamente el órgano público atendió a los interesados, cómo y cuándo lo hizo, si las prestaciones o atenciones involucradas se otorgaron en la forma prevista, entre ellas, en lo que concierne al suministro de medicamentos, contando con diversos mecanismos y controles físicos, lógicos y de ciberseguridad destinados a proteger los sistemas informáticos y la data almacenada y la información obtenida en la auditoría referida será analizada y tratada bajo estricto secreto y privacidad, conforme lo exigen las leyes N°s 19.628 y 10.336 y su propia naturaleza."

En este orden de ideas, la Corte realiza un test de proporcionalidad reconociendo como legítima la supervisión de los aspectos contables del

gasto público bajo la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, establecido en el art. 9, pero señala que la forma de llevarla a cabo puede ser desarrollada con otros mecanismos de supervisión sin vulnerar derechos fundamentales. Indica que la información es parte integrante de las fichas clínicas solicitadas de manera masiva no anonimizada, convirtiéndola en una solicitud de datos sensibles, al tenor del artículo 12 inciso final de la Ley 20.584. Precisamente por ser datos sensibles le recuerda que debe elegir el medio menos gravoso para el derecho fundamental afectado y que existen otras alternativas igualmente eficaces para el propósito de su labor. La Corte expresa:

> 11° [...] En el caso concreto, la Contraloría no señaló ni acreditó ante esta Magistratura haber evaluado la aplicación de mecanismos alternativos menos lesivos antes de optar por la transferencia masiva de datos sensibles nominativos. Sin embargo, tales alternativas existen y se encontraban a su disposición, entre ellas, por ejemplo, la revisión de los antecedentes en las dependencias de los servicios de salud, sin extracción ni transferencia masiva de datos nominativos, mecanismo expresamente contemplado en el artículo 131 de la Ley N°10.336, que faculta al Contralor para constituir delegados en los servicios públicos sujetos a su fiscalización, quedando bajo la autoridad del delegado el jefe de servicio y todo el personal para los efectos de proporcionar datos e informes. También pudo acudir a la utilización de técnicas de codificación que permitan la trazabilidad de las prestaciones o la realización de muestreos aleatorios sobre registros disociados, complementados con verificaciones cruzadas puntuales.
>
> 12°) Que, el fundamento principal de la recurrida para realizar el requerimiento de información es únicamente un plan general de auditoría originado en una comisión parlamentaria, careciendo de indicios o sospechas de irregularidad concretamente imputables a la actora o a los programas fiscalizados, que podrían justificar su entrega nominada.
>
> En esas condiciones, resulta desproporcionado sacrificar un derecho de rango constitucional sustentándose en una premisa fáctica carente de corroboración probatoria específica, cuando existen medios alternativos que permiten alcanzar los mismos fines de control con una intervención sustancialmente menor en la esfera íntima de los beneficiarios.

Al razonamiento de la Corte resulta pertinente sumar el análisis de algunos aspectos llamativos presentes en los fundamentos de la solicitud.

El informe evacuado por la Contraloría indica que el requerimiento se fundamenta en la garantía de acceso oportuno, de calidad y respetuoso de los derechos en la atención de salud de las personas, todo lo cual sería especialmente loable.

La Defensoría de la Niñez ha intervenido en procesos judiciales a favor de NNA trans afectados. El Defensor de esa entidad señaló que la Contralora tiene la legítima facultad de fiscalizar, pero también limitaciones en su rol, que son las de "respetar, promover y proteger derechos humanos que incorporan el enfoque de derechos y el principio de interés superior de niños, niñas y adolescentes, cuando en su rol de fiscalización existe un efecto directo o indirecto en los derechos de los niños niñas y adolescentes."[142] A juicio del Defensor, esta fiscalización se podría llevar a cabo mediante registros codificados que aseguren el anonimato, considerando dos cuerpos legales: la Ley 20.584 sobre derechos y deberes de las personas en la atención de salud y la Ley 19.628 sobre protección de la vida privada, "porque creemos que ahí evidentemente se transgreden principios de finalidad y licitud de información, ya que los datos sensibles sólo se pueden usar para fines que motivaron su recolección y se requiere consentimiento expreso para el tratamiento de estos datos."[143]

Ahora bien, en lo que respecta al alcance de la solicitud es dable suponer que no pueda cumplir sus objetivos declarados a partir de la solicitud realizada. Por ejemplo, la Contralora busca conocer sobre la notificación de los derechos de las personas, la calidad de las prestaciones y su extensión. Esta información no es posible ser verificada a partir de datos sensibles, como la identidad de las personas, sino con la eventual información consignada en cada una de las fichas médicas, protegidas igualmente por estatutos específicos en distintos cuerpos legales, a las cuales la Contraloría no tendría acceso. Además, supondría la aplicación de una metodología de trabajo distinta, de índole cualitativa. A su vez, para dar cuenta de la calidad de la atención y el respeto a los derechos de las personas no se requiere acceder a su identificación. Como hemos podido advertir, es importante la realización de monitoreos para evaluar la política pública frente a la oportunidad, acceso, calidad de las atenciones a las personas trans, por ser un colectivo especialmente vulnerado y vulnerable. Sin embargo, ello implica por parte de la Contraloría adoptar una óptica y una forma de fiscalización centrada en la protección de los derechos de las personas. Esto se puede conseguir mediante mecanismos que no afecten la confidencialidad, con

[142] Entrevista al Defensor de la Niñez, 20 de julio de 2026.
[143] Ibíd.

datos anonimizados y verificaciones menos intrusivas, de tal manera que no se produzca una vulneración de derechos.

4.4. Calidad

La calidad como elemento del derecho a la salud, apunta a que "los establecimientos, bienes y servicios de salud deberán ser también apropiados desde el punto de vista científico y médico y ser de buena calidad. Ello requiere, entre otras cosas, personal médico capacitado, medicamentos y equipo hospitalario científicamente aprobados y en buen estado, agua limpia potable y condiciones sanitarias adecuadas."[144]

La capacitación del personal sanitario en la atención de salud es relevante para satisfacer no sólo los aspectos técnicos de esta dimensión, sino también por sus implicancias éticas en la atención de las personas, que repercuten en la sensibilidad de género, el trato digno y no discriminatorio por parte de los funcionarios y funcionarias del sector salud.

A través de solicitudes de acceso a información a todos los servicios de salud del país, hemos constatado que algunos no han dado cumplimiento al establecimiento de protocolos, conforme a las circulares dictadas por las Subsecretarías de Salud Pública y de Redes Asistenciales.[145] Otros aún no realizan las capacitaciones al personal sanitario, de acuerdo a las orientaciones ministeriales.[146] La información disponible no permite conocer con exactitud las razones para justificar esa ausencia de capacitación, que podría responder a factores organizacionales, presupuestarios u otros.

Tal como describe la entrevistada del Bloque Salud Trans para Chile, hay profesionales que tienen buena disposición para atender a las personas trans, pero carecen de capacitación: "Que de repente no conocen el lenguaje más correcto para tratar a la persona. Igual tienen algunos sesgos más binarios y más discriminatorios. Pero sí tienen la voluntad, pero tampoco están capacitados al pie de la letra."[147]

A fin de asegurar las competencias técnicas que se precisan para la atención de salud de las personas trans, es necesaria la sensibilización

[144] Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observación General Nº14*, op. cit., párr. 12 letra d).

[145] El Hospital San Borja Arriarán indica no contar con un protocolo específico, pero cuenta con el Protocolo de Trato Humanizado que incluye lineamientos generales, solicitud de acceso a la información AO007T0002518; el Hospital de Quillota reporta que no cuenta con protocolos para atención a poblaciones específicas, solicitud de acceso a la información AO099T0000880.

[146] Hospital de Quilpué, solicitud de acceso a la información AO023T0002920; Hospital San Juan de Dios de los Andes el que, además, no cuenta con flujos de trabajo; el Hospital de Quillota reporta sólo haber realizado una actividad "Diversidades sexuales y de Género", solicitud de acceso a la información AO099T0000880.

[147] Entrevista a representante del Bloque Trans, 16 de julio de 2026.

del personal. La información recabada desde los servicios respecto de las capacitaciones, en los últimos cinco años, da cuenta que en la mayoría de ellos se ha cumplido con capacitaciones y/o talleres anuales, ya sea en la sensibilización en la atención de las diversidades, o en abordaje general en lo relativo a género, diversidades e inclusión.[148-149] La distinción entre una capacitación y un taller radica en la cantidad de dedicación horaria. Se requieren a lo menos 20 horas para que una actividad formativa califique como capacitación, conforme a lo establecido en el estatuto administrativo.[150]

Para efectos de este capítulo, no es posible evaluar la calidad o el impacto de las capacitaciones ni de las condiciones presupuestarias para que ellas se ejecuten, dada la negativa *de facto* por parte del Ministerio de Salud a conceder una entrevista. Como hemos señalado, las capacitaciones son indispensables para la sensibilización del personal sanitario. El trabajo de Zapata y otros, en una encuesta a 123 profesionales de hospitales de la II Región de Antofagasta (Antofagasta, Taltal, Mejillones y Tocopilla),

---

148 Por ejemplo, el Servicio de Salud de Iquique ha realizado seis capacitaciones –3-2023; 1-2024; 1-2025 y 1-2026 (febrero)–; el Servicio de Salud de Antofagasta ha realizado tres capacitaciones anuales desde 2022 al 2025; el Servicio de Salud de Coquimbo informó haber realizado 13 capacitaciones –2023-5; 2024-3 y 2025-5–; respecto del Servicio de Salud Valparaíso-San Antonio y Servicio de Salud Viña del Mar-Quillota, se informa que el Hospital de Quillota no ha realizado ninguna capacitación, ni tampoco el Hospital de Quilpué, pero si un taller en 2025 sobre "Diversidades sexuales y género" y que tienen prevista una capacitación para 2026. El Hospital San Camilo de los Andes, del Servicio de Salud Aconcagua, informa que no ha contado con capacitaciones; el Hospital Tisné del Servicio de Salud Metropolitano Oriente ha tenido cinco capacitaciones en 2025; el Servicio de Salud Metropolitano Sur ha realizado 10 capacitaciones, dos anualmente y una para personal de APS; el Servicio de Salud del Biobío ha realizado nueve capacitaciones ya sea para personal de APS, de atención secundaria o terciaria al personal en los años 2023 (1), 2024 (3), 2025 (3) y 1 en 2026. El Servicio de Salud de Arauco ha realizado ocho capacitaciones en los años 2023 (1), 2024 (3), 2025 (3) y 1 en 2026. El Servicio de Salud de Araucanía Norte declara haber realizado 24 capacitaciones en los años 2022-4, 2023-8, 2024-6, 2025-5; indica además que se realizó un curso por 20 horas cronológicas en que participaron 183 personas, de las cuales 172 aprobaron el curso. El Servicio de Salud de Chiloé indica diversas actividades, talleres y capacitaciones, por año: en 2026-1, 2025-5, 2024-2, 2023-3 y 2022-1.

149 No entregaron información al respecto: Servicio de Salud de Arica, Servicio de Salud de Atacama, Servicio de Salud Metropolitano Norte, Servicio de Salud Metropolitano Occidente, Servicio de Salud Metropolitano Sur Oriente, Servicio de Salud de O'Higgins, Servicio de Salud del Maule, Servicio de Salud de Ñuble, Servicio de Salud de Talcahuano, Servicio de Salud de Araucanía Sur; Servicio de Salud de Valdivia; Servicio de Salud de Osorno; Servicio de Salud de Reloncaví; Servicio de Salud de Aysén y Servicio de Salud de Magallanes. El Servicio de Salud Metropolitano Central responde que "todos los cursos relativos a la temática requerida son dictados y convocados por la Dirección del SSMC, puesto que forman parte del Programa de Capacitación de la RED", sin embargo, no señala cuántas capacitaciones han realizado a la fecha. El Instituto Nacional de Geriatría responde que no cuentan con una canasta básica de prestaciones y no indican haber realizado capacitaciones.

150 Ley 18.834, Estatuto Administrativo, publicado en el Diario Oficial, 23 de septiembre de 1989, artículos 22 y 23.

mostró que un 84% nunca recibió formación universitaria sobre temas de salud trans, un 77% desconocía la existencia de normativas de trato a estas personas, pese a que un 56% había alguna vez atendido a una persona trans.[151] La encuesta también reveló actitudes discriminatorias en contra de la población trans: un 4,3% manifestó rechazo u odio a esa atención, 18% rechaza el gasto en salud en apoyo al proceso de readecuación sexual de las personas trans, 14% no usaría el nombre social en el trato con estos pacientes y 10% hospitalizaría a un paciente transgénero según su sexo biológico y no según su identificación de género. Lo auspicioso es que un 96% mostró interés en recibir información respecto al tema, y que la mayoría están a favor de que personas transgéneros tengan la oportunidad de recibir apoyo médico en la atención sanitaria pública, en su proceso de reasignación de sexo hormonal y/o quirúrgica. Un trabajo cualitativo con personal de matronería da cuenta de la ausencia de capacitaciones que orienten o sensibilicen a las y los profesionales de esta área, en relación con la atención a personas masculinas trans en materia de salud sexual y reproductiva.[152] Predomina, entonces, la autoformación del personal, que en ningún caso compensa el déficit en formación inicial en el pregrado de la carrera y la falta de capacitaciones. En el ejercicio profesional esto se expresa en una falta de sensibilización, amplificada por la ausencia de protocolos para la atención de personas trans masculinas.[153]

La experiencia hospitalaria indica que el trato respetuoso promovido a través de capacitaciones para una mejor atención a la población trans puede mejorar la experiencia de estas personas en los servicios de salud, y resulta clave incluso cuando la pone en práctica el personal que no tiene formación en la materia.[154]

CONCLUSIONES

Durante la última década, Chile ha experimentado un proceso sostenido de fortalecimiento del marco jurídico e institucional destinado a proteger

[151] Antonio Zapata Pizarro y otros, "Percepción de la atención de salud de personas transgénero en profesionales médicos y médicas del norte de Chile", *Revista Chilena de Obstetricia y Ginecología*, vol. 86, núm. 1, 2021, pp. 61-67.

[152] Vanessa González Piña y Katherine Dinamarca Aravena, "Matronería y transición de género: un estudio cualitativo en la atención de salud pública de Chile", *8° Informe Nacional sobre Derechos Sexuales y Reproductivos*, Corporación Miles, Santiago, 2026, p. 62.

[153] Ibíd., p. 66.

[154] Carla Donoso y otros, "Significado que otorgan las personas trans a sus experiencias en la atención en el sistema de salud chileno", *Revista Chilena De Salud Pública*, vol. 22, núm., 2019, pp. 126-134.

los derechos de las personas trans y de género diverso. Este avance se observa tanto en el reconocimiento legislativo de la identidad de género como en la incorporación progresiva de estándares internacionales de derechos humanos en las políticas sanitarias. Estos avances reflejan un esfuerzo del Estado por adecuar su normativa a las obligaciones derivadas del derecho internacional y avanzar hacia un modelo de atención más respetuoso de la dignidad, la autonomía y la identidad de género de las personas usuarias.

A pesar de estos avances en el plano normativo, persisten algunos aspectos en tensión, a la espera de nuevos desarrollos, en especial respecto de la población de NNA trans. Los principales obstáculos para la población trans y de género diverso se relacionan con la implementación efectiva de los derechos reconocidos para este grupo y los esfuerzos sostenidos hasta ahora para la sensibilización del personal sanitario y no sanitario en los servicios de salud. En este sentido, se mantienen brechas en la accesibilidad efectiva a prestaciones especializadas a lo largo del territorio nacional y en la disponibilidad desigual de equipos clínicos capacitados: existe una brecha estructural de especialistas en endocrinología y cirugía plástica y reconstructiva que genera listas de espera prolongadas, agravada por la concentración de profesionales en zonas urbanas y el sector privado. Asimismo, se produce discontinuidad de algunos tratamientos, aún hay presencia de prácticas discriminatorias en determinados centros de salud –como lo evidencian los casos judicializados contra hospitales que han obstaculizado el acceso a tratamientos de afirmación de género–; se mantienen diferencias entre servicios de salud, de acuerdo al territorio en que están emplazados; sigue siendo insuficiente la capacitación del personal sanitario –que se traduce en una buena disposición general del personal de salud, pero con un déficit de conocimiento técnico y de protocolos–; se mantienen barreras administrativas que dificultan el acceso oportuno a las prestaciones, y hay escasa información pública, que permita monitorear el cumplimiento efectivo de las obligaciones estatales.

Mientras la década previa estuvo caracterizada por una expansión progresiva del reconocimiento jurídico de derechos, entre 2024 y 2026 se ha producido bastante incertidumbre respecto al futuro de las políticas públicas en esta materia. El principal riesgo identificado no consiste sólo en la derogación de derechos ya reconocidos –como puede ocurrir en lo relativo a la población NNA trans–, sino en la posibilidad de que decisiones administrativas, presupuestarias o regulatorias limiten, de manera progresiva, el acceso efectivo a prestaciones previamente garantizadas. Ello podría entrar en tensión con el principio de progresividad y con la prohibición de

regresividad desarrollados por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU.

El análisis desarrollado en este capítulo permite concluir que el principal desafío del Estado ya no consiste sólo en ampliar el reconocimiento formal de derechos, sino en asegurar su implementación efectiva y sostenible. Ello exige que las medidas que se adopten no sean regresivas y que los derechos consagrados en el marco normativo se traduzcan en un acceso oportuno, continuo, equitativo y libre de discriminación a la atención sanitaria, en concordancia con las obligaciones internacionales asumidas por Chile en materia de derechos humanos.

RECOMENDACIONES

1. **Al Ministerio de Salud:** desarrollar y actualizar un marco regulatorio integral para la atención sanitaria de personas trans y de género diverso, armonizando la normativa, programas, orientaciones técnicas y protocolos clínicos aplicables, a fin de otorgar certeza jurídica, evitar interpretaciones contradictorias y asegurar la continuidad de la atención conforme a los estándares internacionales de derechos humanos en la materia.
2. **Al Ministerio de Salud y al Congreso Nacional, en el ámbito de sus respectivas competencias:** asegurar que las reformas legales, reglamentarias y administrativas relativas a la atención sanitaria de personas trans y de género diverso respeten su dignidad e identidad de género, garanticen la igualdad y no discriminación y la confidencialidad de sus datos personales y no impliquen retrocesos injustificados en el acceso a prestaciones previamente garantizadas.
3. **A la Superintendencia de Salud:** fortalecer la fiscalización del cumplimiento, por parte de prestadores públicos y privados, de las obligaciones relativas al trato digno, respeto de la identidad de género y nombre social, acceso efectivo a prestaciones sanitarias y prohibición de discriminación.
4. **Al Ministerio de Salud:** implementar formación obligatoria y continua en diversidad sexual y de género, derechos humanos, trato digno y no discriminación para los equipos profesionales, técnicos y administrativos que intervienen en la atención sanita-

ria, incorporando las competencias clínicas y éticas necesarias para la atención de personas trans y de género diverso.

5. **Al Ministerio de Salud:** establecer mecanismos permanentes de participación de organizaciones de personas trans y de género diverso, sociedades científicas, universidades y organizaciones de derechos humanos en la elaboración, evaluación y actualización de las políticas públicas de salud que les conciernen, junto con mecanismos de asesoría técnica que permitan su revisión periódica.
6. **Al Ministerio de Salud:** evaluar periódicamente la disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad de las prestaciones sanitarias dirigidas a personas trans y de género diverso, mediante indicadores públicos que permitan identificar brechas, monitorear avances y orientar la adopción de medidas correctivas.
7. **Al Ministerio de Salud, al Ministerio de Desarrollo Social y Familia y al Ministerio de Educación:** establecer mecanismos permanentes de coordinación para asegurar una respuesta integral a las necesidades sanitarias y sociales de las personas trans y de género diverso, especialmente durante la infancia y adolescencia, considerando el interés superior del niño y la autonomía progresiva.

ESTALLIDO SOCIAL, SALUD Y REPARACIÓN DE LAS VÍCTIMAS DE VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS: UNA DISCUSIÓN PENDIENTE

Elizabeth Lira Kornfeld[1]
Daniela Mansilla Santelices[2]

SÍNTESIS

Este capítulo examina la respuesta del Ministerio de Salud y de las redes asistenciales del sistema público de salud de Chile ante las personas que solicitaron atención de urgencia por lesiones sufridas durante la violencia del estallido social, iniciado el 18 de octubre de 2019. El Estado cuenta con registros administrativos de personas con daño ocular y con perdigones alojados en el cuerpo, pero no existe un registro individualizado de los consultantes ni un catastro consolidado de las víctimas de violencia institucional.

Las principales acciones implementadas por el Ministerio de Salud (en adelante, también, Minsal), en noviembre de 2019 fueron la creación del Programa Integral de Reparación Ocular (PIRO) y la declaración de alerta sanitaria. En 2022 se reformularon las orientaciones técnicas de PIRO creando el Plan de Acompañamiento y Cuidado a Personas Víctimas de Trauma Ocular (PACTO) y sus regulaciones sucesivas. El capítulo sostiene que la respuesta sanitaria de emergencia evolucionó progresivamente hacia un dispositivo más complejo para la atención y rehabilitación de las

[1] Psicóloga. Profesora titular de la Facultad de Psicología y del Centro de Derechos Humanos de la Universidad Alberto Hurtado. Directora alterna del Núcleo Milenio DATA JUSTA, financiado por NCS2024_069. Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo (ANID). Ministerio de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación de Chile.

[2] Antropóloga Social. Coordinadora de investigación del Núcleo Milenio DATA JUSTA financiado por NCS2024_069. Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo (ANID). Ministerio de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación de Chile.

personas lesionadas, ampliando su cobertura y prestaciones e incorporando, en 2023, la atención a quienes mantenían perdigones en el cuerpo. No obstante, se constata que las intervenciones se mantuvieron circunscritas al ámbito sanitario y no formaron parte de una política de reparación integral.

El Gobierno chileno y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) acordaron en 2022 un Mecanismo Conjunto de Seguimiento a las Recomendaciones del Informe Situación de Derechos Humanos en Chile (MESECH). En 2026, la CIDH puso de manifiesto las brechas entre los compromisos asumidos por el Estado y las acciones implementadas en materia de reconocimiento y reparación de las víctimas de violencia institucional durante el estallido social.

Palabras claves: *estallido social, violencia institucional, derecho a la salud, trauma ocular, reparación, rehabilitación.*

INTRODUCCIÓN

Durante el denominado estallido social, iniciado en 2019 en Chile, se produjeron movilizaciones –primero en la capital y luego en todas las regiones del país– que reivindicaban una variada gama de demandas sociales y políticas. Las convocatorias reunieron a un amplio espectro político y social de manifestantes. Si bien las movilizaciones fueron inicialmente pacíficas, también irrumpieron distintas formas de violencia y delitos contra la propiedad pública y privada, así como saqueos y ataques a medios de transporte, edificios y recintos públicos.[3] En ese contexto, hubo personas lesionadas de diversa gravedad y numerosos detenidos. La Fiscalía de Chile publicó en 2025 un informe estadístico sobre el estallido social, en el que se identifican seis categorías de delitos: (a) delitos de violencia institucional ejercida por agentes del Estado; (b) maltrato ejercido contra agentes del Estado; (c) delitos de incendio; (d) delitos contra la propiedad y saqueos; (e) delitos de desórdenes públicos y otros delitos; y (f) personas fallecidas en el contexto del estallido social.[4]

En 2020, la Dirección de Estudios de la Corte Suprema había analizado las denuncias registradas en el Sistema de Información de Apoyo

[3] Fiscalía de Chile, *Informe estadístico del estallido social*, 2025. https://www.fiscaliadechile.cl/sites/default/files/documentos/Informe_Estallido%20Social_161025_FINAL.pdf

[4] Ibíd., p. 8.

a la Gestión Judicial. Destacaba que 1.549 delitos estaban relacionados con violaciones de derechos humanos, y 1.071 denuncias correspondían a apremios ilegítimos cometidos por agentes del Estado.[5] La mayoría de esos delitos se cometieron durante las manifestaciones y en las detenciones, traslados y estancias en comisarías, y el 92% fueron atribuidos a Carabineros de Chile.[6]

Las cifras disponibles corresponden a las materias de cada institución, según sus categorías y criterios específicos, y con rangos de tiempo distintos. En su diversidad, proporcionan elementos descriptivos útiles, aunque no comparables entre sí, sobre el contexto social y algunos de los efectos de la violencia en las personas.

Distintos organismos –entre otros, el Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH), la Defensoría de la Niñez, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)– recorrieron el país, observaron y entrevistaron a numerosas personas y presentaron informes, desde noviembre de 2019. En esas comunicaciones destacaron las consecuencias de la violencia sobre las personas y formularon recomendaciones al Estado.[7] Llevaron también un registro de fallecidos y de personas con lesiones graves causadas por armas no letales y con daños oculares, atribuibles mayoritariamente a la acción represiva de agentes estatales.[8]

El INDH, como institución autónoma del Estado, mantuvo observadores en las manifestaciones, en los recintos policiales y asistenciales; documentó la situación de las víctimas, interpuso querellas en su representación y publicó informes sucesivos sobre los hechos ocurridos. Sin embargo, ya en 2021, la mayor parte de las causas había sido archivada provisionalmente por falta de "antecedentes que permitieran su continuación".[9] Si bien los resultados de la persecución penal exceden el objeto específico de este capítulo, ese antecedente resulta relevante para comprender las brechas existentes entre los requerimientos de las víctimas y las obligaciones de reparación del Estado. Las numerosas querellas presentadas expresan las

---

5 Dirección de Estudios Corte Suprema (DECS), *El rol del Poder Judicial en el conocimiento de las acciones judiciales relacionadas al estallido social*, 2020, pp. 19 y 33. https://www.diarioconstitucional.cl/wp-content/uploads/2020/11/Articulo-Estallido-Social.pdf .

6 Ibíd., p. 37.

7 Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), *Informe sobre la misión a Chile (30 de octubre-22 de noviembre de 2019)*, 2022. https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Countries/CL/Report_Chile_2019_SP.pdf

8 Javiera Farías y otros, "Los delitos del estallido social y el rol de la Defensoría Penal Pública en Chile en 2019", *Derecho PUCP*, núm. 90, 2023. https://doi.org/10.18800/derechopucp.202301.003.

9 *Informe 2022*, pp. 39-40.

expectativas de las víctimas respecto del esclarecimiento de los hechos que les afectaron, así como el anhelo de obtener justicia y reparación.

Entre octubre y diciembre de 2019, el Ministerio de Salud constató un aumento en el número de atenciones a personas lesionadas, que consultaron en los servicios de urgencia de las redes asistenciales por hechos de violencia asociados a las manifestaciones.[10] El número de personas con trauma ocular llevó a las autoridades sanitarias a crear un Programa Integral de Reparación Ocular (PIRO) destinado a la atención especializada de estos casos.[11] Otra medida adoptada fue declarar el estado de alerta sanitaria, con el fin de focalizar recursos humanos y financieros para responder a las demandas asistenciales.[12] Las miles de querellas judiciales presentadas por el INDH utilizaron los registros de atención de urgencia para acreditar las lesiones denunciadas. Desde marzo de 2020, la irrupción de la pandemia de COVID-19 paralizó las manifestaciones del estallido social y cambió las prioridades del sistema sanitario.

El presidente Gabriel Boric presentó, en mayo de 2022, la Agenda Integral de Verdad, Justicia y Reparación para las Víctimas de Violaciones a los Derechos Humanos cometidas durante el estallido social. En agosto se implementó la Mesa de Reparación Integral en la Subsecretaría de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.[13] Una vez entregado el informe al presidente de la República (marzo de 2023), se creó en dicha Subsecretaría el programa para víctimas de violencia institucional (junio-diciembre de 2023). Este equipo inició la construcción del catastro de víctimas de violencia institucional. El trabajo fue interrumpido en diciembre de 2023 y retomado al crearse la Comisión de Víctimas de Violencia Institucional en septiembre de 2024, que terminó en marzo de 2026. No se logró consolidar un registro único e interinstitucional, en parte, porque la Ley sobre Protección de la Vida Privada (19.628) no permite

[10] Ministerio de Salud, Subsecretaría de Salud Pública, *Balance de salud en la red pública: 18 de octubre al 18 de diciembre de 2019*. https://www.minsal.cl/wp-content/uploads/2019/12/2019.12.20_BALANCE-ATENCIONES-DE-SALUD_04.pdf

[11] Minsal.cl: "Ministerio de Salud anuncia Programa Integral de Reparación Ocular". 11 de noviembre de 2019. https://www.minsal.cl/ministerio-de-salud-anuncia-programa-integral-de-reparacion-ocular/

[12] Ministerio de Salud, Subsecretaría de Salud Pública, *Decreto N°55. Decreta alerta sanitaria por el período que se señala y otorga facultades extraordinarias que indica*, https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1138648

[13] Esta iniciativa generó encuentros regionales con víctimas y sus familiares, organizaciones sociales, profesionales de organismos del Estado y universidades para formular una política de reparación integral. Véase Subsecretaría de Derechos Humanos, Unidad Secretaría Ejecutiva, *Informe Final. Propuestas y Recomendaciones para una Política de Reparación Integral de las víctimas de violaciones a los derechos humanos y de violencia institucional durante el Estallido Social*, 31 de marzo de 2023. https://memoriayderechoshumanos.uahurtado.cl/38070-2/

el intercambio de datos personales entre las instituciones, salvo cuando los sujetos de atención concurren a programas comunes.[14] En diciembre de 2022, el Gobierno y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos acordaron implementar un Mecanismo Conjunto de Seguimiento a las Recomendaciones del Informe de la Situación de Derechos Humanos en Chile de 2022 (MESECH).[15]

El seguimiento realizado por la CIDH en el marco del MESECH aporta información relevante para este análisis. En su informe de 2026, la Comisión reconoció avances en las medidas implementadas por el Estado, pero determinó un nivel de cumplimiento parcial de la recomendación relativa a la provisión y coordinación de programas de reparación integral para las víctimas. En el análisis, se establece con claridad que las acciones de salud forman parte del cumplimiento de las obligaciones estatales.

Este capítulo examina la respuesta sanitaria del Estado ante quienes consultaron en las redes asistenciales durante el estallido social, principalmente por daño ocular. Se analizan las principales medidas y programas implementados por el Minsal, en relación con la rehabilitación en salud de las víctimas de trauma ocular y, posteriormente, de lesiones por perdigones. Se revisan los estándares y orientaciones nacionales e internacionales relativos al derecho a la salud y a la reparación integral de las víctimas de violencia, así como los marcos normativos y técnicos.

Las orientaciones técnicas del Minsal utilizan la expresión "reparación" para referirse a prestaciones de salud dirigidas a las personas lesionadas, a quienes las redes asistenciales caracterizan principalmente como "usuarios". El concepto de reparación, en este contexto, se refiere específicamente a la rehabilitación derivada de los cuidados especializados. La distinción resulta relevante, pues una prestación sanitaria, aun cuando contribuya a la recuperación de una persona afectada por la violencia, no equivale, por sí misma, a una política de reparación integral, aunque sea, indudablemente, un componente fundamental. Este capítulo busca determinar los alcances y límites de la respuesta sanitaria implementada por el Estado, examinando en qué medida dicha respuesta puede ser comprendida como parte de la obligación de reparación integral y cuáles son las condiciones que permiten distinguirla de una atención de salud orientada, de forma exclusiva, a la recuperación de lesiones.

---

[14] Ley 19.628, sobre protección de la vida privada, 1999.

[15] Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), *Situación de derechos humanos en Chile,* OEA/Ser.L/V/II, 2022. https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/2022_Chile.pdf; CIDH-MESECH, *Plan de Trabajo,* 2022, https://www.oas.org/es/cidh/jsForm/?File=/es/cidh/ssri/chile/mesech/plandetrabajo.asp.

El presente análisis abarca el periodo comprendido entre octubre de 2019 y agosto de 2026. Las fuentes fueron seleccionadas en función de su pertinencia para reconstruir la respuesta sanitaria, caracterizar a la población atendida, identificar la evolución de los programas implementados (los mencionados PIRO y PACTO) y analizar la relación entre las medidas de rehabilitación en salud y los estándares de reparación integral.

Como se ha señalado, este capítulo se basa en el análisis documental de informes nacionales e internacionales sobre la situación de las víctimas de violencia institucional durante el estallido social; de las normas internacionales que configuran las obligaciones del Estado, y de las normativas técnicas y administrativas sobre la atención de salud. El corpus comprende informes y recomendaciones de organismos internacionales, tales como la Organización Mundial de la Salud (OMS), los Relatores de salud de las Naciones Unidas y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), y documentación de esas entidades relativa al seguimiento de las medidas de reparación, incluido el MESECH. También incorpora la normativa y las orientaciones técnicas del Minsal, así como balances e información administrativa elaborados por ese Ministerio sobre las prestaciones de salud otorgadas en la red asistencial a la población lesionada durante el periodo del estallido. Se consideraron, asimismo, publicaciones académicas y otras fuentes secundarias para examinar aspectos específicos de las medidas implementadas.

La fragmentación de los datos disponibles sobre el registro y los servicios prestados a las víctimas dificulta identificar el alcance de las acciones realizadas. No existe un catastro consolidado de víctimas susceptibles de reparación, y las cifras publicadas por distintas instituciones corresponden a distintos universos de personas, categorías descriptivas, criterios de registro y períodos. La caracterización de las acciones de salud desarrolladas en este capítulo se basa en las cifras institucionales disponibles, identificando su fuente y su alcance.

Con el propósito de obtener antecedentes administrativos actualizados sobre PACTO, para el desarrollo de este análisis, el 28 de abril de 2026 se presentaron siete solicitudes de acceso a la información pública ante la Subsecretaría de Redes Asistenciales del Ministerio de Salud, cuya respuesta se envió el 6 de agosto de 2026. Si bien se proporcionaron algunos antecedentes sobre el funcionamiento del programa, la Subsecretaría informó que la base de datos de personas beneficiarias se encontraba en proceso de actualización, por lo que no fue posible acceder a información consolidada sobre el número de personas en atención y otros antecedentes.

1. EL DERECHO A LA SALUD

1.1. El derecho a la salud en Chile

El derecho a la salud está estrechamente vinculado con el ejercicio de otros derechos humanos, entre ellos el derecho a la alimentación, a la vivienda, al trabajo, a la educación, a la dignidad humana, a la vida, a la no discriminación, a la igualdad, a no ser sometido a torturas, a la vida privada, al acceso a la información y a la libertad de asociación, reunión y circulación. En conjunto, constituyen los componentes del derecho a la salud.[16]

Diversos instrumentos internacionales reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, así como otros derechos estrechamente vinculados con su ejercicio. Es el caso del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; la Convención sobre los Derechos del Niño; la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad; la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1990) y el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2022).

El artículo 5° de la Constitución Política de Chile establece, entre otros aspectos claves relativos a la soberanía nacional, que los órganos del Estado tienen la obligación de respetar y promover los derechos humanos, los cuales están garantizados por la propia Constitución, así como por los tratados internacionales ratificados por Chile que se encuentren vigentes. El artículo 19 n.º 9 instituye el derecho "a la protección de la salud", reconociendo a toda persona el derecho a elegir el sistema de salud al que desee acogerse, ya sea estatal o privado.[17] La Ley 18.469 regula el ejercicio del derecho constitucional a la protección de la salud y crea un régimen de prestaciones de salud.[18] La Ley 19.937 estableció una nueva concepción de

[16] Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observación General N°14. El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)*, E/C.12/2000/4, 11 de agosto de 2000. https://www.refworld.org/es/leg/coment/cescr/2000/36991

[17] Para el año 2023 el sistema público cubre más del 80% de los requerimientos de salud del país. Superintendencia de Salud, *Análisis de Isapres con perspectiva de género, año 2023*, 2024, p. 4. https://www.superdesalud.gob.cl/app/uploads/2024/11/analisis-de-isapre-con-perspectiva-de-genero-ano-2023.pdf

[18] Ley 18.469, *Regula el ejercicio del derecho constitucional a la protección de la salud y crea un régimen de prestaciones de salud*, 1985. https://bcn.cl/2f7ib

la autoridad sanitaria, distintas modalidades de gestión y el fortalecimiento de la participación ciudadana.[19] La Ley 19.966 regula la atención y las garantías en salud, incluyendo el Régimen de Garantías Explícitas en Salud (GES).[20] La Ley 20.584 regula los derechos y deberes de las personas en relación con las acciones vinculadas a su atención en salud. [21] De acuerdo con esta última ley, los equipos de salud deben garantizar un trato digno, respetuoso y confidencial. La vulneración de estas garantías se produce cuando el personal incurre en conductas de maltrato, trato humillante o divulgación indebida de información personal, entre otras conductas que pueden ser reclamadas ante la Superintendencia de Salud. Por su parte, la Ley 21.675 establece el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia y obliga al Estado a coordinar redes de atención, protección y reparación en lo relativo a la salud física y mental.[22]

Tanto en las leyes como en los documentos estatales, la salud se entiende como el bienestar integral y no solo como la ausencia de enfermedad.[23] El acceso a la salud ante situaciones de violencia es un derecho exigible que se establece en los Protocolos de Atención de Urgencia, los cuales explicitan que todo centro de salud (público o privado) tiene la obligación legal de atender de urgencia a una persona que ha sido víctima de violencia. A su vez, los médicos de las redes asistenciales tienen el deber de constatar lesiones conforme a un procedimiento médico-legal estandarizado, indispensable para certificar, mediante un informe, las eventuales lesiones, su gravedad, antigüedad, tiempo de curación y nivel de incapacidad de la persona afectada.[24] En contextos de violencia, adquiere especial relevancia la documentación producida durante la atención sanitaria, ya que puede constituir un antecedente para vincular la atención en salud con los procesos de investigación, justicia y reparación.

---

[19] Ley 19.937, *Modifica el Decreto Ley N°2.763, de 1979, con la finalidad de establecer una nueva concepción de la autoridad sanitaria, distintas modalidades de gestión y fortalecer la participación ciudadana,* 2004. https://bcn.cl/2f7j5

[20] Ley 19.966, *Establece un régimen de garantías en salud*, 2004. https://bcn.cl/2fckl

[21] Ley 20.584, *Regula los derechos y deberes que tienen las personas en relación con acciones vinculadas a su atención en salud*, 2012. https://bcn.cl/2f7ib

[22] Ley 21.675, *Estatuye medidas para prevenir, sancionar y erradicar la violencia en contra de las mujeres, en razón de su género*, 2024. https://bcn.cl/LH3e0C

[23] Macarena Foitzick Zumelzu y otros, "El derecho a la salud en Chile. Notas preliminares desde la salud pública", *Revista de Derecho Público*, núm.101, 2024. https://revistaderechopublico.uchile.cl/index.php/RDPU/article/view/76315/78422.

[24] Colegio Médico de Chile. "Constatación de lesiones y obligación de denunciar delitos", 2019, p. 2. https://www.colegiomedico.cl/wpcontent/uploads/2019/10/Constatacion_Lesiones_y_Obligacion_denunciar_delitos_2019-2.pdf

1.2. La violencia como un problema de salud pública

La Asamblea Mundial de la Salud declaró, en 1996, que la violencia era un problema esencial de salud pública y llamó a fortalecer "la colaboración internacional a fin de velar por la seguridad de los ciudadanos del mundo". La resolución adoptada en esa oportunidad estableció "las graves consecuencias inmediatas y futuras a largo plazo que la violencia tiene para la salud y para el desarrollo psicológico y social de los individuos, las familias, las comunidades y los países" y advirtió, asimismo, sobre "las consecuencias cada vez mayores de la violencia en los servicios de salud en todas partes, así como su efecto perjudicial en los escasos recursos sanitarios para los países y las comunidades".[25]

La OMS presentó, en 2002, el *Informe Mundial sobre la Violencia y la Salud*, en el que se definió la violencia como el "uso intencional de la fuerza o poder físico, amenazante o real, en contra de uno mismo, de otra persona o de un grupo o comunidad, que resulte o tenga una alta posibilidad de resultar en heridas, muerte o daño psicológico, disfunciones o privaciones".[26] El informe clasifica la violencia en tres grandes categorías, a saber, autoinfligida, interpersonal y colectiva. Distingue, además, diversos tipos de violencia: física, sexual, psicológica y por privación o negligencia. Desde la perspectiva de la salud pública, la violencia contra las personas implica obligaciones específicas para las y los profesionales de la salud. En caso de que los equipos de salud detecten situaciones de vulneración, abusos sexuales o patrones de maltrato y violencia, los funcionarios tienen la obligación legal de denunciar.[27]

El informe, además de identificar la violencia en las relaciones privadas y la que provoca la delincuencia común, precisa que, cuando los agentes del Estado vulneran los derechos de las personas en el ejercicio de sus

---

[25] Organización Mundial de la Salud (OMS), Asamblea Mundial de la Salud, *Prevención de la violencia: una prioridad de salud pública*, Resolución WHA49.25, 1996. https://iris.who.int/server/api/core/bitstreams/e963c341-c351-4514-9f7a-d463a5f8ecc8/content

[26] Organización Mundial de la Salud (OMS), *Informe mundial sobre la violencia y la salud. Sinopsis*, 2002, p. 3. https://iris.who.int/server/api/core/bitstreams/f050efba-691a-401b-8fe3-11201cab4ed7/content

[27] En Chile, el Código Procesal Penal, en su artículo 175 establece que los jefes de establecimientos de salud, médicos y demás profesionales y auxiliares relacionados con la conservación o el restablecimiento de la salud, tanto en el sector público como privado, al examinar a una persona o un cadáver, tienen la obligación de realizar una denuncia cuando noten señales de un delito. La Ley 19.968 que creó los tribunales de familia faculta e instruye al personal médico a iniciar procesos de protección cuando detectan maltrato o vulneración de derechos en niños, niñas, adolescentes o adultos mayores. La omisión de esta obligación es un delito. La Ley 20.066 de Violencia Intrafamiliar establece la obligación de los profesionales de la salud a denunciar las situaciones de violencia que conozcan.

funciones, estamos ante una violencia institucional que tiene consecuencias para la salud de las personas y para la convivencia social.

En las recomendaciones se enfatiza la importancia de las acciones preventivas. Entre ellas, la incorporación de "módulos sobre la prevención de la violencia" a los planes de estudios de las carreras de Medicina y de Enfermería. Recomienda "dispensar una asistencia de alta calidad a las víctimas de todos los tipos de violencia y asegurar los servicios de rehabilitación y apoyo necesarios (…); enviar a las víctimas a los organismos adecuados para ofrecerles seguimiento y apoyo; garantizar que los servicios de salud, judiciales, policiales y sociales eviten la 'revictimización' y disuadan eficazmente a los autores de actos violentos de reincidir".[28] Hace 25 años, las recomendaciones de la OMS identificaron la necesidad de formar a los profesionales involucrados en estos procesos, así como articular las acciones de salud con otros servicios, con el fin de transformar las condiciones de las víctimas y asegurar la eficacia de la rehabilitación en salud.

La Organización Panamericana de la Salud y la Organización Mundial de la Salud publicaron, en 2010, un documento conceptual sobre salud y derechos humanos, en el que establecieron que el goce de la salud y el ejercicio de los derechos humanos actúan en sinergia, se refuerzan de manera mutua, y que la salud física y mental es necesaria para ejercer los derechos humanos y las libertades fundamentales. Asimismo, propusieron asistencia técnica especializada y formación en la materia para los países miembros.[29]

1.3. Relatores especiales de las Naciones Unidas sobre el derecho a la salud

Los relatores especiales sobre el derecho a la salud son expertos independientes designados por la ONU, que evalúan si los Estados garantizan el acceso equitativo a la atención médica y a condiciones de vida dignas para la población. Realizan misiones oficiales en distintas naciones para evaluar la situación en terreno y reunirse con autoridades, la sociedad civil y personas afectadas por la vulneración de su derecho a la salud. Sus informes permiten precisar las características que debería tener una atención sanitaria con enfoque de derechos humanos. Desde que se creó el cargo en abril de 2002, los sucesivos relatores especiales sobre el derecho a la salud han enviado 1.168 comunicaciones conjuntas sobre presuntas violaciones del derecho a la salud, de las cuales 766 estaban relacionadas con la violencia,

[28] Organización Mundial de la Salud (OMS), *Informe mundial sobre la violencia y la salud*, op. cit., p. 10.

[29] Organización Panamericana de la Salud (OPS) y Organización Mundial de la Salud (OMS), *La salud y los derechos humanos*, CE146/21 Rev.1, 2010. https://iris.paho.org/handle/10665.2/67240

según señaló en su comunicación de 2022 la relatora Tlaleng Mofokeng. Ella documentó las distintas formas de violencia, incluida la violencia sexual, contra mujeres, niñas, hombres, niños y personas no binarias, "en el contexto de la violencia ejercida por las fuerzas del orden y durante la privación de libertad".[30]

En sus informes subrayó que las intervenciones deben tener en cuenta: "las necesidades holísticas de las personas sobrevivientes de la violencia y de sus familiares, derivándolas a servicios especializados (…); prestándoles apoyo económico y jurídico, ofreciéndoles un alojamiento seguro y una reparación, y asegurando la rendición de cuentas".[31] Para la Relatora Especial, el derecho a la salud es parte importante del sólido marco de derechos humanos establecido para prevenir la violencia y proteger a todas las personas de las diferentes formas en que se puede expresar dicha violencia, así como para garantizar la rendición de cuentas y la reparación.

1.4. El derecho a la reparación y la obligación de reparar

El reconocimiento y reparación de las víctimas de graves vulneraciones a los derechos humanos forman parte de las obligaciones del Estado para asegurar los derechos de las personas y la convivencia democrática. Los Estados son responsables, por acción u omisión, de las violaciones de derechos humanos cometidas por sus agentes y asumir esa responsabilidad implica, en primer lugar, identificar y reconocer a las víctimas.

Desde 1985 en adelante, los organismos internacionales han definido como víctimas de delito o de abusos de poder a las personas que, "individual o colectivamente, hayan sufrido daños, incluyendo lesiones físicas o mentales, sufrimiento emocional, pérdida financiera o menoscabo sustancial de sus derechos fundamentales, como consecuencia de acciones u omisiones que violen la legislación penal vigente", incluidas las normas internacionalmente reconocidas relativas a los derechos humanos.[32] Se establece, también, que "en conformidad con el derecho interno, el término 'víctima' también comprenderá a la familia inmediata o las personas

[30] Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, *La violencia y su impacto en el derecho a la salud. 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*, A/HRC/50/28, 2022, p. 4. https://www.ohchr.org/es/documents/thematic-reports/ahrc5028-violence-and-its-impact-right-health-report-special-rapporteur

[31] Ibíd., p. 22.

[32] Organización de las Naciones Unidas (ONU), *Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder*, N°8, 1985. https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/declaration-basic-principles-justice-victims-crime-and-abuse

a cargo de la víctima directa y a las personas que hayan sufrido daños al intervenir para prestar asistencia a víctimas en peligro o para impedir la victimización".[33]

La Convención Americana sobre Derechos Humanos dispone en su artículo 63.1 que: "Cuando decida que hubo violación de un derecho o libertad protegidos en esta Convención, la Corte dispondrá que se garantice al lesionado el goce de su derecho o libertad conculcados. Dispondrá, asimismo, si ello fuera procedente, que se reparen las consecuencias de la medida o situación que ha configurado la vulneración de esos derechos y el pago de una justa indemnización a la parte lesionada".[34]

El alcance de esta obligación fue precisado en los *Principios y directrices* básicos (principio número 3) sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones. Esta obligación comprende, entre otras, el deber de "a) Adoptar disposiciones legislativas y administrativas y otras medidas apropiadas para impedir las violaciones; b) Investigar las violaciones de forma eficaz, rápida, completa e imparcial y, en su caso, adoptar medidas contra los presuntos responsables de conformidad con el derecho interno e internacional; c) Dar a quienes afirman ser víctimas de una violación de sus derechos humanos o del derecho humanitario un acceso equitativo y efectivo a la justicia (...) con independencia de quién resulte ser en definitiva el responsable de la violación; y d) Proporcionar a las víctimas recursos eficaces, incluso reparación (...)".[35]

Establece también que "una reparación adecuada, efectiva y rápida tiene por finalidad promover la justicia, remediando las violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos o las violaciones graves del derecho internacional humanitario. La reparación ha de ser proporcional a la gravedad de las violaciones y al daño sufrido (…)".[36] Los principios mencionados señalan las siguientes formas de reparación: restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no

[33] Organización de las Naciones Unidas (ONU), *Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones*, 2005. https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/basic-principles-and-guidelines-right-remedy-and-reparation

[34] Organización de Estados Americanos. (OEA), *Convención Americana de Derechos Humanos*, 22 de noviembre de 1969. https://www.oas.org/es/cidh/mandato/documentos-basicos/convencion-americana-derechos-humanos.pdf

[35] Organización de las Naciones Unidas (ONU), *Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas*, op. cit.

[36] Ibíd., Principio IX, párrs. 15, 18.

repetición, y detallan los elementos que debe incluir la reparación, entre ellos, la reparación del daño físico o mental y otras condiciones derivadas de este daño, y señalan que "la rehabilitación ha de incluir la atención médica y psicológica, así como servicios jurídicos y sociales".[37]

Los criterios internacionales establecen que las reparaciones deben ser integrales, incluyendo las dimensiones materiales y simbólicas. Se ha dado particular importancia a la rehabilitación, incluyendo la atención médica y psicológica y apoyo para la inserción social y laboral.[38] Los estándares de reparación integral obligan a adoptar diversas acciones y medidas, entre ellas la rehabilitación, cuyo propósito es permitir que la víctima recupere su autonomía y sus funciones, procurando restablecer su independencia física, mental, social, laboral y profesional, a fin de posibilitar su inclusión y participación en la sociedad.[39]

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha desarrollado una extensa jurisprudencia en materia de reparación, en la que ha reafirmado la dignidad y los derechos de las víctimas y ha relevado el rol central que desempeña la justicia en la percepción subjetiva de reconocimiento y reparación. Las medidas de reparación pueden comprender acciones dirigidas a las víctimas y sus familiares, así como medidas de alcance colectivo, incluidas aquellas orientadas a prevenir nuevas violaciones y a garantizar su no repetición en la sociedad.

2. ESTALLIDO SOCIAL Y LA RESPUESTA ESTATAL EN SALUD

2.1. Las consecuencias de la violencia institucional en las víctimas

Con ocasión del estallido social, hubo numerosos informes nacionales e internacionales que documentaron y describieron las consecuencias de la violencia en las personas. A continuación, se comenta, a grandes rasgos, el informe de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, encabezada en ese entonces por la expresidenta Michelle Bachelet. Como respuesta a una invitación del presidente de la República de la época, Sebastián Piñera, ACNUDH envió a Chile una misión que recorrió el país del 30 de octubre al 22 de noviembre de 2019. El informe estableció que se produjeron violaciones de las normas y estándares internacionales sobre el uso de la fuerza por parte de Carabineros y del Ejército, y que se incumplió "el deber de distinguir entre manifestantes

[37] Ibíd., párr. 21.

[38] Pablo de Greiff (Ed.), *The Handbook of Reparations,* Nueva York, Oxford Academic, 2006. https://doi.org/10.1093/0199291926.001.0001

[39] Comité contra la Tortura, *Observación General N°3*, 2012, párr. 11.

violentos y personas que se manifestaban pacíficamente".[40] Se documentó información sobre 133 actos de tortura y malos tratos ocurridos durante el arresto, en el transcurso del traslado o en centros de detención, que involucraron a Carabineros y al personal militar.[41] El informe da cuenta de que, al 26 de noviembre, el Ministerio Público había iniciado 44 investigaciones relacionadas con denuncias de tortura.[42] La ACNUDH informó sobre el acceso –oportuno o no– a la salud por parte de las personas lesionadas, precisando que la gravedad de las lesiones determinaba la prioridad en los recintos asistenciales, y que se verificaron horas de espera entre quienes consultaban, debido al gran número de personas que solicitaban atención.

El informe de la Fiscalía (2025), ya mencionado, permitió reconstruir retrospectivamente las principales características de la violencia en el contexto del estallido social y sus consecuencias para las víctimas. Dicho informe señala en su Introducción que "se produjeron diversos fenómenos delictivos, entre ellos delitos de violencia institucional, maltrato contra agentes del Estado, delitos contra la propiedad y desórdenes públicos, entre otros", lo cual provocó un gran impacto en el sistema de justicia penal, que enfrentó un notable aumento en el número de denuncias por hechos constitutivos de esos delitos.[43] El Informe, en sus Conclusiones, señala que el sistema judicial se enfrentó, además, a "delitos de mayor gravedad" que atentaban contra bienes jurídicos relevantes, como "la protección de derechos fundamentales y el orden público, (…) en el marco del Estado de Derecho y de la paz social".[44] Las cifras de delitos cometidos dan cuenta del nivel de conflicto presente en el país durante ese periodo y de las consecuencias de la violencia generada.

En el marco de los delitos de violencia institucional ocurridos en el país durante el estallido, la Fiscalía identificó 464 víctimas de trauma ocular incluidas en investigaciones penales. Para efectos del informe, se definió como víctimas de trauma ocular a aquellas personas que, en el contexto de una investigación penal iniciada en el período cubierto por dicho informe (18 de octubre de 2019 hasta el 31 de marzo de 2020) y "producto de un traumatismo originado por agentes contusos, penetrantes o químicos, hayan sufrido lesiones en la zona del ojo (globo ocular o zonas contiguas)

[40] Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), *Informe sobre la misión a Chile (30 de octubre-22 de noviembre de 2019)*, 2022, p. 9. https://dds.cepal.org/redesoc/publicacion?id=5191

[41] Ibíd., p. 16.

[42] Ibíd., p. 18.

[43] Fiscalía, op. cit., p. 1.

[44] Ibíd., p. 62.

provocando daños de diverso grado (…) pudiendo tener algún nivel de compromiso de la función visual".[45] Del total de víctimas identificadas, el 87% correspondía a hombres y el 13% a mujeres; mientras que el 92% eran mayores de edad y el 8% niños, niñas y adolescentes al momento de ocurrir el delito.[46] La Fiscalía estableció, además, que 230 personas presentaron algún tipo de pérdida de visión: 132 sufrieron pérdida total de la visión de un ojo, 2 personas ceguera total bilateral y 96 pérdida parcial de visión.[47] De acuerdo con el informe, en relación con los mecanismos utilizados para provocar las lesiones, 390 víctimas (84%) la sufrieron a causa de un proyectil, 25 personas (5,4%) fueron lesionadas por el chorro del carro lanzaaguas y 24 (5,2%) a causa de golpes.

Las 464 víctimas identificadas por la Fiscalía deben distinguirse de otras cifras registradas de trauma ocular recopiladas con distintos propósitos y metodologías. Lo anterior implica que las cifras no son necesariamente equivalentes ni comparables. Por ejemplo, el Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH) reportó en marzo de 2020 un universo de 460 personas con heridas oculares. En relación con las víctimas fatales derivadas de la violencia del periodo analizado por la Fiscalía, el informe determinó que hubo 30 personas fallecidas. Del total, el 93% correspondía a hombres y el 86,7% a personas mayores de edad; asimismo, el 46,7% de los fallecimientos se vinculó a delitos de incendio.[48]

Las cifras sobre trauma ocular que reportó el Minsal, por su parte, deben distinguirse de los otros registros mencionados en el capítulo, elaborados por distintas instituciones con criterios de inclusión y unidades de análisis diferentes, como ocurre con las denuncias de víctimas en el ámbito de la justicia. El balance inicial del Minsal registró 245 casos de trauma ocular en la Unidad de Trauma Ocular del Hospital del Salvador en 2019.[49] Por su parte, el PIRO registró 399 personas atendidas al 30 de junio de 2022. Finalmente, la nómina del Hospital del Salvador alcanzó las 487 personas en diciembre de 2023, sin precisar si esta cifra incluía exclusivamente a personas con trauma ocular, o se registraba también un cierto número de lesionados por perdigones y lesionados graves. Es preciso insistir en que las cifras mencionadas no necesariamente corresponden

[45] Ibíd., p. 29.
[46] Ibíd., p. 30.
[47] Ibíd., p. 30.
[48] Ibíd., p. 68.
[49] En las estadísticas de salud, las cifras pueden corresponder a atenciones, prestaciones o personas atendidas, o diagnósticos, según la fuente y la forma de registro. En este caso, el balance del Minsal identifica pacientes atendidos.

a universos equivalentes ni al mismo corte temporal: la coexistencia de distintas cifras revela la ausencia de un registro único interinstitucional de personas afectadas, víctimas de lesiones traumáticas oculares y de otras, lo que impide reconstruir sus trayectorias de atención y de prestaciones en diversos servicios del Estado.

El informe de 2022 de Amnistía Internacional sobre la situación chilena tuvo como tema central la reparación de las víctimas del estallido social, enfatizando el derecho de las víctimas a la reparación y la obligación del Estado de garantizarla. Amnistía determinó en ese documento la "inexistencia de una política pública de reparación integral respecto de las violaciones a los derechos humanos cometidas en el contexto del estallido social". Para estructurar su argumento, Amnistía citó el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, los principios de las Naciones Unidas –ONU– sobre reparaciones y la lucha contra la impunidad, así como las orientaciones de las Naciones Unidas sobre el empleo de armas menos letales en el mantenimiento del orden.[50]

El informe dejó constancia de que, mediante una solicitud de acceso a la información pública dirigida a la Subsecretaría de Salud Pública, se consultó sobre las atenciones relacionadas con el estallido social. La respuesta oficial indicó que no se contaba con los datos solicitados, pese a haberse requerido información al Departamento de Estadísticas e Información de Salud (DEIS).[51] Sobre este punto, el informe de Amnistía precisa lo siguiente: "Por lo tanto, no existe información pública actualizada y de fácil acceso que indique con precisión las atenciones de salud relacionadas con las personas que sufrieron lesiones en el marco de las manifestaciones del estallido social. Tampoco se tiene claridad sobre la metodología empleada para la elaboración de las cifras comunicadas".[52] La respuesta de la Subsecretaría de Salud confirmó que no era posible establecer la trazabilidad de la mayoría de las atenciones prestadas a personas lesionadas durante las manifestaciones, salvo en los casos de daño ocular.

---

[50] Amnistía Internacional y Núcleo Interdisciplinario de Derechos Humanos (NIDH), colectivo académico adscrito a la Universidad Andrés Bello (UNAB), *La reparación integral de las violaciones a los derechos humanos cometidas en el contexto del estallido social*, diciembre de 2022. https://amnistia.cl/wp-content/uploads/2023/05/INFORME-AI-NIDH.pdf

[51] "Ministerio de Salud. Gabinete ministerial. Subsecretaría de Redes Asistenciales (2022). Ord. A/102 N°3365. Solicitudes de acceso a la información folios AO002T0005334 y AO002T0005669, 29 de julio de 2022; Ministerio de Salud. Gabinete ministerial. Unidad de Transparencia. ORD. A/102 N°3567. Responde solicitud folio AO001T0017671, 20 de septiembre de 2022." Citado en Amnistía, op. cit., p. 15 y p. 42.

[52] Ibíd., p. 15.

En relación al Programa Integral de Reparación Ocular, PIRO, el informe de Amnistía Internacional resume la posición del INDH, según la cual dicho programa no constituía una medida de reparación integral en los términos establecidos por los estándares internacionales para las víctimas de violaciones de derechos humanos. En efecto, PIRO correspondía a un programa especializado de salud, orientado a rehabilitación de personas con trauma ocular, creado como respuesta a la emergencia provocada por el gran número de lesionados.[53]

Cabe señalar que la denominación del programa incorporaba el concepto de "reparación" y la calificación de "integral", aunque no se trataba propiamente de una política conforme a los estándares mencionados sobre la reparación integral para víctimas vulneradas en sus derechos. En el contexto sanitario, el concepto de reparación integral es muy preciso: implica abordar la enfermedad o las lesiones con un equipo y un enfoque multidisciplinario y biopsicosocial, garantizando la continuidad de la atención de acuerdo con las necesidades de los pacientes, incluyendo interconsultas para las afecciones relacionadas. En este sentido, la observación formulada por el INDH y destacada en el informe de Amnistía, no hacía sino reconocer que PIRO era un programa de salud y que los criterios de ingreso de las personas al programa se definían exclusivamente a partir de criterios clínicos sobre la capacidad visual, bajo la condición de que la lesión fuera resultado de la violencia en el contexto del estallido social.

2.2. La respuesta sanitaria de emergencia

La violencia causó numerosos traumatismos oculares. Entre octubre y diciembre de 2019, la Unidad de Trauma Ocular del Hospital del Salvador atendió a 245 pacientes, de los cuales 17 presentaron pérdida del globo ocular. El día 22 de octubre se registró el mayor ingreso diario con 24 casos.[54]

[53] Ibíd., p.16.

[54] Minsal.cl: "Ministerio de Salud anuncia Plan de Asistencia Médica y Social para personas lesionadas de gravedad durante manifestaciones", 20 de diciembre de 2019. https://www.minsal.cl/ministerio-de-salud-anuncia-plan-de-asistencia-medica-y-social-para-personas-lesionadas-de-gravedad-durante-manifestaciones/; Minsal, *Balance de Salud en la Red Pública, 18 de octubre al 18 de diciembre 2019*, 20 de diciembre de 2019, pp. 21-22. https://www.minsal.cl/wp-content/uploads/2019/12/2019.12.20_BALANCE-ATENCIONES-DE-SALUD_04.pdf

Tabla 1. Pacientes atendidos por traumas oculares en Hospital del Salvador

Tipo de trauma	Número de pacientes	%
Trauma ocular cerrado	198	80,8%
Trauma ocular abierto	43	17,6%
Sin información	4	1,6%
Total	245	100%

Fuente: Elaboración propia a partir del Ministerio de Salud, Subsecretaría de Salud Pública, *Balance de salud en la red pública: 18 de octubre al 18 de diciembre de 2019*, Santiago, 2019, p. 22. Los porcentajes se recalcularon a partir de las frecuencias reportadas por el Minsal.

La mayoría de las personas atendidas en ese periodo en el Hospital del Salvador tenía entre 18 y 40 años. En el balance del Ministerio se evidenció un aumento del 22% en el número de consultas por daños oculares respecto de años anteriores. Según los registros del Dato de Atención de Urgencia (DAU), la principal causa de trauma ocular fue atribuida a perdigones (150 pacientes).[55]

El ministro de salud de la época, Jaime Mañalich, declaró que algunas lesiones oculares causadas durante el estallido social constituían violaciones de derechos humanos. "El número de personas con lesiones oculares es brutal", aseguró el ministro de Salud a un medio radial del país, señalando que "en varias de esas lesiones desproporcionadas hay violación a los derechos humanos". Su reconocimiento se sumó al de su colega del Ministerio de Cultura, Consuelo Valdés, quien escribió en un tuit que "las violaciones a los DD.HH. duelen profundamente, no son aceptables ni tienen justificación".[56] Estas declaraciones diferían de lo expresado por el entonces ministro de Justicia, Hernán Larraín, quien insistió en hablar de "errores" y de "excesos", señalando que la discusión no debía centrarse en la semántica. La controversia fue un reflejo de las distintas percepciones de las autoridades gubernamentales respecto de las vulneraciones cometidas por agentes del Estado. Sin embargo, la gravedad de los hechos y sus consecuencias resultaban evidentes. Pocos días después, el 11 de noviembre de 2019, el Minsal creó el Programa Integral de Reparación Ocular (PIRO). Las autoridades del momento declararon que este programa garantizaba

[55] Estas cifras no incluyen los casos de daño ocular de víctimas que eran funcionarios de Carabineros.

[56] El Mostrador: "Mañalich reconoce 'violación a los derechos humanos' en lesiones oculares mientras Hernán Larraín pide que 'no nos quedemos en la semántica'", 7 de noviembre de 2019. https://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2019/11/07/ministra-jaime-manalich-el-numero-de-personas-con-lesionares-oculares-es-brutal/

"la atención médica, estética y funcional, además de apoyo psicológico, para quienes han sufrido daños en la visión como consecuencia de la violencia de los últimos días en el país".[57]

La creación de PIRO se dio en medio de una fuerte presión sobre la red pública de salud, debido al incremento de personas lesionadas de diversa gravedad en hechos vinculados al estallido social. Minsal daba cuenta de más de "10.000 atenciones de urgencia asociadas a traumatismos y lesiones", junto con un aumento del 25% en las demandas de salud mental y en las licencias médicas por salud mental en personas mayores de 65 años. Frente a esta situación, el 15 de noviembre de 2019, el Minsal declaró Alerta Sanitaria mediante el Decreto N°55 en las regiones más afectadas del país.[58] Esta medida otorgó facultades extraordinarias a las autoridades del ministerio y a los demás servicios públicos del sector.[59] En los considerandos del decreto se reafirmaba la responsabilidad del Minsal en la "protección y recuperación de la salud y la rehabilitación de la persona enferma" como objetivo principal.[60]

Tabla 2. Atenciones de urgencia y hospitalizaciones asociadas al estallido social en la Red Pública de Salud (18 de octubre-18 de diciembre de 2019).

	Región Metropolitana	Regiones	Total
Atenciones de urgencia	4.784	8.262	13.046
Hospitalizaciones	392	249	641

Fuente: Elaboración propia a partir del Ministerio de Salud, Subsecretaría de Salud Pública, *Balance de salud en la red pública: 18 de octubre al 18 de diciembre de 2019*, Santiago, 2019, pp.10-11.

De las 641 personas hospitalizadas, 50 estuvieron en riesgo vital. En las siguientes tablas se da cuenta del diagnóstico de esos pacientes y el tramo etario en el que se encontraban mientras fueron atendidos.

[57] Minsal.cl: "Ministerio de Salud anuncia Programa Integral de Reparación Ocular", 11 de noviembre de 2019. https://www.minsal.cl/ministerio-de-salud-anuncia-programa-integral-de-reparacion-ocular/

[58] La medida de alerta sanitaria faculta a las autoridades de salud a comprar servicios para transporte aéreo y terrestre, realizar contrataciones extraordinarias de personal, realizar reconversión de camas en los hospitales, establecer coordinación con otros servicios públicos, además de otras medidas.

[59] Ministerio de Salud, Subsecretaría de Salud Pública, *Decreto N°55. Decreta alerta sanitaria por el período que se señala y otorga facultades extraordinarias que indica*, 2019. https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1138648.

[60] Ibíd.

Tabla 3. Diagnóstico de pacientes en riesgo vital atendidos durante el estallido social.

Diagnóstico	N.º pacientes	% total
TEC	23	46%
Trauma por arma de fuego	11	22%
Politraumatismo	7	14%
Quemado	5	10%
Heridas con arma blanca u otros	4	8%
Total	50	100%

Fuente: Ministerio de Salud, Subsecretaría de Salud Pública, *Balance de salud en la red pública: 18 de octubre al 18 de diciembre de 2019*, Santiago, 2019, p.16.

Tabla 4. Pacientes en riesgo vital según edad.

Por edad	Cantidad	% total
< de 18 años	3	6%
18 a 30 años	24	48%
31 a 40 años	10	20%
41 a 50 años	9	18%
51 o más años	4	8%
Total	50	100%

Fuente: Ministerio de Salud, Subsecretaría de Salud Pública, B*alance de salud en la red pública: 18 de octubre al 18 de diciembre de 2019*, Santiago, 2019, p.16.

Mediante el decreto ministerial N° 59, del 29 de noviembre, se ampliaron las facultades extraordinarias, se extendió el plazo y se habilitó al Minsal para emitir normativas específicas de vigilancia epidemiológica, de control sanitario en fronteras y de manejo clínico de pacientes.[61] El decreto N° 63, publicado el 27 de diciembre de 2019, prorrogó la alerta sanitaria hasta el 20 de marzo de 2020.[62] En este decreto, el Minsal anunció un Plan de Asistencia Médica y Social para lesionados graves derivados de las

[61] Ministerio de Salud, Subsecretaría de Salud Pública, *Decreto N°59. Modifica el Decreto N°55, de 2019, que decreta alerta sanitaria por el período que se señala y otorga facultades extraordinarias que indica*, 2019. https://www.bcn.cl/leychile/navegar?i=1139226&f=2019-11-30

[62] Ministerio de Salud, Subsecretaría de Salud Pública. *Modifica Decreto Nº55, de 2019, del Ministerio de Salud, que declara alerta sanitaria por el período que se señala y otorga facultades extraordinarias*

manifestaciones.[63] El propósito de dicho plan era asegurar la recuperación funcional de esas personas mediante una estrategia coordinada con la red asistencial:

> (…). Dicha estrategia contempla prestaciones de salud y de rehabilitación que aseguren la mayor recuperación de sus funcionalidades iniciales. Para ello, es necesario un sistema de coordinación al interior del Ministerio de Salud y de este con la red asistencial, instalando un equipo en cada Servicio de Salud de las zonas afectadas a cargo de estos pacientes, para contactarlos y priorizar sus atenciones médicas. Dicho programa incluye atenciones médicas integrales, rehabilitación estética, funcional y ocupacional, gestión de servicios de salud y de ayuda social, y acompañamiento psicológico individual y familiar.[64]

El decreto N°63 estableció la magnitud de la crisis sanitaria y señaló que entre el 18 de octubre y el 18 de diciembre de 2019 se registraron 13.046 atenciones de urgencia asociadas al estallido social, de las cuales 641 personas requirieron hospitalización y 50 eran pacientes en riesgo vital. El rango etario más afectado estaba entre los 18 y los 30 años, y a lo largo de ese periodo el ministerio informó de seis fallecimientos ocurridos durante la atención hospitalaria.[65]

Además de la información publicada en el decreto, Minsal dio a conocer el impacto del estallido social en la red asistencial de salud, caracterizando los daños en la infraestructura y el equipamiento de la red, la suspensión de atenciones y cirugías, y el aumento significativo de las atenciones de urgencia y de las hospitalizaciones.[66]

2.3. Orientaciones de salud mental para la atención sanitaria de víctimas de violencia institucional

El Ministerio de Salud, la Oficina Nacional de Emergencia (ONEMI) del Ministerio del Interior y Seguridad Pública y el Centro de Investigación para la Gestión Integrada del Riesgo de Desastres (CIGIDEN), el año

que indica. Núm. 63.- Santiago, 24 de diciembre de 2019. https://www.diariooficial.interior.gob.cl/publicaciones/2019/12/28/42539/01/1705680.pdf

63 Minsal.cl: "Ministerio de Salud anuncia Plan de Asistencia Médica y Social para personas lesionadas de gravedad durante manifestaciones", 20 de diciembre de 2019. https://www.minsal.cl/ministerio-de-salud-anuncia-plan-de-asistencia-medica-y-social-para-personas-lesionadas-de-gravedad-durante-manifestaciones/

64 Ibíd.

65 Ibíd., p. 2: números 8, 9 y 10.

66 Ibíd., pp. 2-4.

2019 en el contexto de la Mesa Técnica de Salud Mental, elaboraron un documento basado en el "Modelo de protección de la salud mental en la gestión del riesgo de desastres". En el diagnóstico del informe, la situación vivida en el país desde el 18 de octubre de 2019 fue descrita como un conflicto social y una emergencia humanitaria, caracterizada por la presencia de fuerzas opuestas en el territorio y por la violencia imperante, que desembocó en muertes y vulneraciones de derechos humanos derivadas de la intervención de los organismos del Estado.[67]

Las recomendaciones, en sintonía con los principios rectores y lineamientos señalados en el Plan Nacional de Salud Mental, hicieron énfasis en la necesaria continuidad de los cuidados, en la integración por sobre la fragmentación de los servicios, así como en el respeto a la capacidad de gestión y a la toma de decisiones de las personas y comunidades.[68]

El informe, en su análisis del periodo, describe una percepción del entorno como amenazante por parte de la población, debido a la pérdida de vidas humanas y a la gran cantidad de personas lesionadas y afectadas. El texto explica que, en situaciones de conflicto social, un porcentaje significativo de los habitantes de los espacios de confrontación se ve expuesto a "eventos altamente estresantes y potencialmente traumáticos".[69] El documento insistió en la importancia de sensibilizar y capacitar a los equipos del sector salud –directivos, profesionales, técnicos, administrativos y otros–, así como a las unidades de admisión, sobre las necesidades específicas de atención de las personas que han vivido una situación de vulneración, en particular de aquellas que presentan afectaciones más graves.[70] Se recomendaba realizar un trabajo colaborativo con el Programa de Reparación y Atención Integral en Salud y Derechos Humanos (PRAIS) del Minsal. La justificación de esa alianza es que los equipos de dicho Programa tienen competencias específicas importantes para ser transferidas a los equipos de salud asociados a temáticas relativas al trauma y al conflicto social y político, a la violencia y a las vulneraciones de derechos humanos,

[67] Ministerio de Salud, Mesa Técnica de Salud Mental y Apoyo Psicosocial en Emergencias y Desastres, *Atención de salud mental para personas afectadas por el conflicto social en Chile: primera respuesta*, Santiago, diciembre de 2019, p.4. Documento anteriormente disponible en el sitio web del Ministerio de Salud; enlace actualmente no disponible.

[68] María Pilar Lampert, *Plan Nacional de Salud Mental 2017-2025. Oferta Programática*, Biblioteca del Congreso Nacional, 2024. https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/35814/1/BCN_programas_nacionales_salud_mental_FINAL.pdf

[69] Ministerio de Salud, Mesa Técnica…, op. cit., p. 6.

[70] Ibíd., p. 11.

a la transgeneracionalidad y a estrategias de intervención con población afectada por situaciones de violencia y vulneración de derechos humanos.[71]

El documento recomendaba realizar una búsqueda activa de "las personas potencialmente afectadas", así como de aquellos grupos prioritarios por su situación de vulnerabilidad, focalizada en "la entrega de soporte psicosocial y de atención oportuna y continua en salud por parte de las redes institucionales".[72] También señalaba ejemplos y recomendaciones concretas para abordar la desconfianza y la ambivalencia de las y los consultantes. "Es labor de los tratantes reconocer estas emociones como legítimas, tolerarlas y proponer un horizonte de esperanza en la mejoría y en el tratamiento como algo posible y alcanzable". Ello parte del reconocimiento de que, en contextos de vulneración de derechos, la pérdida de confianza, la sensación de desamparo y la desesperanza son sentimientos muy comunes.[73] Se hace referencia, en ese sentido, a "la reparación como un fenómeno social e individual, jurídico, cultural y psicológico que impacta en la salud mental de las víctimas", lo cual ayuda a aliviar el sufrimiento causado por las transgresiones vividas e incide en la comunidad y en los vínculos intergeneracionales de las personas que han sufrido la vulneración.[74]

Las orientaciones incorporaron referencias a la reparación y al enfoque de derechos humanos, y señalaron la importancia de considerar las necesidades específicas de las personas afectadas por la violencia institucional, así como de garantizar la continuidad de la atención.

2.4. Programa Integral de Reparación Ocular (PIRO, 2019-2022)

Alrededor de tres semanas después de iniciadas las movilizaciones de octubre de 2019, el Ministerio de Salud creó el ya mencionado "Programa Integral de Reparación Ocular" (PIRO) el 11 de noviembre. El programa se formalizó mediante el Ord. N°5255 del 6 de diciembre de 2019, que aprobó la propuesta presentada por la Unidad de Trauma Ocular del Servicio de Oftalmología del Hospital del Salvador en Santiago. Posteriormente, fue aprobado por la Resolución Exenta N°684 del 16 de febrero de 2020 del Minsal.[75] Su objetivo era otorgar una reparación integral a los usuarios con trauma ocular, causado en el contexto de la contingencia social, desde

[71] Ibíd., p. 13.
[72] Ibíd., p. 19.
[73] Ibíd., p. 26.
[74] Ibíd., p. 9.
[75] Hospital del Salvador, Servicio de Oftalmología, Servicio de Salud Metropolitano Oriente, *Informe de actividad Programa Integral de Reparación Ocular (PIRO)*, 26 de julio de 2022, p. 1.

el 18 de octubre de 2019, asegurando la continuidad de los cuidados de los usuarios.

PIRO se constituyó como un programa de salud gratuito, en respuesta a la emergencia provocada por el gran número de personas con lesiones oculares derivadas de la violencia del estallido social. El programa se propuso desarrollar procesos de rehabilitación funcional y entrenamiento visual; brindar apoyo psicosocial frente al déficit visual; proporcionar atención psicológica; otorgar rehabilitación ocular protésica, estética y funcional en casos de pérdida ocular; y promover la continuidad de los cuidados del usuario/a en su red local, independientemente de su sistema previsional. La admisión al programa dependía del examen del médico oftalmólogo, quien evaluaba los signos clínicos y su concordancia con el relato de la persona, y cuya lesión ocular había ocurrido en el contexto de las manifestaciones sociales.[76]

Como se mencionó anteriormente, a fines de 2019, el Minsal realizó un balance de los casos atendidos en la Unidad de Trauma Ocular del Hospital del Salvador, señalando que 245 casos de trauma ocular presentaban secuelas que iban desde alteraciones visuales reversibles hasta amaurosis y pérdida del globo ocular.[77] El mismo documento registró 88 casos adicionales atendidos en otros centros asistenciales.[78] El balance indicó que dos personas perdieron la visión bilateral, y no habían sido atendidas en la Red Pública de Salud. Sin embargo, ese balance no permite determinar cuántas de las personas atendidas fuera de la UTO ingresaron posteriormente al PIRO, lo que limita la posibilidad de evaluar su cobertura efectiva.

El Ministerio estimaba que los costos podrían ascender a 8 millones de pesos por persona, con cargo al Estado, "por el tiempo que sea necesario".[79] PIRO constituyó una respuesta a la emergencia, pero en su etapa inicial funcionó en instalaciones inadecuadas y careció de un equipo interdisciplinario con capacitación específica para atender a personas lesionadas en contextos de violencia institucional.[80] Las restricciones impuestas durante la pandemia de COVID-19 interrumpieron los tratamientos, alteraron la vida de las personas afectadas por vulneraciones y agravaron las condiciones emocionales de muchas víctimas. En mayo de 2021 se actualizó el protocolo de PIRO (resolución exenta N°1843 del Hospital del Salvador),

---

[76] Ibíd.

[77] Minsal, Balance..., op. cit., p. 26.

[78] Ibíd.

[79] Ibíd., p. 29.

[80] *Informe 2022*, pp. 63-93. https://derechoshumanos.udp.cl/cms/wpcontent/uploads/2022/11/DDHH2022_02_Reparacion_Estallido.pdf

incluyendo nuevas prestaciones y un protocolo para el traslado de pacientes residentes fuera de la Región Metropolitana. Las orientaciones técnicas establecieron que la atención de las personas lesionadas podría extenderse por más de cinco años, según el tipo de rehabilitación y seguimiento requeridos.[81]

Las características de las lesiones y sus efectos evidenciaron la necesidad de incorporar a la atención oftalmológica nuevas prestaciones e incluir otras especialidades. Esta necesidad de avanzar hacia una atención multidisciplinaria y de asegurar la continuidad de los cuidados sería posteriormente recogida en la reformulación que dio origen a PACTO.

En 2022, en una carta al editor de una revista científica especializada, se hacía mención del papel crucial de la odontología en la rehabilitación protésica de las víctimas de trauma ocular. Indicaba que el estallido social de 2019 había puesto de manifiesto "la limitada capacidad de respuesta del Estado" para reparar y hacer justicia. Su autor, un especialista del Hospital del Salvador, afirmaba que era urgente crear un programa de tratamiento para las víctimas de trauma ocular que "incluyera rehabilitación protésica, funcional y de salud mental". A la vez, señalaba la carencia de profesionales formados en esta área y el déficit de formación universitaria en particular, y agregaba que las Garantías Explícitas en Salud (GES) no contemplaban la prótesis ocular ni la rehabilitación funcional o psicológica.[82]

Estas observaciones ponen de relieve brechas específicas no resueltas, al no ser considerada aún la dimensión "integral" de la reparación desde un enfoque de derechos humanos. Sin embargo, para la Contraloría General de la República, el alcance de PIRO era solo el de un programa de salud y estableció que "El uso de este programa [PIRO] no constituye una reparación para efectos de cualquier acción judicial civil o penal posterior", aludiendo a las eventuales querellas contra el Estado presentadas por las víctimas.[83]

En el capítulo sobre reparación integral de las víctimas del estallido social, publicado en el *Informe 2022,* se recoge el testimonio de Gonzalo Rojas, odontólogo y académico de la Universidad de Chile, quien ha desarrollado investigación y trabajo clínico sobre la rehabilitación de personas con traumas oculares y dentomaxilares provocados por la violencia de

---

[81] Contraloría Regional Metropolitana de Santiago, Unidad de Auditoría 2, Informe Final, Hospital del Salvador, Informe N°740/ 2021, 3 de marzo de 2022 p. 6. https://bit.ly/3SGLZLU

[82] Sebastián Córdova, "Somatoprótesis y Estallido Social Chileno 2019", *International Journal of interdisciplinary Dentistry,* vol. 15, núm. 3, 2022. https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2452-55882022000300183&lng=en&nrm=iso&tlng=en

[83] Contraloría Regional Metropolitana de Santiago. Unidad de Auditoría 2..., op. cit., p. 5.

agentes del Estado. Rojas precisó que "tras el trauma ocular, se genera un efecto de irradiación que afecta el entorno inmediato de las víctimas; por tanto, es imposible pensar que el daño es solo individual".[84] Esta observación colocó el acento en la necesidad de considerar las consecuencias del trauma ocular más allá de la afectación individual, y de contar con dispositivos de atención capaces de abordar el conjunto de las consecuencias derivadas de la violencia, incluyendo las dimensiones familiares y psicosociales. Asimismo, se plantea la necesidad de adoptar las medidas pertinentes para que la intervención médica no suponga un nuevo trauma para la víctima.[85]

La atención en salud mental constituyó uno de los componentes de PIRO, aunque su implementación fue progresiva, en la medida en que se fueron incorporando profesionales de ese ámbito y, desde agosto de 2021, el Programa también pudo contar con un psiquiatra por media jornada.[86] La relevancia de la salud mental cobró especial visibilidad tras el suicidio de Patricio Pardo, el 10 de diciembre de 2021.[87] De acuerdo con la información publicada, en ese momento Pardo presentaba "una depresión severa tras recibir el impacto de cuatro balines a corta distancia en su cuerpo y rostro", "lo que le causó la pérdida total de la visión".[88] A junio de 2022, 172 de las 399 personas usuarias del programa (43%) habían recibido algún tipo de atención psicológica, 20 habían sido derivadas a atención psiquiátrica en la red asistencial y el psiquiatra de PIRO había atendido a 32 personas.[89]

Los estándares de reparación en casos de violaciones a los derechos humanos indican que deben existir intervenciones orientadas a restituir, en la mayor medida posible, las condiciones de vida de las víctimas y a aliviar las consecuencias del daño sufrido, además de la rehabilitación de la salud física y mental, en concordancia con la gravedad de las afectaciones. Resulta evidente que la "integralidad sanitaria" exigida para un programa especializado de salud de estas víctimas, en algunos casos, no funcionó como se requería para abordar las consecuencias emocionales y materiales del trauma ocular. El informe de Amnistía Internacional, citado previamente, concluía que PIRO se había centrado en la intervención médica, "pero que no ha sido implementado con un enfoque integral de derechos

[84] Gonzalo Rojas, citado en *Informe2022*, pp. 83-84.
[85] Ibíd., p. 84-85.
[86] Hospital del Salvador, Servicio de Oftalmología..., op. cit., p. 6.
[87] Radio Universidad de Chile: "Joven víctima de trauma ocular durante el estallido social se suicida producto de una depresión", 11 de diciembre de 2021. https://radio.uchile.cl/2021/12/11/joven-victima-de-trauma-ocular-durante-el-estallido-social-se-suicida-producto-de-una-depresion/
[88] *Informe 2022*, p. 77.
[89] Hospital del Salvador, Servicio de Oftalmología..., op. cit. p. 6.

humanos, lo que ha repercutido en una falta de sensibilidad en el trato con las víctimas y en la carencia de una atención integral capaz de hacerse cargo de las dimensiones sociales y psíquicas de las violaciones. Asimismo, fue implementado con una visión centralista, lo que ha generado diversos problemas logísticos y prácticos para las víctimas que residen en regiones".[90]

2.5. Plan de Acompañamiento y Cuidado para Personas Víctimas de Trauma Ocular (PACTO)

PIRO fue inicialmente una respuesta a la emergencia y se estableció en el Hospital del Salvador de Santiago. Una de sus limitaciones era la falta de acceso para las personas lesionadas que residían en regiones. Al 30 de junio de 2022, PIRO registraba un total acumulado de 399 personas atendidas desde la puesta en marcha del programa. De ellas, 313 (78,4%) residían en la Región Metropolitana, 28 (7,0%) en la Región de Valparaíso y 58 (14,5%) en las demás regiones del país.[91] Las personas lesionadas residentes fuera de la Región Metropolitana debían trasladarse a Santiago para acceder a determinadas prestaciones. La experiencia acumulada durante los primeros años de implementación evidenció la necesidad de fortalecer la continuidad de los cuidados, ampliar la cobertura territorial y consolidar un modelo de atención multidisciplinario.

En 2022 comenzó un proceso de reformulación de PIRO que amplió el alcance de la respuesta sanitaria. Mediante la Resolución Exenta N°489 del 1 de julio de 2022, el Minsal aprobó nuevas orientaciones técnicas para PIRO que ampliaron la cobertura territorial del plan, manteniendo al Hospital del Salvador como centro nacional de referencia. [92] Un mes después, el 3 de agosto de 2022, el Gobierno anunció públicamente el Plan de Acompañamiento y Cuidado para Sobrevivientes de Trauma Ocular (PACTO), en el marco de la Agenda Integral de Verdad, Justicia y Reparación. El Minsal lo presentó como el resultado de un trabajo interministerial, que "fortalece la cobertura nacional del programa, descentralizándolo e incorporando atención en salud mental y ofreciendo capacitación en derechos humanos a los equipos de salud, para así gestionar integralmente las respuestas clínicas necesarias en las diversas formas de daño ocular,

---

[90] Amnistía, 2022, op. cit., p. 17.

[91] Hospital del Salvador, Servicio de Oftalmología…, op. cit. p. 3. Los porcentajes corresponden a los informados en la fuente consultada y presentan diferencias en la suma debido al redondeo.

[92] Ministerio de Salud, *"Aprueba Orientación Técnica del Programa Integral de Reparación Ocular-PIRO"*, Resolución Exenta N°489, 1 julio de 2022, p. 8. No está disponible en la web del ministerio.

además de otorgar prestaciones terapéuticas para habilitar la funcionalidad y cuidado del ojo sano".[93]

Las orientaciones consolidaron un modelo de atención organizado en base a dos componentes:

– Resolución y atención médica y quirúrgica del trauma ocular y de las complicaciones asociadas; rehabilitación protésica y funcional; y
– Procesos transversales que se realizan en paralelo: apoyo y tratamiento psicológico; asesoría y acompañamiento social.

En el ámbito de la salud mental, las actividades contemplaban intervención en crisis; psicoterapia de orientación breve (fueron consideradas entre cinco y 12 sesiones); talleres grupales dirigidos a personas usuarias y familiares directos (padre, madre, hijo, pareja y/o tutor); y acompañamiento psicológico durante el proceso de rehabilitación y/o el uso de prótesis, con una programación de entre una y tres sesiones por persona usuaria.[94]

Asimismo, el programa consideraba atención psiquiátrica, intervención y evaluación psicosocial de familiares directos, con el propósito de elaborar un diagnóstico desde un "enfoque sistémico y ecológico, que pueda dar cuenta de los efectos generados por las lesiones sufridas, los que repercuten en los distintos niveles y el tejido social que poseen los usuarios".[95] PACTO mantuvo el enfoque multidisciplinario desarrollado por PIRO y reforzó la continuidad de los cuidados mediante la elaboración de un "Plan Integral de Cuidados". Este plan representaría una hoja de ruta personalizada para la reparación, donde convergerían todas las áreas de atención (médica, rehabilitación, salud mental y social) consensuadas, previamente, con las personas en atención.

En las orientaciones técnicas se estableció que las personas destinatarias tenían la condición de víctimas de violencia institucional y que las y los profesionales encargados de la atención, así como quienes desempeñaban funciones de coordinación, "debían recibir formación en derechos humanos, con el propósito de asegurar que las personas usuarias recibieran un trato acorde con sus necesidades específicas y conforme a los estándares internacionales".[96]

---

[93] Minsal.cl: *"Gobierno lanzó nuevo Plan PACTO para víctimas de trauma ocular del estallido social"*, 3 de agosto de 2022. https://www.minsal.cl/gobierno-lanzo-nuevo-plan-pacto-para-victimas-de-trauma-ocular-del-estallido-social/

[94] Ministerio de Salud, Resolución Exenta N°489, op. cit., p. 14.

[95] Ibíd., p. 15.

[96] Ibíd., p. 20.

En agosto de 2023, mediante la resolución exenta N°577, se actualizaron las orientaciones técnicas para el nuevo "Plan de Acompañamiento y Cuidado a Personas Víctimas de Trauma Ocular, Lesiones Graves y Lesionados por Perdigones (PACTO)".[97] La ampliación del plan incorporó la extracción de proyectiles cuando fuera clínicamente posible realizarla, y se establecieron lineamientos técnicos para medir el plomo en la sangre en los casos en que no fuera factible extraerlos.[98] En los objetivos específicos se precisó la necesidad de:

- Prevenir y tratar secuelas y complicaciones ocasionadas por el trauma ocular, la lesión grave y la lesión/lesiones por perdigones.
- Proveer atención por médico cirujano para evaluación y, de ser necesario, cirugía de extracción de perdigones, según indicación médica.
- Pesquisar y tratar a personas con necesidad de rehabilitación integral.
- Proveer atención de salud mental según la necesidad, en especial en lo relacionado con las consecuencias directas e indirectas del evento traumático identificado.
- Proveer evaluación y asistencia de un trabajador social.
- Promover la continuidad de los cuidados de las personas en su red local.[99]

En relación con las intervenciones de salud mental, se estableció que debía realizarse una sesión de evaluación para determinar la pertinencia de la solicitud. "La atención psicológica se enfocará en la vivencia del trauma ocular del usuario/a y los efectos producidos en la dinámica familiar, por lo que la atención no está dirigida al tratamiento individualizado de problemáticas preexistentes ni a motivaciones no asociadas al hecho mencionado, considerando la derivación a otras instancias de tratamiento".[100]

Estas orientaciones ampliaron la cobertura de atención, con una lógica de "descentralización y continuidad de la atención", privilegiando el enfoque de integralidad, según sus definiciones. Se implementó la atención

[97] Ministerio de Salud, *Aprueba Orientación técnica: Plan de acompañamiento y cuidado a personas víctimas de trauma ocular, lesiones graves y lesionados por perdigones*, Resolución Exenta N° 577, 10 de agosto de 2023.https://d3902enfq7h2m2.cloudfront.net/public_files/Campañas/Pacto/Orientacion_Tecnica_PACTO_2023_29.05.23.pdf

[98] Ministerio de Salud, Subsecretaría de Salud Pública y Subsecretaría de Redes Asistenciales, *Lineamientos Técnicos Operativos para la medición de plomo en el contexto del programa PACTO*, julio de 2023. https://d3902enfq7h2m2.cloudfront.net/public_files/Campañas/Pacto/Lineamientos_Tecnicos_Operativos_medicion_plomo_PACTO_V2_1.pdf

[99] Ministerio de Salud. Resolución Exenta N°577, op. cit., p. 6.

[100] Ibíd., p. 26.

médica integral en el Hospital Guillermo Grant Benavente de Concepción y se fortalecieron la atención psicosocial y la de rehabilitación funcional en los Servicios de Salud Iquique, Valparaíso-San Antonio, Maule, Concepción y Araucanía Sur. La descentralización propuesta esperaba igualar las oportunidades de las personas en cuanto al acceso y la calidad de las prestaciones en cualquiera de los centros designados para su atención.[101]

Tabla 5. Centros de referencia y áreas de atención.[102]

Servicios de Salud	Establecimiento	Área de Atención			
		Oftalmológica	Somato-protésica	Apoyo psicosocial	Rehabilitación Funcional
Iquique	COSAM Dr. Jorge Seguel de Iquique			X	
	Hospital Dr. Ernesto Torres Galdames de Iquique				X
Valparaíso-San Antonio	Hospital del Salvador de Valparaíso			X	
	Hospital Dr. Carlos Van Buren de Valparaíso				X
Del Maule	Hospital Dr. César Garavagno Burotto de Talca			X	X
Concepción	COSAM de Concepción			X	
	Hospital Clínico Regional Dr. Guillermo Grant Benavente de Concepción	X	X		X
Araucanía Sur	COSAM Amanecer			X	
	Hospital Dr. Hernán Henríquez Aravena				X

[101] Ibíd. p., 8.

[102] Ministerio de Salud, *Aprueba Orientación técnica: Plan de acompañamiento y cuidado a personas víctimas de trauma ocular*, op. cit., p. 9.

Metropolitano Oriente	Hospital del Salvador de Santiago	X	X	X	X

La resolución exenta N° 739 del Minsal estableció los criterios de cobertura y los procedimientos de pago para los gastos de traslado y alojamiento de las y los usuarias/os de PACTO, considerando a personas con trauma ocular, lesiones graves y lesionadas por perdigones.[103] Dicha resolución, como todas las anteriores desde 2022, estableció como plazo de admisibilidad, para las personas usuarias, que las lesiones se hubieran producido en el periodo comprendido entre el 18 de octubre de 2019 y el 11 de marzo de 2022. En las orientaciones técnicas, el 11 de marzo de 2022 se establece como fecha de cierre del periodo institucionalmente definido como "contingencia social". Sin embargo, no se explicitaron criterios sanitarios o estadísticos que fundamentaran la elección de esa fecha como límite de admisibilidad del programa.

Según la resolución ya mencionada, en marzo de 2020, el INDH reportó "un universo de 460 personas con heridas oculares a partir del 18 de octubre de 2019".[104] Por su parte, el Hospital del Salvador, perteneciente al Servicio Metropolitano Oriente, indica que "la nómina vigente a diciembre de 2023 asciende a 487 usuarias/os, sumándose a las personas con trauma ocular, los lesionados por perdigones y los lesionados graves, en contexto de manifestaciones sociales".[105] Estas cifras permiten dimensionar, de manera parcial, la población que le fue posible identificar a las distintas instituciones, pero no permiten determinar con claridad el universo total de víctimas ni el de potenciales usuarios del programa. No existía, en ese momento, una estimación precisa de cuántas personas aún tenían perdigones alojados en el cuerpo ni un registro interinstitucional consolidado que permitiera identificar y dimensionar ese universo.[106] Sobre las personas afectadas, inicialmente se estableció que algunas recibieron atención de emergencia por parte de equipos de salud voluntarios durante las manifestaciones y que otras solicitaron atención en servicios de

[103] Ministerio de Salud, "*Establece criterios de cobertura y procedimientos de pago para gastos de traslado y alojamiento del Plan de Acompañamiento y Cuidado a Personas Víctimas de Trauma Ocular, Lesiones Graves y Lesionados por Perdigones (PACTO)*", Resolución Exenta N°739, 2024, https://www.minsal.cl/wp-content/uploads/2024/01/RES.-EXENTA-N°-739-VISADO.pdf

[104] Resolución Exenta N°739, considerando 2.

[105] Ibíd., p. 2.

[106] Sobre los intentos de una política de reparación, véase de Elizabeth Lira y Daniela Mansilla, "Victims of institutional violence in Chile's 2019 social uprising: State policies, gaps and lessons for reparation", *Torture Journal*, vol. 36, núm. 1, 2026, https://tidsskrift.dk/torture-journal/article/view/162467/208736

salud privados.[107] A fines de 2023 se inició la extracción de perdigones en PACTO, pero no se manejan cifras oficiales sobre el número de personas atendidas por esa condición.

En las nuevas orientaciones técnicas, ya mencionadas, se incorporó la dimensión "salud mental" como parte de la atención de PACTO. Sin embargo, aspectos relacionados con la continuidad de la atención a lo largo del tiempo no se desarrollaron lo suficiente, como la calificación de la gravedad de los casos, los cambios en los motivos de consulta, las deserciones temporales o definitivas y el seguimiento de esos casos, así como el de los que eran derivados a otras especialidades. Tampoco abordaron específicamente cómo, con el paso del tiempo, las consecuencias de la discapacidad y las pérdidas asociadas podían modificar las necesidades de atención en salud mental de las personas. El duelo ante esas pérdidas es un proceso complejo que puede requerir intervenciones interdisciplinarias. Un medio de comunicación informó, en 2023, en un reportaje sobre el tema, del suicidio de al menos cuatro personas que habían sufrido pérdida ocular en el contexto del estallido social; hecho que pone de manifiesto la gravedad de algunos casos y la necesidad de que la prevención forme parte del trabajo habitual con las víctimas.[108]

De acuerdo con lo descrito en la literatura existente, el trabajo de rehabilitación con víctimas de violencia es difícil y, a menudo, frustrante, y el impacto de esa labor puede resultar perturbador y agobiante para los profesionales de estos equipos, dependiendo de su experiencia, formación y capacidad para pedir ayuda. Las orientaciones técnicas actuales de PACTO no consideran estos efectos ni ofrecen supervisión de equipos y casos para prevenir el trauma vicario —impacto emocional y psicológico que sufre una persona al escuchar, presenciar o absorber de forma constante el sufrimiento y los relatos traumáticos de otros– y la fatiga por compasión en las relaciones de trabajo.

Las recomendaciones internacionales sobre aspectos técnicos de la atención de víctimas de violencia destacan la importancia de la supervisión profesional de las intervenciones del equipo y de la supervisión clínica de las intervenciones terapéuticas, con el propósito de prevenir el desgaste emocional, el aumento de las licencias por estrés, la rotación laboral, los

[107] CIPER Chile: "Heridos por balas y perdigones: horas negras en los servicios de urgencia", 21 de octubre de 2019. https://www.ciperchile.cl/2019/10/21/heridos-por-balas-y-perdigones-horas-negras-en-los-servicios-de-urgencia/

[108] El Mostrador: "Cuarto suicidio de víctima de trauma ocular abre flanco en La Moneda". 6 julio de 2023. https://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2023/07/06/cuarto-suicidio-de-victima-de-trauma-ocular-abre-flanco-en-la-moneda/.

conflictos internos y los efectos descritos como trauma vicario que pueden afectar a los grupos de trabajo.[109]

A cinco años del estallido social, una revista creada por estudiantes de Periodismo de la Universidad de Chile publicó un reportaje sobre PACTO. Los autores solicitaron información, a través de la Ley de Transparencia, en relación con la cifra nacional de personas con perdigones alojados en el cuerpo. La Subsecretaría de Redes Asistenciales respondió que tenía registradas 82 personas, cifra que correspondía únicamente a quienes acudieron a solicitar la extracción de los proyectiles. De ellas, 75 habían sido evaluadas por un cirujano; 37 no tenían indicación de cirugía, tres habían sido intervenidas para la extracción de los proyectiles, y 19 pacientes eran candidatos a cirugía, mientras que los casos restantes se encontraban en estudio.[110] El reportaje llamó la atención sobre las consecuencias de la permanencia de estos proyectiles en el organismo y, en particular, sobre los posibles efectos crónicos en la salud asociados a la exposición al plomo, uno de los metales pesados que contienen dichos proyectiles.

Este problema ya había dado lugar, desde 2023, a una respuesta sanitaria específica, mediante la elaboración, por parte del Minsal, de los Lineamientos Técnicos Operativos para la medición de plomo en el contexto del programa PACTO, dirigidos a personas beneficiarias del Plan cuyos perdigones no hubieran podido extraerse por completo. El documento establece la evaluación clínica y la medición de la concentración de plomo en sangre en determinados casos y requiere un seguimiento en función de los niveles detectados.[111] Las orientaciones también deberían considerar el impacto traumático en las personas que viven con perdigones en el cuerpo, así como la necesidad de continuidad de los cuidados médicos y psicológicos adecuados al padecimiento, en los casos en que la extracción no fuera posible, y establecer la necesidad de dar seguimiento al cuidado de esas personas. Es importante dejar en claro que las 82 personas informadas no dan cuenta del universo total de personas en esta situación.

---

[109] Charles R. Figley, "Compassion fatigue: Psychotherapists' chronic lack of selfcare". *Journal of Clinical Psychology,* vol. 58, núm. 11, 2002, pp. 1433-1441; Maryann Abendroth y Charles R. Figley, "Trauma and the therapeutic relationship: Approaches to process and practice", David Murphy y Stephen Joseph (eds.), *Vicarious Trauma and the Therapeutic Relationship, Londres*, Palgrave Macmillan, 2014, pp.111-125.

[110] Benjamín Bravo Yusta y Francisco Lucero Robles, "A cinco años del 18-0: solo 58% de las víctimas están adscritas al programa estatal de reparación y más de 80 mantienen perdigones en el cuerpo", *Doble Espacio,* 2024.

[111] Ministerio de Salud, *Lineamientos Técnicos Operativos para la medición de plomo en el contexto del programa PACTO*, Subsecretaría de Salud Pública y Subsecretaría de Redes Asistenciales, julio de 2023. https://s3.amazonaws.com/gobcl-prod/public_files/Campañas/Pacto/Lineamientos_Tecnicos_Operativos_medicion_plomo_PACTO_V2_1.pdf

La información administrativa requerida para este capítulo, a través de las solicitudes de acceso a la información pública, tampoco permite establecer un universo actualizado y consolidado de personas atendidas por PACTO. En respuesta a las solicitudes de información, la Subsecretaría de Redes Asistenciales informó que la base de datos de las personas beneficiarias se encontraba en proceso de actualización.[112] En consecuencia, las cifras disponibles permiten dimensionar parcialmente la cobertura de las distintas respuestas sanitarias.

En una resolución exenta del Minsal, en febrero de 2026, se propuso la creación de un departamento dependiente del gabinete de la Subsecretaría de Redes Asistenciales, el Departamento de Reparación y Atención Integral en Salud para reunir, bajo una misma dirección, el Programa de Reparación y Atención Integral en Salud para víctimas de violaciones a los derechos humanos cometidas entre 1973 y 1990 (PRAIS), regido por la Ley 19.980 y PACTO, regido por las resoluciones ministeriales mencionadas. Mediante esa resolución del Minsal, se aprobó el manual organizacional del departamento.[113] El texto afirma que su objetivo es "la elaboración, desarrollo y supervisión de los lineamientos técnicos y normativos para la implementación de estos programas de reparación en salud en la red asistencial pública".[114]

Es prematuro evaluar la incidencia de esta reorganización. Sin embargo, tal como se ha analizado, se requiere adecuar las orientaciones técnicas de PACTO a los requisitos exigibles para trabajar con víctimas de violencia, en especial de violencia institucional. Esto permitiría calificarlo como un programa de reparación en salud que forma parte, como sucede con el PRAIS, de una política de reparación integral, lo cual debiera representar un horizonte común de toda la institucionalidad estatal en materia de derechos humanos y estallido social.

---

[112] Subsecretaría de Redes Asistenciales, Ministerio de Salud, respuestas a las solicitudes de acceso a la información pública, folios N° A0002T0010980; N° A0002T0010981; N° A0002T0010983; A0002T0010984. ORD.C/109 N° 1299, 6 de agosto de 2026.

[113] Ministerio de Salud, *Aprueba Manual Organizacional del Departamento de Reparación Integral de Salud*, Resolución exenta N°259, 26 de febrero 2026, p.3. https://www.minsal.cl/wp-content/uploads/2026/03/RES.-EXENTA-N°-259-APRUEBA-MANUAL-OGANIZACIONAL-PRAIS.pdf

[114] Ibíd. p. 3.

3. VIOLENCIA INSTITUCIONAL Y REPARACIÓN INTEGRAL

3.1. El derecho a la salud y la obligación de reparación

La obligación de reparar a las víctimas de violaciones de los derechos humanos incluye las prestaciones en el ámbito sanitario. Conforme a los estándares internacionales, las víctimas tienen derecho a recursos efectivos y a una reparación adecuada, oportuna y proporcional a la gravedad de las violaciones y al daño sufrido. Los principios y directrices básicos de las Naciones Unidas sobre el derecho de las víctimas a interponer recursos y obtener reparaciones identifican la rehabilitación en salud como una de las acciones de reparación requeridas en un contexto que también incluye otras dimensiones, como las garantías de no repetición.

La implementación del programa PIRO y, luego, PACTO respondió a la focalización de los recursos sanitarios en la rehabilitación de las víctimas de trauma ocular y, posteriormente, incluyó a quienes tenían perdigones incrustados en el cuerpo. Las atenciones registradas entre octubre y noviembre de 2019 dan cuenta de una demanda más amplia que no fue identificada ni individualizada en los registros estadísticos del Minsal. PIRO y PACTO permitieron desarrollar una respuesta sanitaria específica relativa al derecho a la salud de las personas lesionadas, pero sin abordar, necesariamente, otras dimensiones de la vulneración que forman parte de las obligaciones del Estado. Esto, en la medida en que esos "lesionados" no fueron declarados víctimas de violaciones de sus derechos humanos y el Estado no propuso una política de reparación integral que incluyera a todas las víctimas.

La consideración de estos estándares permite situar las observaciones formuladas por la Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la salud, Tlaleng Mofokeng, al referirse al derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental. La Relatora realizó una visita a Chile desde el 21 de noviembre al 4 de diciembre de 2024. Recorrió varias regiones y se reunió con autoridades gubernamentales, instituciones, organizaciones sociales y funcionarios de diversos organismos estatales. De su informe, entregado durante 2025, se desprende su preocupación por el hecho de que "al parecer, en el país no se valoren ni se entienden bien los derechos humanos, entre ellos el derecho a la salud. En reiteradas ocasiones, sus interlocutores le dijeron que los derechos humanos

se veían como algo que, desde un punto de vista político, pertenecía a la izquierda y estaba relacionado con los debates sobre la dictadura".[115]

En el informe se refirió críticamente a la situación de quienes "han sufrido el trauma de la violencia estatal tras el uso excesivo de la fuerza durante las protestas y los disturbios civiles ocurridos en 2019". Afirmó:

No existe registro de las víctimas, pese a la gravedad de los perjuicios sufridos por quienes perdieron la vista durante las protestas. De las conversaciones con jóvenes víctimas de trauma ocular se desprendió que era preciso adoptar más medidas para darles una reparación integral que incluyera un acompañamiento psicosocial. Los jóvenes tienen grandes necesidades que deben atenderse en el marco de una respuesta multisectorial integral que abarque las necesidades holísticas de los supervivientes de la violencia y sus familiares, entre otras formas mediante la derivación a servicios especializados, el apoyo económico y jurídico, la rendición de cuentas y la reparación. Ello reviste particular urgencia dado el número de suicidios habidos entre los jóvenes afectados.[116]

Formuló, en ese sentido, diversas recomendaciones:

> Exigir una rendición de cuentas por la violencia ejercida por el Estado en el pasado, otorgar reparación y reforzar los sistemas destinados a prevenir futuros casos de violencia; adoptar medidas para detectar a todas las víctimas de la represión de las protestas de octubre de 2019 y otorgarles una reparación integral que incluya un apoyo en materia de salud mental; y velar por el pleno cumplimiento de las recomendaciones formuladas por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en el informe sobre su misión de 2019.[117]

Indicó que las intervenciones en salud implican tratar las enfermedades, los traumas físicos y psíquicos, curar las heridas y prevenir condiciones que agraven o impidan la mejoría. En muchos casos, la modalidad de reparación más inmediata que pueden recibir las víctimas de violencia es la atención de salud. Sin embargo, de acuerdo con lo señalado por la Relatora, las responsabilidades de reparación del Estado con las víctimas de violencia institucional requieren abordar las consecuencias que afectan la vida, las

[115] Asamblea General de las Naciones Unidas, *Visita a Chile. 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*, A/HRC/59/48/Add.1, 59° periodo de sesiones, 2025, p. 2, https://docs.un.org/es/A/HRC/59/48/Add.1

[116] Ibíd., p. 7.

[117] Ibíd., p. 21.

condiciones de trabajo y de subsistencia, así como la protección de las personas más vulnerables. La Relatora, en sintonía con las orientaciones de la OMS, instó al fortalecimiento de la articulación entre los servicios médicos, legales y sociales para la atención de las víctimas de actos violentos.

Siguiendo el enfoque de la Relatora, las rehabilitaciones en salud cobran sentido como parte de una respuesta estatal más amplia que permite reconocer a todas las personas lesionadas como víctimas de violencia institucional, cuyos derechos han sido vulnerados, y articula la rehabilitación en salud con las restantes dimensiones de la reparación integral.

3.2. Mecanismo Conjunto de Seguimiento a las Recomendaciones del Informe Situación de Derechos Humanos en Chile, MESECH

El estallido social planteó desafíos a la institucionalidad democrática al emerger demandas históricas sobre los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, la educación, el derecho al agua, entre otros, en un contexto de protestas, violencia y violaciones de los derechos humanos. Como se mencionó previamente, en enero de 2020 la CIDH realizó una visita al país y, dos años después, publicó su informe sobre derechos humanos. En el informe de 2022, la Comisión se refirió a la criminalización de la protesta social, al uso excesivo de la fuerza y a las violaciones de los derechos humanos. Realizó recomendaciones sobre el derecho a la protesta, la libertad de expresión, las demandas históricas y la reparación de las víctimas.[118]

Posteriormente, el Estado y la CIDH suscribieron un plan de trabajo y un mecanismo conjunto de seguimiento a las recomendaciones del informe sobre la situación de derechos humanos en Chile (MESECH), firmados en diciembre de 2022.[119] Se acordó: elaborar y aplicar metodologías de seguimiento de recomendaciones, prioritariamente enfocadas en medidas de reparación integral e identificación del universo de víctimas; avance de las investigaciones y de los procesos judiciales; regulación y garantía del derecho a la protesta social y reforma institucional de la policía.[120] El Gobierno de Chile formuló una solicitud de asistencia técnica sobre: a) estándares o experiencias comparadas en procesos de calificación y reparación a nivel regional; b) la identificación de buenas prácticas y aprendizajes

[118] CIDH, *Situación de Derechos Humanos en Chile,* 2022, p. 1. https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/2022_chile.pdf

[119] CIDH, *Plan de Trabajo de Mecanismo Conjunto de Seguimiento a las Recomendaciones del Informe Situación de Derechos Humanos en Chile,* 2022. https://www.oas.org/es/CIDH/jsForm/?File=/es/CIDH/SSRI/Chile/MESECH/PlandeTrabajo.asp

[120] Ibíd., p. 3.

sobre formas de reparación no pecuniarias; c) reparaciones adecuadas, incluyendo las perspectivas de género, de la niñez y de los pueblos indígenas; d) tipos de daños a reparar; e) criterios de calificación de las víctimas del estallido social y de las víctimas de violaciones a los derechos humanos en general.

El mecanismo dio lugar a visitas e informes evaluativos sobre el cumplimiento de las recomendaciones. El informe de seguimiento de 2026 realizó una evaluación detallada del proceso desarrollado para dar cumplimiento a las recomendaciones del informe de la CIDH de 2022. Priorizó revisar: a) los avances en las reformas estructurales, institucionales y normativas; b) las recomendaciones sobre el deber de investigar; c) las recomendaciones sobre el deber de reparar.[121]

En relación con el "deber de reparar", el informe transcribió la recomendación N° 40 para evaluar su cumplimiento:

> Proveer y coordinar con urgencia programas de reparación integral a los que puedan acogerse todas las víctimas de vulneraciones a sus derechos humanos en el contexto de las protestas, con independencia del tipo de lesión causada o de su condición de mujer o niña, niño, adolescente, persona joven o mayor. En todos los casos, los programas deberán tener cobertura nacional, ser integrales y cubrir tanto la atención psicosocial como la de salud mental de las víctimas y sus familiares.[122]

En el informe de 2026 se reproduce la información recibida durante el proceso de consultas y seguimiento. Se mencionan la Mesa de Reparación y sus recomendaciones, así como los programas de salud y sus modificaciones. En relación con el "Plan de Asistencia Médica y Social para Lesionados de Gravedad", informó de 43 "usuarios", sin más datos sobre su evolución, cobertura ni tipos de lesiones. Sobre el programa de "Atención, Protección y Reparación Integral de la Violencia contra la Mujer" se informa que se atendió a 25 mujeres, sin proporcionar mayores antecedentes al respecto.[123] La evaluación de la CIDH coincide con la Relatora especial de salud en relación a la ausencia de una política nacional integral:

> De esa manera, si bien se reconocen avances en el establecimiento de instancias institucionales, la implementación de programas específicos y la

[121] CIDH, Seguimiento *a las recomendaciones. Situación de derechos humanos en Chile*, 2026. https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/2026/informe_mesech.pdf

[122] Ibíd., p. 207.

[123] Ibíd., p. 217.

> adopción de algunas medidas reparatorias, persisten desafíos fundamentales como la ausencia de una política nacional integral, la fragmentación de programas, las limitaciones en la cobertura y los enfoques, la falta de sostenibilidad financiera e insuficiente articulación con los procesos de justicia.[124]

A partir de estos antecedentes, la CIDH determinó que el nivel de cumplimiento de la recomendación N° 40, formulada por la Comisión en el informe del 2022, era parcial. Como consecuencia de esta evaluación, la CIDH recomendó que el Estado:

> Debe aprobar urgentemente una política nacional de reparación integral basada en las propuestas de la Mesa de Reparación, asignar recursos permanentes que garanticen la sostenibilidad de los programas, fortalecer los enfoques de género, niñez y diversidad territorial, establecer mecanismos efectivos de articulación entre reparación y justicia, y garantizar la participación significativa de las víctimas en el diseño e implementación de las medidas.[125]
>
> En el marco del seguimiento de las recomendaciones en Chile, Justice Rapid Response (JRR) brindó asesoría técnica a la CIDH en materia de reparación integral.[126] En su análisis, la JRR señaló la necesidad de realizar una evaluación más exhaustiva de los daños, considerando no solo las pérdidas materiales, sino también los impactos psicológicos, sociales y culturales de la violencia. Asimismo, observó que la respuesta del Estado se habría centrado principalmente en aspectos de salud, como la rehabilitación médica y psicológica, y habría descuidado otras áreas críticas, como la educación, el empleo y la vivienda. Planteó, también, la necesidad de que el Estado adopte un enfoque más holístico para evaluar los daños y brindar apoyo, teniendo en cuenta las necesidades complejas e interconectadas de las víctimas.[127]

En el proceso de seguimiento, la CIDH recogió información y observaciones aportadas por el INDH, la Defensoría de la Niñez y otras instituciones

---

[124] Ibíd., p. 221.

[125] Ibíd., p. 222.

[126] *Justice Rapid Response* es una organización que proporciona un rápido y oportuno despliegue de expertas y expertos para investigar delitos internacionales y violaciones graves de los derechos humanos y para facilitar un enfoque de la justicia holístico, con perspectiva de género. https://justicerapidresponse.org/wp-content/uploads/2025/06/JRR_FactSheet2025_Spanish_02.pdf inclusivo

[127] CIDH 2026, op. cit., p. 224.

que subrayaron ciertos principios fundamentales. Esas entidades indicaron que los programas de rehabilitación debían considerar las necesidades diferenciadas de las víctimas, y contar con enfoques específicos de género, de niñez y de diversidad territorial. Asimismo, las medidas de reparación deben adaptarse a las realidades específicas de cada víctima, considerando factores como la edad, la condición socioeconómica y la pertenencia a grupos de especial protección y/o en situación de vulnerabilidad. Estos señalamientos fueron considerados por la CIDH en su evaluación del cumplimiento de las recomendaciones.

A partir de la información proporcionada por el Estado, las organizaciones de la sociedad civil y otros actores, la CIDH evaluó las medidas implementadas en materia de reparación integral. Si bien valoró los avances realizados, identificó como desafíos persistentes la falta de una política nacional de reparación integral para las víctimas del estallido social, la fragmentación de los programas existentes, las limitaciones de cobertura y de enfoques, la falta de sostenibilidad financiera y la insuficiente articulación con los procesos de justicia. Sobre esta base, la Comisión determinó un nivel de cumplimiento parcial de la recomendación relativa a la implementación de una política de reparación integral.

MESECH tiene prevista su finalización para diciembre de 2026. Al momento del cierre de este capítulo, el proceso de seguimiento aún está en curso. Los antecedentes examinados permiten identificar avances y dificultades persistentes en la implementación de las recomendaciones, que deberán evaluarse una vez concluido el mecanismo.

CONCLUSIONES

El Minsal registró 13.046 atenciones de urgencia asociadas al estallido social, según el decreto N°63 del Ministerio de Salud.[128] Esta referencia da cuenta de un universo potencial de víctimas no precisado, claramente mayor que el número de personas atendidas por trauma ocular. Las distintas iniciativas desarrolladas posteriormente, incluida la creación de la Comisión de Víctimas de Violencia Institucional de la Subsecretaría de Derechos Humanos, no lograron consolidar un registro único e interinstitucional de

[128] Ministerio de Salud, Decreto 63, que modifica Decreto Nº55, de 2019, que declara alerta sanitaria por el período que se señala y otorga facultades extraordinarias que indica. https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1140483

las víctimas durante el estallido social.[129] De acuerdo con estos antecedentes, hasta el presente no ha sido posible determinar un número consolidado de víctimas de violencia institucional ni las vulneraciones que les afectaron, salvo las que fueron identificadas por el Ministerio de Salud que se encuentran en PACTO. Esta constatación fue realizada por la Relatora de la ONU, Tlaleng Mofokeng, y por el informe del MESECH de 2026.

El informe del MESECH, como Mecanismo Conjunto creado entre el Estado chileno y la CIDH para realizar un seguimiento y verificar el cumplimiento de las recomendaciones realizadas a Chile en 2022, y revisadas previamente en este capítulo, confirma que "La ausencia de un registro único de víctimas y de mecanismos participativos robustos dificulta, además, la adecuada identificación de necesidades y el diseño de respuestas efectivas". También señala que "las medidas adoptadas no conforman una política de Estado sostenible, sino iniciativas fragmentadas y temporales, sujetas a discontinuidad presupuestaria".[130] Estas observaciones dan cuenta de la desconexión entre las definiciones políticas generales en relación con el reconocimiento y reparación de las víctimas, las obligaciones del Estado y las acciones institucionales adoptadas.

En este marco general, las iniciativas de rehabilitación de la salud de las víctimas han sido un pilar fundamental para el cumplimiento de las obligaciones de reparación del Estado derivadas de violaciones a los derechos humanos. Sin embargo, como se ha señalado, la rehabilitación en salud es un componente de la reparación que debe articularse con los otros ámbitos de la reparación integral, lo cual hasta ahora no ha sucedido.

RECOMENDACIONES

A partir de lo expuesto y desarrollado en este capítulo, que ha tenido como eje central el análisis de las iniciativas ligadas a las reparaciones en salud, es posible efectuar algunas recomendaciones al Estado relativas a la reparación integral de víctimas de violencia institucional en el contexto del estallido social:

1. Implementar una política nacional de reparación integral para las víctimas de violaciones a los derechos humanos ocurridas durante el estallido social, que articule las acciones de salud con medidas

[129] Equipo de trabajo conformado para atender, orientar y elaborar un catastro de personas que sufrieron vulneraciones a sus derechos humanos, por parte de agentes del Estado, durante el estallido social, creado en la Subsecretaría de Derechos Humanos en septiembre de 2024.

[130] CIDH 2026, op. cit. p. 254.

de reparación jurídica, social, económica y simbólica, con enfoque de derechos humanos, género, niñez e interculturalidad, y garantice recursos permanentes para su implementación.

2. Crear un registro unificado de víctimas de violaciones a los derechos humanos que permita su identificación, seguimiento y evaluación del estado actual y de la evolución de sus necesidades, con el fin de facilitar la coordinación interinstitucional y, a la vez, resguardar la protección de los datos personales. Esto permitiría brindar una atención oportuna, especializada y sensible a los cambios en el estado de salud de las personas, considerando las distintas etapas vitales de las víctimas, en particular de quienes eran niños cuando fueron afectados por perdigones o sufrieron otro tipo de lesiones.
3. Fortalecer el Plan de Acompañamiento y Cuidado a Personas Víctimas de Trauma Ocular, Lesiones Graves y Lesionados por Perdigones (PACTO), garantizando la cobertura a nivel nacional, el acceso oportuno, la continuidad de la atención y el seguimiento a largo plazo para las personas que presenten secuelas permanentes. Se debe asegurar la articulación entre las acciones de rehabilitación en salud y las prestaciones brindadas por otras instituciones en los ámbitos de justicia, educación, trabajo y protección social, para garantizar que estas acciones formen parte de un proceso efectivo de reparación integral.
4. Establecer una política de cuidado de los equipos para los profesionales que trabajan con víctimas de violencia y violaciones de los derechos humanos, que fortalezca la formación requerida para prestar servicios a este tipo de consultantes, incorpore la supervisión regular de los casos y establezca medidas preventivas adecuadas para evitar el desgaste laboral y el trauma vicario.
5. Incorporar de manera obligatoria la formación sobre violencia y atención a víctimas en la etapa de pregrado de las profesiones de la salud y en la capacitación continua del personal de salud y de profesionales del Estado que trabajen con víctimas de violencia y de vulneraciones a los derechos humanos, incluyendo enfoques de niñez y adolescencia, género, preservación de evidencia y coordinación con el sistema de justicia. Asimismo, promover la formación especializada en programas sobre violencia, intervenciones clínicas y psicosociales, e intervenciones terapéuticas individuales y familiares.