

••••

# INFORME ANUAL 2023

---

## Situación de los Derechos Humanos en Chile

••••

# **INFORME ANUAL 2023**

---

## **Situación de los Derechos Humanos en Chile**

## INFORME ANUAL 2023 - Situación de los Derechos Humanos en Chile

### Consejo del Instituto Nacional de Derechos Humanos

Juan Carlos Cayo Rivera  
Consuelo Contreras Largo  
Beatriz Corbo Atria  
Ignacio Covarrubias Cuevas  
Sebastián Donoso Rodríguez  
Cristián Pertuzé Fariña  
Haydee Oberreuter Umazabal  
Francisco Ugás Tapia  
Constanza Valdés Contreras  
Lieta Vivaldi Macho

### Directora Instituto Nacional de Derechos Humanos

Consuelo Contreras Largo

### Unidades – Nivel Central

Unidad de Administración y Finanzas  
Unidad de Auditoría Interna  
Unidad de Estudios y Memoria  
Unidad de Personas  
Unidad de Planificación, Control de Gestión y TICs  
Unidad de Promoción, Educación y Participación  
Unidad de Protección de Derechos, Legislación y Justicia

### Sedes Regionales

Arica y Parinacota  
Tarapacá  
Antofagasta  
Atacama  
Coquimbo  
Valparaíso  
Metropolitana  
Libertador Bernardo O'Higgins  
Maule  
Biobío  
Ñuble  
La Araucanía  
Los Lagos  
Los Ríos  
Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo  
Magallanes y Antártica Chilena

### EQUIPO INFORME ANUAL 2023

#### Coordinación y edición general

Sebastián Acevedo Valenzuela, Jefe (s) de la Unidad de Estudios y Memoria

#### Supervisión general

Joaquín González Merino

#### Supervisión de contenido

Loreto López González

#### Redacción de capítulos

##### Unidad de Estudios y Memoria:

Anella Guzmán Roncal, Jorge Lagos Toro, Marcia Núñez Catalán, Marcia Tijero Méndez, Pablo Rojas Bolvarán, Ramiro Donoso Leal, Sebastián Acevedo Valenzuela

#### Colaboraciones Externas

José Manuel Fernández Ruiz, Matilde Urzúa Monteverde

#### Unidad de Protección de Derechos, Legislación y Justicia:

Sònia Lahoz i Ubach

#### Apoyo metodológico

Unidad de Estudios y Memoria: Cristina Marchant Araya, Danae Pedraza Vázquez, Vanesa Ramos Duerto

#### Transcripciones

TranscripciónChile

#### Revisión editorial

Cynthia van Lamoen Pinto

#### Diseño y diagramación

Tamara Brownell Deichler  
Isabel Saavedra Castillo

#### Fotografías

Claudio Pérez Ramírez  
Daniel Labbé Yáñez  
Carolina Bravo Bustos  
David González Manríquez  
Héctor Mérida Céspedes  
Leonardo Ampuero Rodríguez  
Emilio Fuentes Traverso  
Leslie Beach Olave  
ONG Nos Buscamos

— — — — —  
*Esta publicación es de uso público y sus contenidos pueden ser reproducidos total o parcialmente citando la fuente.*

## AGRADECIMIENTOS

El INDH agradece a todas las personas, entidades públicas y organizaciones de la sociedad civil que contribuyeron a la elaboración de este Informe Anual, a través de la entrega de información, testimonios y comentarios.

A los equipos de todas las sedes regionales del INDH, en especial a las y los jefes de sedes y profesionales de Atacama, O'Higgins, Maule, Ñuble, Araucanía, Los Ríos y Los Lagos, por la colaboración y acompañamiento en la realización de los trabajos en terreno. Un fraternal reconocimiento también a las funcionarias y funcionarios de las unidades del nivel central por el soporte brindado durante todo el proceso de ejecución de este proyecto.

### **En especial, el INDH agradece a las siguientes personas y entidades:**

- Abelardo Centrón, Profesional SEREMI de Salud Atacama.
- Alejandra Ávila, Subdirectora Nacional de Geología de SERNAGEOMIN.
- Alejandra Dreckmann, Servicio Médico Legal.
- Alejandro Pedreros, Alcalde de Coelemu.
- Alejandro Vergés, Director Regional SENAPRED Los Lagos.
- Alejo Apraiz y Alejandro Palma, Asociación de Víctimas de Violencia Rural.
- Alfredo Gutiérrez, Profesional SEREMI de Salud Atacama.
- Alicia Cebrian, Subdirectora de Reducción de Riesgos de Desastres de SENAPRED.
- Alicia Lira Matus, Presidenta de la Agrupación de Familiares de Ejecutados Políticos.
- Álvaro Parra, Profesional SEREMI Medio Ambiente.
- Ana María Llao Llao, Consejera CONADI.
- Ana María Muñoz, Consejo para la Transparencia.
- Ana María Olivares, Subdirectora de la Agrupación Hijos y Madres del Silencio.
- Ana María Verdugo, Secretaria de la Fundación Desalojados Villa San Luis de Las Condes.
- Andrea Parra, Delegada Presidencial Provincial de Malleco.
- Andreas Kobrich, Sociedad de Fomento Agrícola.
- Andrés Cuyul, SEREMI de Salud de la Araucanía.
- Angélica Véliz, Profesional SENAPRED Atacama.
- Antonieta Miranda, Presidenta de la Fundación Desalojados Villa San Luis de Las Condes.
- Arturo Flores, supervisor técnico pedagógico Delegación Presidencial Provincial Chañaral.
- Belarmino Cárdenas y Cristian Cárdenas, Lof Mapu Calcurrupe.
- Carlos Bernales, Director Regional SENAPRED Maule.
- Carlos Brescciani, Red Jesuita.
- Carlos Díaz, PDI Biobío.
- Carlos Soto, Alcalde de Rengo.
- Carmen Gloria Wittwer Opitz, Fiscalía Regional Los Lagos.
- Carmen Hertz, Diputada de la República, 8° Distrito, Región Metropolitana.
- Carolina Garrido, Jefa de la División de Seguridad Pública, Subsecretaría del Interior.
- Carolina Sandoval, Organización Muros y Resistencia.

- Carolina Von Schakmann, Programa Búsqueda de Orígenes del Ministerio de Desarrollo Social y Familia.
- Catalina Santelices, Encargada del Museo de Sitio de Chaitén.
- Catherine Ortega, Encargada Equipo de Inclusión Social del Centro de Estudios de Ciudad y Territorio del Ministerio de Vivienda y Urbanismo.
- César Bobadilla, Carabineros de la Región de Biobío.
- Claudia Solís, Jefa de Auditoría Interna SERNAGEOMIN.
- Constanza del Río, Directora de la Fundación Nos Buscamos.
- Coronel Fernando Herrera, Jefe de Defensa Nacional de la Región de Ñuble.
- Cristián Sanhueza, Jefe de Gestión de Riesgo de Desastres de la Municipalidad de San Nicolás.
- Daniel Eldan, Profesional SENAPRED O'Higgins.
- Daniela Dresdner, Delegada Presidencial Biobío.
- Daniela Ejsmentewicz, Directora ejecutiva CITRID de la Universidad de Chile.
- David Ibaceta, Consejo para la Transparencia.
- Emilia Nuyado, Diputada de la República, 25º Distrito, Región de Los Lagos.
- Eduardo Astudillo, Profesional SEREMI Obras Públicas Atacama.
- Fabiana Montenegro, Jefa de Gabinete SEREMI de Educación Atacama.
- Fabio López, Delegado Presidencial de la Región de O'Higgins.
- Fabrizio Bettini, Asociación Papa Giovanni XXIII.
- Felipe Muñoz, Profesional SENAPRED.
- Felipe Zambrano, Dramaturgo de la obra El traje del novio.
- Félix Sánchez, Alcalde de Coltauco.
- Fernanda Gornini, Departamento de Género y DDHH del Ministerio de Salud.
- Fernando Fuentealba e Ivonne Iubinni, Asociación de Víctimas del Terrorismo de la Macrozona Sur.
- Florinda Martínez, Comunidad Indígena Weichan.
- Gabriel Pradenas, Delegado Presidencial de Ñuble.
- Gabriela Azócar, Investigadora del Centro de Ciencia del Clima y la Resiliencia - CR2.
- Gastón Saavedra, Senador de la República, 10ª Circunscripción Electoral, Región del Biobío.
- Gilda Grandón, Directora Regional SENAPRED Ñuble.
- Gloria Cerón, Jefa del Departamento de Evaluación y Estudios SENADIS.
- Gonzalo Infante, Jefe de Departamento de Salud Pública y Sanitaria de la Araucanía.
- Gullibert Novoa, Jefe (s) Departamento de Proyectos SERNAGEOMIN.
- Héctor Morales, Director de la obra El traje del novio.
- Hipólito Huenchual, Juan Mardones, Maverick Ramírez, Usuarios Programa de Apoyo a Víctimas de Violencia Rural.
- Ignacia Oyarzún, Abogada Organizando Trans Diversidades.
- Israel Aguirre, Administrador Municipal de la Municipalidad de Licantén.
- Iván Moreira, Senador de la República, 13ª Circunscripción, Región de Los Lagos.
- Janet Medrano, Directora Regional SENAPRED Araucanía.
- Javier García, Director del Observatorio del Derecho a la Comunicación.
- Jesús Venegas, Profesional SENAPRED O'Higgins.
- Joanna Pérez, Diputada de la República, 21er Distrito, Región del Biobío.
- Jorge Fernández, Delegado Presidencial Provincial de Chañaral.
- José Ignacio Núñez, Abogado, Doctor en Derecho y Profesor de Derecho Constitucional.
- José Montalva Feuerhake, Delegado Regional de La Araucanía.

- Juan Cristóbal Grunwald, Grunwald Abogados.
- Juan Mena, Coordinador del Plan Nacional de Búsqueda, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- Juan Recabarren, Plan Buen Vivir.
- Karen Alfaro, Decana de la Facultad de Filosofía y Humanidades de la Universidad Austral de Chile.
- Karina Monsalve, Profesional SERNAGEOMIN.
- Katherine Barría, Jefa de Gabinete de la Delegación Presidencial Provincial de Palena.
- Liliana Herrero, Servicio del Registro Civil e Identificación.
- Loreto Anfruns, Encargada territorial del Museo de Sitio de Chaitén.
- Luis Pino, SEREMI de Trabajo y Previsión Social Atacama.
- Luis Montaña, Delegado Presidencial Provincial de Palena.
- Manuel Cortés, Dirigente ONG Chadenatur.
- Manuel Goncalves, Miembro de la Comisión Directiva de las Abuelas de la Plaza de Mayo y Secretario Ejecutivo de la Comisión Nacional por el Derecho a la Identidad de Argentina
- Marcela Cartagena, Fiscalía Regional de Biobío.
- Marcela Ruiz, Jefa de Gabinete de la Subsecretaría de Derechos Humanos.
- Marcela Wulf, Forestal Arauco.
- Marcelo Acevedo, Coordinador de la Red de Sitios de Memoria.
- Marcelo Alarcón, DIDECO de la Municipalidad de Licantén.
- Marcelo Fernández, Alcalde de la Municipalidad de Licantén.
- Marcelo González, Coordinador SEREMI Desarrollo Social y Familia de Atacama.
- Marcelo Montesinos, Director Regional SENAPRED O'Higgins.
- María Aravena Diaz, Tesorera de la Fundación Desalojados Villa San Luis de Las Condes.
- María Cristina Riquelme, Profesional SENAPRED Maule.
- María José Cumplido, Directora Ejecutiva Fundación Iguales.
- María Soledad Cisternas, Presidenta del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de Naciones Unidas y Premio Nacional de Derechos Humanos.
- Mariela Herrera, Profesional SENAPRED Atacama.
- Mario Carroza, Ministro de la Corte Suprema.
- Mario Cornejo Barahona, Ex funcionario de la Fuerza Aérea de Chile.
- Mario González, Ex funcionario de la Fuerza Aérea de Chile.
- Mario Vásquez de la Brigada Investigadora de Delitos Contra los Derechos Humanos de PDI.
- Marisol Rodríguez, Directora de la Agrupación Hijos y Madres del Silencio.
- Marta Cisterna, Directora Ejecutiva de Casa Memoria José Domingo Cañas.
- Mauricio Guaita, SEREMI de Obras Públicas Atacama.
- Mauricio Landaeta, Departamento de Género y DDHH del Ministerio de Salud.
- Mauro González, Investigador del Centro de Ciencia del Clima y la Resiliencia - CR2.
- Mónica Oettinger, Sociedad Agrícola y Ganadera de Valdivia.
- Nadialett Venegas, Coordinadora de Gestión de Riesgos de Desastres de la SEREMI de Salud Araucanía.
- Natalia Bravo, Abogada y experta en temas de mujer y trabajo.
- Natalia Penroz, SEREMI de Medio Ambiente Atacama.

- Natalia Silva, Investigadora CITRID de la Universidad de Chile.
- Nicolás Masciocchi, Jefe de Gabinete SEREMI de Educación Araucanía.
- Nora Barrientos, Administradora de la Municipalidad de Purén.
- Nuriluz Herosilla, Profesora y académica de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Chile.
- Olga Montecinos, Damnificada por Aluviones en Atacama.
- Óscar Crisóstomo, Gobernador Regional de Ñuble.
- Pablina Méndez, Programa Búsqueda de Orígenes del Ministerio de Desarrollo Social y Familia.
- Pablo Lobos, Gerente de Protección contra Incendios de CONAF.
- Patricio Aguilera, Director Nacional SERNAGEOMIN.
- Patricio Santibáñez Carmona y Carlos Zirotti, Multigremial de la Araucanía.
- Paula Araya, Directora del Departamento de Género y DDHH del MINSAL.
- Paulina Zamorano, Jefa de la Unidad Programa de Derechos Humanos de la Subsecretaría de Derechos Humanos.
- Pedro Vásquez, Alcalde de Chaitén.
- Pilar Iturrieta, Jefa del Departamento Derechos Humanos y Seguimiento Legislativo SENADIS.
- Pilar Soto, Directora Liceo Fernando Ariztía de Atacama.
- Ramón Gómez, Encargado de Derechos Humanos del MOVILH.
- René Farías, Jefe de Superintendencia de Servicios Sanitarios de Atacama.
- Rita Gutiérrez, Dirigenta de Agrupación Hijos y Amigos de Chaitén.
- Roberto Gaete, Brigada Investigadora de Delitos Contra los Derechos Humanos de la PDI.
- Roberto Muñoz, Director Regional SENAPRED Atacama.
- Rocío Díaz, SEREMI de Vivienda y Urbanismo Atacama.
- Rodrigo Lledó, Ex Jefe del Área Jurídica del Programa de DDHH del Ministerio del Interior y Seguridad Pública.
- Rodrigo Mardones, Gerente de Asociación Gremial Agrollanquihue.
- Rodrigo Yapur, Profesional SEREMI de Salud Atacama.
- Shlomidt Shields, Encargada Área Estudios y Publicaciones Fundación Chilena para la Discapacidad.
- Tomás Pascual, Director División Derechos Humanos del Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Valentina Bustamante, Abogada e Investigadora.
- Víctor González, Director (s) Regional de Vialidad de Los Lagos.
- Víctor Hugo Rice, Alcalde de San Nicolás.
- William Rebolledo, Jefe Departamento Jurídico SERNAGEOMIN.
- Winfried Hempel, Abogado particular de víctimas de la ex Colonia Dignidad.
- Xavier Altamirano, Subsecretario de Derechos Humanos.
- Ximena Enríquez, Profesional SEREMI de Salud Atacama.
- Yessica Avendaño, Profesional SEREMI Obras Públicas Los Lagos.



••••  
**INFORME ANUAL 2023**  
**Situación de los Derechos Humanos en Chile**

# ÍNDICE

## INFORME ANUAL 2023

<b>00/</b>	<b>INTRODUCCIÓN</b>	9
<b>01/</b>	<b>50 AÑOS DEL GOLPE DE ESTADO EN CHILE</b> Avances y deudas en el cumplimiento de las obligaciones internacionales en materia de justicia transicional	19
<b>02/</b>	<b>VIOLENCIAS Y VULNERACIONES DE DERECHOS HUMANOS EN LA REGIÓN CENTRO-SUR DE CHILE</b>	75
<b>03/</b>	<b>PRINCIPIO DE NO DISCRIMINACIÓN Y DERECHOS SOCIALES</b>	160
<b>04/</b>	<b>INFORME DE FUNCIÓN POLICIAL Y ORDEN PÚBLICO</b>	234
<b>05/</b>	<b>GESTIÓN DE DESASTRES EN CHILE DESDE LA PERSPECTIVA DE LOS DERECHOS HUMANOS</b>	303
<b>06/</b>	<b>DERECHO A LA IDENTIDAD Y A LA CONVIVENCIA FAMILIAR FRENTE A SECUESTROS Y ADOPCIONES IRREGULARES DE NIÑOS Y NIÑAS EN CHILE</b>	363

# **INTRODUCCIÓN**

---

**INFORME ANUAL 2023**

El Informe Anual del Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH) correspondiente al año 2023 se presenta en un año de especial significado para el compromiso global con los derechos humanos, pues se celebran 75 años de la Declaración Universal adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1948, a la vez que se cumplen 30 años desde que dicha Asamblea aprobara los *Principios de París*, junto con la creación de la red mundial de instituciones nacionales de derechos humanos, actual Alianza Global de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (GANHRI)<sup>1</sup>. Al mismo tiempo se conmemora el 30º aniversario de la Declaración y Programa de Acción de Viena<sup>2</sup> que fundamenta la labor que desarrollan las instituciones nacionales de derechos humanos en todo el mundo.

Chile tiene una relación cercana con el origen de la Declaración Universal de Derechos Humanos, pues su embajador ante la Organización de Naciones Unidas en aquella época, el abogado Hernán Santa Cruz Barceló, formó parte del comité redactor integrado por representantes de ocho países miembros<sup>3</sup>. La defensa que en aquel momento Santa Cruz realizó por la inclusión de los derechos económicos, sociales y culturales en la Declaración resultó precursora para los esfuerzos que hasta hoy despliegan los Estados con el fin de garantizar una vida digna a sus ciudadanos, a través del acceso a seguridad social, educación, trabajo y salud, entre otros ámbitos que quedaron consagrados en la Declaración.

Si bien la Declaración Universal de Derechos Humanos, codificada posteriormente a través del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), ha sido fundamento de diversos tratados internacionales que le sucedieron, la puesta en práctica de sus disposiciones ha significado un desafío para los países por cuanto supone adecuaciones normativas, diseño e implementación de políticas públicas y creación de una institucionalidad adecuada, junto con la promoción de una cultura respetuosa de los derechos humanos al interior de la sociedad. Por ello, el llamado de la ONU para crear instituciones nacionales de derechos humanos pretende contribuir al fortalecimiento de los sistemas nacionales de promoción y protección de estos derechos en cada país. Con ese fin, en 1993, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó los *Principios relativos al estatuto y el funcionamiento de las instituciones nacionales de protección y promoción de los derechos humanos*, conocidos como *Principios de París*<sup>4</sup>, y alentó a los Estados a establecer y fortalecer instituciones nacionales teniendo en cuenta esas orientaciones. Ese mismo año, la Conferencia Mundial de Derechos Humanos celebrada en Viena, solicitó en su Declaración que se crearan o reforzaran dichas instituciones bajo los mismos principios<sup>5</sup>.

---

1 Conferencia Anual de la GANHRI (2023). Conmemoración del 75º aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y del 30º aniversario de los Principios de París: reflexiones sobre dónde estamos y hacia dónde nos dirigimos. [https://ganhri.org/wp-content/uploads/2023/03/GANHRI-2023-Annual-Conference-concept-note\\_SP.pdf](https://ganhri.org/wp-content/uploads/2023/03/GANHRI-2023-Annual-Conference-concept-note_SP.pdf)

2 Conferencia Mundial de Derechos Humanos. 14 al 25 de junio de 1993, Viena. <https://www.un.org/es/conferencias/human-rights/vienna1993>

3 Aravena, F. (2021). Hernán Santa Cruz: Un diplomático esencial para la Declaración Universal de Derechos Humanos. Anuario de Derechos Humanos, Vol. 17 Núm. 2, 277-302. <https://anuariodh.uchile.cl/index.php/ADH/article/view/63597/69275>

4 Instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos. Resolución de la Asamblea General 48/134 del 20 de diciembre de 1993. Los Principios fueron elaborados en el primer Taller Internacional de Instituciones Nacionales para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos celebrado en París del 7 al 9 de octubre de 1991. En 1992 fueron adoptados por la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. <https://www.indh.cl/principios-de-paris-cumplen-20-anos-como-pilar-para-las-instituciones-nacionales-de-derechos-humanos/>

5 Actualmente la Alianza Global de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos está integrada por 120 instituciones de distintas partes del mundo. <https://ganhri.org/membership/>

Además de reconocer la importancia de las instituciones nacionales de derechos humanos, la Declaración y Programa de Acción de Viena formuló varias propuestas que se fueron materializando en los años siguientes, entre ellas, la generación de un protocolo facultativo del PIDESC que finalmente se aprobó en 2008 y entró en vigencia el año 2013<sup>6</sup>, y el estudio de un sistema de indicadores capaces de medir los avances hacia la realización de esos derechos<sup>7</sup>. En este sentido, la Declaración recupera el espíritu de la Declaración Universal de Derechos Humanos y la intención de quienes abogaron por incluir en ella los derechos económicos, sociales y culturales, con la misma jerarquía que los derechos civiles y políticos, reafirmando la interdependencia de ellos.

La garantía de derechos de carácter social, económico y cultural, íntimamente relacionados con la calidad de vida de las personas, abre la discusión sobre las formas en que el Estado ejerce acciones positivas capaces de ofrecer a la población una base de bienestar fundado en la igualdad en dignidad y derechos, la no discriminación y la no regresividad del nivel alcanzado en el ejercicio y garantía de los derechos. Por su parte, las instituciones nacionales de derechos humanos cumplen un rol fundamental al monitorear el afianzamiento de esos derechos en la sociedad y efectuar recomendaciones a los Estados para su realización, de acuerdo con los estándares internacionales. En Chile, el INDH ha incorporado la observación de los derechos económicos, sociales, culturales, y también ambientales, a través de diversos instrumentos como capítulos de su informe anual, misiones de observación, desarrollo de un mapa de conflictos socioambientales, entre otros, y durante el año 2023, a través de visitas de observación denominadas *INDH en Terreno*, en las cuales presta especial atención a la afectación de esos derechos, a partir de situaciones o fenómenos que han impactado a la población de localidades o regiones específicas, como ha ocurrido con los incendios de la época estival en la zona centro-sur del país o la crisis migratoria que afecta a tres regiones de la zona norte<sup>8</sup>.

Simultáneamente a las fechas de relevancia global para los derechos humanos, en 2023 Chile vivió la conmemoración de los 50 años del golpe de Estado, hito que encontró al país en medio de un segundo proceso de redacción de una nueva Constitución política cuyo objeto es reemplazar el texto vigente<sup>9</sup>, y en un ambiente de división en torno al recuerdo del 11 de septiembre y la violencia que, a partir del bombardeo del Palacio de La Moneda por parte de las Fuerzas Armadas, dio inicio a una dictadura que violó sistemática y masivamente los derechos humanos de miles de personas. Este escenario permitió que distintas voces reafirmaran públicamente el compromiso con la democracia y el Estado de Derecho como marco que debe regir el enfrentamiento y la resolución de conflictos al interior de la sociedad.

---

6 El Protocolo aún no ha sido ingresado a tramitación en Chile.

7 ACNUDH. (10 de diciembre de 2008). Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/optional-protocol-international-covenant-economic-social-and>

8 INDH en Terreno, exvertedero La Chimba, Antofagasta <http://bibliotecadigital.indh.cl/handle/123456789/1770>; INDH en Terreno, Frontera Norte, regiones de Arica y Parinacota, Tarapacá y Antofagasta, <https://bibliotecadigital.indh.cl/server/api/core/bitstreams/767b7207-46be-4bec-a413-3719c807aee8/content>; INDH en Terreno, Incendios forestales, regiones de Ñuble y Biobío <https://bibliotecadigital.indh.cl/handle/123456789/1786>

9 El primer proceso que consideró participación ciudadana se desarrolló durante el segundo Gobierno de Michelle Bachelet (2014-2018); luego se inició otro durante la parte final del segundo Gobierno de Sebastián Piñera (2018-2022); el tercero finalizará el 17 de diciembre de 2023, a través de un plebiscito.

Sin embargo, a 50 años del golpe de Estado resulta inquietante advertir que la opinión en contra de la justificación de este acontecimiento ha tenido un declive, como muestran los datos de la encuesta CERC-MORI<sup>10</sup>: ante la aseveración “los militares tenían razón para dar el golpe de Estado de 1973”, un 41% de las personas consultadas señaló que “nunca hay razón para dar un golpe”, 17 puntos porcentuales menos que en la encuesta del año 2013, cuando la misma opción obtuvo un 68%, mientras la alternativa “tenían razón para dar el golpe” llegó a 36%, 20 puntos más que en la medición de 2013 (16%). Estos datos se complementan con un descenso en la adhesión a la democracia observada en los resultados de la Encuesta CEP<sup>11</sup> donde el 54% de las personas consultadas estuvo de acuerdo con la opinión “la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno”, una disminución de 7 puntos en comparación con agosto de 2021. Al mismo tiempo, la opinión “en algunas circunstancias, un gobierno autoritario puede ser preferible a uno democrático”, pasó de 13% a 17%, en tanto quienes consideran que “da lo mismo un régimen democrático que uno autoritario”, aumentaron de 17% a 25%. En su conjunto, estos datos constituyen una exhortación a fortalecer el ejercicio de la democracia y la valoración de sus mecanismos para la resolución de conflictos al interior de la sociedad.

Por otra parte, los resultados de la Encuesta Nacional de Derechos Humanos 2022 del INDH indican que a más de treinta años de publicado el Informe Rettig, un 54% de las personas desconoce los informes de las comisiones de verdad, cifra que aumenta a 67% en quienes nacieron después del plebiscito de octubre de 1988, y llega hasta el 92% en quienes tienen entre 14 y 17 años. Asimismo, un 69% de las personas encuestadas declaró no haber visitado sitios de memoria o el Museo de la Memoria y los Derechos Humanos, cifra que asciende a 84% en los más jóvenes<sup>12</sup>.

La educación en derechos humanos a través del conocimiento de la historia reciente entre las nuevas generaciones siempre ha sido una preocupación para el INDH, que ha señalado que la forma como las violaciones a los derechos humanos cometidas por la dictadura son tratadas en el currículo escolar<sup>13</sup> no ofrece garantías suficientes. Es decir, no se reforzaría que dichos crímenes son injustificables, con independencia de las circunstancias históricas en las que se produjeron, y se observa “la ausencia de objetivos que se orientan a establecer una asociación de la violación de derechos humanos con los derechos a la vida y la integridad física, la prohibición de la tortura”<sup>14</sup> que deben contribuir así a las garantías de no repetición. En esa misma línea, la Defensoría de la Niñez (2022) ha advertido que en el currículo escolar los derechos humanos se abordan con escasa contextualización histórica “lo que involucra conocer la historia de los DD.HH. en Chile, las vulneraciones en la historia reciente, la memoria histórica

---

10 CERC-MORI. Chile a la sombra de Pinochet. La opinión pública sobre la “Era de Pinochet” 1973 -2023. <http://morichile.cl/barometro-de-la-politica-cerc-mori-1987-2023/>

11 CEP. Estudio Nacional de Opinión Pública. Núm. 89, junio-julio 2023. <https://www.cepchile.cl/encuesta/encuesta-cep-n-89/>

12 INDH (2022). Encuesta Nacional de Derechos Humanos 2022. <https://www.indh.cl/encuesta-nacional-de-derechos-humanos-2022/>

13 La última actualización de envergadura efectuada sobre el currículum escolar se realizó el año 2009 a través de los Decretos 254, 256 y 257, todos del Ministerio de Educación.

14 INDH. Diagnóstico de la inclusión de la educación en derechos humanos en el currículum escolar chileno al año 2015. P. 32. <https://bibliotecadigital.indh.cl/server/api/core/bitstreams/31a12836-8340-4dd6-a0be-9f1b8593b414/content>

la utilización de mecanismos de protección de los derechos humanos”<sup>15</sup>. La Relatora Especial de Naciones Unidas sobre los derechos culturales, Farida Shaheed, señaló que la conmemoración de crímenes masivos y violencias ejercidas contra distintos grupos y comunidades no sólo está orientada al pasado, sino también al presente y al futuro, cuando contribuye a fortalecer las confianzas al interior de la sociedad y a evitar la manifestación de nuevas violencias<sup>16</sup>. Para ello, se requiere la integración de aprendizajes éticos y cívicos junto con el conocimiento de la historia, de tal forma que la interiorización del marco de los derechos humanos se vea reforzada por la aproximación al pasado, que permita actuar en el presente y el futuro.

Es evidente que aún persisten deudas en el camino emprendido por Chile para conseguir verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición en relación con los crímenes de la dictadura, no obstante, cabe destacar que cuando se cumplen 50 años del golpe de Estado, Chile ha asumido su obligación de buscar a las personas detenidas desaparecidas, a través de un *Plan Nacional de Búsqueda*<sup>17</sup>. El anuncio efectuado en el Día internacional del Detenido Desaparecido ha puesto en marcha diversas acciones frente a las cuales el INDH se mantendrá atento<sup>18</sup>.

Resulta importante reconocer también que uno de los legados ciudadanos de la experiencia de la dictadura ha sido la toma de consciencia respecto del valor de los derechos humanos al interior de la sociedad, y cómo su cautela y promoción puede ser ejercida por cientos de personas y organizaciones que defienden estas garantías en diversos ámbitos. En consonancia con el reconocimiento que a nivel internacional se ha otorgado a los defensores de derechos humanos, Chile se encuentra formulando un protocolo de protección para defensores de derechos humanos<sup>19</sup>, proceso al que el INDH asiste de acuerdo a sus atribuciones, con el objetivo de que este instrumento contribuya a valorar el compromiso que distintos actores han manifestado con los derechos humanos, poniendo su trabajo al servicio del bien común.

---

15 Defensoría de la Niñez (2022). Estudio de análisis del enfoque de derechos humanos de niños, niñas y adolescentes en el currículum educativo. P. 135. [https://www.defensorianinez.cl/wp-content/uploads/2022/05/Estudio\\_curriculum\\_Final.pdf](https://www.defensorianinez.cl/wp-content/uploads/2022/05/Estudio_curriculum_Final.pdf)

16 ACNUDH. (23 de enero de 2014). Informe de la Relatora Especial sobre los Derechos Culturales, Farida Shaheed. Procesos de preservación de la memoria histórica, A/HRC/25/49, 23 de enero de 2014. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G14/105/04/PDF/G1410504.pdf?OpenElement>

17 Gobierno de Chile. (30 de agosto de 2023). Presidente Boric lanza Plan Nacional de Búsqueda de víctimas de desaparición forzada en dictadura. <https://www.gob.cl/noticias/plan-nacional-busqueda-verdad-justicia-victimas-detenidos-desaparecidos-dictadura-decreto-presidente-boric/>

18 Por ejemplo, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos ha publicado el Informe final de revisión especial. Procesos relacionados a la Unidad de Derechos Humanos del Servicio Médico Legal, en el contexto de la implementación del Plan de búsqueda. <https://www.minjusticia.gob.cl/ministro-luis-cordero-informo-sobre-revision-especial-a-unidad-de-derechos-humanos-del-servicio-medico-legal/>. Por su parte, la Oficina de Coordinación de Causas de Derechos Humanos del Poder Judicial, informó que ha elaborado un catastro de 130 sitios de interés donde aún podrían encontrarse restos de personas detenidas desaparecidas En: Batarce, C. (27 de octubre de 2023) Poder Judicial detecta sitios de interés para hallar detenidos desaparecidos. La Tercera. <https://www.latercera.com/la-tercera-sabado/noticia/poder-judicial-detecta-sitios-de-interes-para-hallar-detenidos-desaparecidos/FSLQVIDWKJGPXGDQRFJCMWSL71/>

19 El Protocolo se formula como parte de las obligaciones del Estado en el marco de la ratificación del 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, conocido como Acuerdo de Escazú.

Como se mencionó, Chile se encuentra desarrollando un proceso para reemplazar la Constitución vigente, luego de que en septiembre de 2022 se rechazara el texto propuesto por la Convención Constitucional elegida para tales efectos en mayo de 2021. Los partidos políticos y otras fuerzas representadas en el Congreso suscribieron un acuerdo para realizar un nuevo proceso entre enero y diciembre de 2023, cuya propuesta será plebiscitada el 17 de diciembre del presente año<sup>20</sup>. Durante todo este período el INDH ha seguido con atención cómo se han incorporado al texto los tratados internacionales de derechos humanos suscritos y ratificados por el Estado chileno, y los derechos reconocidos por esos instrumentos<sup>21</sup>.

El año 2023 también fue un año relevante para la agenda latinoamericana en derechos humanos, pues se realizó en Chile el VIII Foro Regional sobre Empresas y Derechos Humanos para América Latina y el Caribe<sup>22</sup> al cual el INDH prestó apoyo en la sesión preparatoria para las INDH y PCN de América Latina sobre debida diligencia en materia de derechos humanos y empresa<sup>23</sup>. El foro contó con la participación de diversos actores estatales, del mundo empresarial y de la sociedad civil, quienes manifestaron que la protección y promoción de los derechos humanos y medioambientales son ámbitos de acción en los que se requiere la colaboración de distintos sectores de la sociedad, especialmente de las empresas cuyas operaciones pueden provocar impactos múltiples y, al mismo tiempo, ser agentes de cambio en el respeto y promoción de los derechos humanos. Al respecto, el INDH ha incorporado el monitoreo constante de afectaciones a derechos humanos en el marco de la actividad industrial y este año realizó la tercera misión de observación en la zona de Quintero-Puchuncaví, con el fin de verificar el estado de avance de las recomendaciones formuladas al Estado en 2018<sup>24</sup>.

Durante 2023 ha sido necesario abordar también la creciente preocupación ciudadana por la seguridad pública<sup>25</sup>, que demanda del INDH una contribución a su análisis y tratamiento desde la perspectiva de los derechos humanos. En este marco, el concepto de seguridad humana permite reconocer los vínculos e interdependencia entre desarrollo, derechos humanos y seguridad nacional con un enfoque integral que considera ámbitos que van más allá de la seguridad personal, como las dimensiones económica,

---

20 Ver etapas del actual proceso en Ley Fácil. Proceso Constitucional 2023. <https://www.bcn.cl/portal/leyfacil/recurso/proceso-constitucional-2023>

21 El Consejo del INDH aprobó en la sesión 743 del 25 de agosto de 2023 la Minuta sobre enmiendas presentadas al anteproyecto de la Comisión Experta en el contexto del proceso constitucional, remitida a través de un oficio a la Comisión Experta. <http://www.fororegional.empresasyderechoshumanos.org/>

22 INDH (10 de octubre de 2023). INDH recibió a instituciones hermanas de DD.HH. en sesión preparatoria para foro regional de la ONU que abordará la conducta empresarial.

<https://www.indh.cl/indh-recibio-a-instituciones-hermanas-de-dd-hh-en-sesion-preparatoria-para-foro-regional-de-la-onu-que-abordara-la-conducta-empresarial/>

23 INDH. (2023) Informe Tercera Misión de Observación Quintero-Puchuncaví 2023. <https://indhciudadano.indh.cl/informe-tercera-mision-de-observacion-quintero-puchuncavi-2023/>; Misión de Observación en Quintero-Puchuncaví-La Greda, 2011.

<https://bibliotecadigital.indh.cl/items/b4a13386-5749-4e03-afb2-a58435259b91>; indicar fecha consulta.

24 Misión Observación Quintero Puchuncaví, 2018. <https://bibliotecadigital.indh.cl/items/afcc550d-15fc-4245-a5f7-829dc8e3fec2>

25 Si bien los índices de victimización han expresado variaciones al alza en los últimos tres años, no han alcanzado las cifras más altas registradas en otros momentos. Por ejemplo, el Índice Paz Ciudadana 2023 registró en 2014 un 43,5% mientras en 2023 alcanzó un 36,6%. <https://pazciudadana.cl/wp-content/uploads/2023/10/IFPC-2023-Informe-conferencia-11102023.pdf>. No obstante, en los últimos años, los homicidios han ido en aumento: el año 2018 se reportaron 845 víctimas de homicidios consumados y en 2022 se registró un total de 1.322 víctimas, es decir, 6,7 homicidios consumados por cada 100 mil habitantes. Ver: Primer Informe Nacional de Homicidios Consumados 2018-2022, Subsecretaría de Prevención del Delito. <https://prevenciondehomicidios.cl/wp-content/uploads/2023/07/Informe-homicidios-2018-2022.pdf>

alimentaria, ambiental, política y de salud, que se relacionan directamente con la garantía de derechos económicos, sociales y culturales. Conjuntamente, fortalecer la seguridad desde un enfoque de derechos humanos supone poner énfasis en la protección de la persona, de los derechos fundamentales y la prevención de distintas formas de violencia que pueden afectar o vulnerar aquellos derechos.

Como se ha visto, el monitoreo de la situación de los derechos humanos en Chile involucra un diálogo entre las deudas del pasado con los desafíos actuales y futuros. De esta forma, el Informe Anual 2023 recoge problemáticas que fueron propuestas por el Consejo del INDH, en atención a la necesidad de analizar ámbitos que no habían sido abordados previamente.

Primero, el capítulo 1, titulado “50 años del Golpe de Estado en Chile. Avances y deudas en el cumplimiento de las obligaciones internacionales en materia de justicia transicional”, ofrece una continuidad del análisis realizado en todos los informes anuales, y evalúa el cumplimiento de las obligaciones del Estado frente a las violaciones graves, masivas, sistemáticas e institucionalizadas a los derechos humanos cometidas por la dictadura. En esta oportunidad, se compiló la totalidad de las recomendaciones del INDH al Estado, y también aquellas formuladas por las comisiones de verdad y los organismos ante los cuales Chile ha rendido examen, con el objetivo de realizar un seguimiento de ellas. Sobre la base de los estándares internacionales que orientan la realización de los derechos basales de la justicia transicional, es decir, derecho a la verdad, a la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, se evaluaron el cumplimiento de las recomendaciones y las medidas implementadas por el Estado. La revisión determinó que el 73% de las recomendaciones a las que se dio seguimiento, se encuentran parcialmente cumplidas o pendientes de cumplimiento por parte del Estado.

El capítulo 2, titulado “Violencias y vulneraciones de derechos humanos en las regiones centro-sur de Chile”, aborda las afectaciones a la seguridad personal. No obstante, la seguridad no se relaciona sólo con la violencia interpersonal, pues el derecho a la seguridad personal es también condición para el ejercicio y disfrute de otros derechos, por lo que el capítulo se refiere además a la afectación al derecho a la libertad de circulación y residencia, al derecho de propiedad, a la libertad religiosa y al derecho a la educación como ámbitos donde las violencias generan afectaciones entre los residentes de las regiones centro-sur. Se plantea una discusión acerca de los alcances del derecho a la seguridad personal, y se identifican las obligaciones y omisiones del Estado cuando se trata de violencias provocadas por particulares. A partir de datos de la Fiscalía Nacional, registros policiales y entrevistas a actores claves, se analizan las medidas adoptadas por el Estado para proveer seguridad a las personas y las comunidades. Se advierten las limitaciones de la información disponible en programas e instituciones responsables de la seguridad, así como la necesidad de evaluación de los programas y estrategias de seguridad, desde la perspectiva del derecho a la seguridad y sus garantías vinculadas.

En el capítulo 3, “Principio de no discriminación y Derechos Sociales”, se analiza la garantía de derechos sociales en tres grupos de especial protección: mujeres, personas con discapacidad y personas LGBTIQ+ considerando el principio de no discriminación. En particular, se abordan los derechos a la salud, la educación, el trabajo, la vivienda y la previsión social. El ejercicio y goce de estos derechos en

grupos de especial protección ha sido discutido anteriormente por el INDH en sus informes anuales, en esta oportunidad, concluye que, desde una perspectiva global, persiste una discriminación en el ejercicio de los derechos sociales de estos grupos, lo que contraviene el principio de igualdad que debe regir para toda la sociedad. Si bien la normativa chilena ha avanzado en garantizar los derechos de las personas más vulnerables, su efectividad queda en entredicho porque no están asegurados los recursos financieros necesarios para algunos ámbitos de la educación; no brinda capacitación adecuada a los profesionales de la salud (especialmente en la atención de personas LGBTIQ+ y personas con discapacidad), y no realiza una adecuada fiscalización y evaluación efectiva del proceso de implementación de la normativa antidiscriminación en los áreas de educación, salud, trabajo y previsión social.

El capítulo 4, denominado “Informe sobre la Función Policial y el Orden Público”, evalúa el avance en el cumplimiento de las principales recomendaciones contenidas en los informes del *Programa de derechos humanos, función policial y orden público* creado por el INDH en 2011 para monitorear la actuación de las fuerzas policiales bajo los estándares de derechos humanos. A más de diez años de iniciado el Programa, es imprescindible observar cómo el Estado ha respondido a las indicaciones formuladas por el INDH y también reflexionar sobre el alcance de los informes, como instrumentos de análisis y vigilancia de un ámbito de la acción estatal que en los últimos años ha concitado la atención de la opinión pública. El capítulo sistematiza las más de trescientas recomendaciones formuladas al Estado y se enfoca en aquellas relacionadas a la garantía de los derechos a la libertad de reunión; la libertad de expresión y opinión; el derecho a la vida y a la integridad física y psíquica de las personas, y el derecho a la libertad personal y a la seguridad individual. Concluye que cuando han transcurrido doce años desde la creación del Programa, aún se requiere avanzar, considerablemente, en la adecuación de la conducta policial a los estándares internacionales de derechos humanos y en el establecimiento de un efectivo control del poder civil sobre las policías, con funciones claras de supervigilancia en las operaciones de Carabineros de Chile. En este sentido, de las recomendaciones del INDH a las que se hace seguimiento en el capítulo, el 55,5% se encuentran pendientes de cumplimiento, mientras en un tercio se observa cumplimiento parcial. En el 11,2% restante no se dispuso de información que permitiera evaluar el nivel de cumplimiento.

En un año marcado por las catástrofes provocadas por los incendios del período estival y las inundaciones producidas por las intensas lluvias invernales en la zona centro-sur, el capítulo 5, “Gestión de desastres en Chile desde la perspectiva de los Derechos Humanos”, indaga si en la gestión de riesgo de desastres, el Estado de Chile ha incorporado un enfoque de derechos humanos, tal como lo han establecido los lineamientos definidos por Naciones Unidas suscritos por el país. A partir de dichos lineamientos se analiza la actuación estatal ante situaciones de desastres respecto al resguardo del derecho a la vida; la libertad; la integridad física y seguridad; la vida digna y la protección de condiciones de subsistencia; así como los principios de igualdad y no discriminación. El capítulo concluye que los desafíos concretos que enfrenta el Estado en la política de gestión de desastres se refieren a la disminución de la brecha entre lo que enuncia en su diseño y lo que se observa en su implementación, para lo que se requiere robustecer no sólo la institución del Servicio Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres (SENAPRED), sino también mejorar la coordinación con otros servicios en todas las instancias del proceso de

prevención y respuesta, procurando que el enfoque de derechos humanos sea un pilar de las iniciativas, a fin de garantizar los derechos de las personas que se ven afectadas por la amenaza y ocurrencia de desastres.

Finalmente, el capítulo 6 “Derecho a la identidad y a la convivencia familiar frente a secuestros y adopciones irregulares de niños y niñas en Chile” trata una problemática de larga data, escasamente atendida desde la perspectiva de los derechos humanos, y cuyo alcance, en cuanto a personas afectadas, aún se está investigando. En este contexto, el capítulo analiza las acciones desarrolladas por el Estado de Chile ante la denuncia de las llamadas ‘adopciones irregulares’ que tuvieron lugar entre los años 1960 y 1990, y la afectación que dichas adopciones –investigadas judicialmente como sustracción de menores– han provocado al derecho a la identidad y convivencia familiar de niños, niñas y adolescentes. El capítulo ofrece una aproximación amplia a las distintas situaciones de adopción irregular ocurridas en ese período que permiten comprender las obligaciones que le asisten al Estado al configurarse distintas afectaciones de derechos humanos. Para atender el problema, el Estado ha llevado adelante una serie de medidas en el ámbito legislativo y judicial, entre ellas, la creación de una comisión especial investigadora en la Cámara de Diputadas y Diputados (2018) que formuló importantes recomendaciones. Sin embargo, se observan incumplimientos de la garantía debida de las obligaciones respecto a los derechos de niños, niñas y adolescentes, al no contar con los mecanismos e instancias estatales necesarias para la modernización de procesos de adopción, reconocimiento de víctimas, obtención de verdad, justicia, reparación y restitución de las víctimas a sus familiares de origen, conforme a procedimientos legales y acuerdos internacionales.



Al conmemorarse 50 años del golpe de Estado resulta importante determinar el nivel de cumplimiento de las recomendaciones que fijaron un camino al Estado y a la sociedad para el tratamiento de las violaciones a los derechos humanos.

## **CAPÍTULO 1.**

---

### **50 AÑOS DEL GOLPE DE ESTADO EN CHILE.**

*Avances y deudas en el cumplimiento de las obligaciones internacionales en materia de justicia transicional*

## 1. ANTECEDENTES

El año 2023 se cumplen 50 años del golpe de Estado que dio inicio a una dictadura que se prolongó por 17 años, y que estuvo caracterizada por violaciones a los derechos humanos de carácter masivo y sistemático contra miles de personas por parte del Estado.

Tempranamente, tanto al interior del país como fuera de este, dichos crímenes fueron denunciados. Así, en el *Informe sobre la situación de los derechos humanos en Chile de 1974*, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos advertía que “se ha incurrido en gravísimas violaciones de derechos humanos”<sup>1</sup> y afirmaba que por obra de medidas oficiales del Estado o acción de sus agentes se habían violado el derecho a la vida, el derecho a la integridad personal, el derecho a la libertad personal, recursos de amparo o *habeas corpus*, garantías del debido proceso, libertad de expresión y comunicación del pensamiento y de información, derecho de reunión, libertad de asociación, libertad de opinión e igualdad ante la ley y derechos políticos<sup>2</sup>. Asimismo, en la 105ª sesión plenaria de la Asamblea General de Naciones Unidas (1977) se aprobó una resolución que constataba y condenaba las violaciones a los derechos humanos cometidas en Chile, indicando entre otras cosas la utilización de métodos de intimidación sistemática, como la tortura, desaparición de personas por motivos políticos, encarcelamientos y detenciones, exilio y privación de nacionalidad.

En conjunto, las graves violaciones a los derechos humanos perpetradas por la dictadura han sido calificadas como crímenes de lesa humanidad, en tanto incluyeron la “comisión de actos inhumanos, como el asesinato, cometidos en un contexto de ataque generalizado o sistemático contra una población civil”<sup>3</sup>.

Al finalizar la dictadura en marzo de 1990, el Estado de Chile adoptó el modelo de la justicia transicional<sup>4</sup> con el fin de enfrentar los crímenes cometidos y avanzar hacia una convivencia pacífica de la sociedad. En este marco, una de las primeras iniciativas llevadas adelante por el Estado fue la conformación en 1990 de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación (CNVR), destinada a “contribuir al esclarecimiento de la verdad sobre las más graves violaciones a los derechos humanos cometidas en los últimos años”.

---

1 CIDH. (1974). Informe sobre la situación de los derechos humanos en Chile. Cap. XVI. <http://www.cidh.org/countryrep/chile74sp/Indice.htm>

2 Ibidem.

3 Corte IDH. Caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia del 26 de septiembre de 2006. Serie C núm. 154. Párr. 96.

4 Se entiende por justicia transicional “el conjunto de medidas que una sociedad utiliza para enfrentar un pasado de violaciones de los derechos humanos masivas y sistemáticas, conformado por diversos mecanismos que expresan las obligaciones de carácter internacional que tienen los Estados”. (INDH, 2017, p. 132).

Esta Comisión se dedicó a conocer casos de personas detenidas desaparecidas y ejecutadas políticas “en que aparezca comprometida la responsabilidad moral del Estado por actos de sus agentes o de personas a su servicio, como asimismo los secuestros y atentados contra la vida de personas cometidos por particulares bajo pretextos políticos”. Posteriormente, se conformó la Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR), que funcionó entre 1992 y 1996, con el objetivo de calificar a aquellas víctimas de desaparición forzada y ejecución política que no fueron atendidas por la CNVR.

En 2003 se constituyó la Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura (CNPPT o Comisión Valech I) cuyo objetivo fue “determinar, de acuerdo con los antecedentes que se presenten, quiénes son las personas que sufrieron privación de libertad y torturas por razones políticas, por actos de agentes del Estado o de personas a su servicio, en el período comprendido entre el 11 de septiembre de 1973 y marzo de 1990”. Finalmente, en el año 2010 se creó la Comisión asesora presidencial para la calificación de detenidos desaparecidos, ejecutados políticos y víctimas de prisión política y tortura (también conocida como Comisión Valech II), con el propósito de calificar nuevos casos no considerados en las comisiones anteriores. Las cuatro instancias de calificación determinaron que 1.092 personas fueron detenidas y desaparecidas por la acción de agentes del Estado<sup>5</sup> y 2.111 personas fueron ejecutadas, mientras 38.254 personas fueron víctimas de prisión política, de ellas, el 94% declaró haber sido torturada.

Es importante destacar que existieron violaciones a los derechos humanos que no fueron consideradas por las comisiones, tales como el exilio y la exoneración por motivos políticos. En 2016, el INDH estimaba que cerca de 200.000 personas fueron exiliadas, mientras más de 157.000 personas habrían sido exoneradas de la administración del Estado. Además, las comisiones calificadoras no incluyeron perspectiva de género, ni hicieron consideraciones respecto a los Grupos de Especial Protección, salvo la inclusión diferenciada de niñas, niños y adolescentes y la reparación especial en los casos de mujeres y niñas, niños y adolescentes en el informe de la Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura de 2005.

Junto con contribuir al reconocimiento oficial de las violaciones a los derechos humanos, la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación y la Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura formularon diversas recomendaciones asociadas a distintos pilares de la justicia transicional. Entre ellas, se encontraba la creación del Instituto Nacional de Derechos Humanos<sup>6</sup> que tiene entre sus tareas principales la elaboración de un informe anual sobre la situación de derechos humanos en Chile. En el marco de sus informes anuales, el INDH ha incluido desde su creación, salvo el año 2019, un capítulo sobre las respuestas del Estado a las graves violaciones a los derechos humanos cometidas por la dictadura formulando, sobre aquellas respuestas, recomendaciones dirigidas a saldar las brechas que se mantienen respecto a los estándares establecidos por el derecho internacional de los derechos humanos para el cumplimiento de las obligaciones del Estado en esta materia.

---

<sup>5</sup> Gobierno de Chile. (30 de agosto de 2023). Presidente Boric lanza Plan Nacional de Búsqueda de víctimas de desaparición forzada en dictadura. <https://www.gob.cl/noticias/plan-nacional-busqueda-verdad-justicia-victimas-detenidos-desaparecidos-dictadura-decreto-presidente-boric/>

<sup>6</sup> La Comisión Nacional Verdad y Reconciliación recomendó en su informe la “creación de una institución cuya función sea la protección de los derechos humanos” (p. 1285), mientras la Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura señaló que “con el objeto de cautelar y promover el respeto a los derechos de las personas, y asegurar la materialización de éstas y de nuevas medidas de promoción de esos derechos, la Comisión estima fundamental apoyar la iniciativa del Presidente de la República de crear un Instituto Nacional de Derechos Humanos” (p. 530). Esta recomendación se cumplió el año 2009 a través de la promulgación de la Ley 20.405.

De esta manera, entre los años 2010 y 2022 el INDH ha formulado 94 recomendaciones al Estado respecto de cómo responder a las violaciones a los derechos humanos cometidas entre 1973 y 1990<sup>7</sup>. Por su parte, el informe de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación formuló 51 recomendaciones y el informe de la Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura entregó 28, mientras que órganos del sistema universal y del sistema interamericano de derechos humanos<sup>8</sup> han propuesto 42 recomendaciones al Estado de Chile.

Al conmemorarse 50 años del golpe de Estado, resulta importante determinar el nivel de cumplimiento de las recomendaciones que fijaron un camino al Estado y a la sociedad para el tratamiento de las violaciones a los derechos humanos del pasado reciente y la prevención de su recurrencia en el presente, pues permite identificar las deudas que se mantienen en este ámbito y que deben ser abordadas según los estándares internacionales.

De esta forma, el presente capítulo sintetiza las recomendaciones en materia de justicia transicional, y observa el cumplimiento que el Estado le ha dado a ellas a través de diversas acciones en los últimos 33 años. Así entonces, se consideran las recomendaciones incluidas en los informes de las comisiones de verdad, en los informes del INDH y los órganos de tratados, aplicando para el análisis los estándares establecidos por el derecho internacional de los derechos humanos.

---

7 INDH. (actualizado a 2019). Plataforma de recomendaciones al Estado de Chile. <https://recomendaciones.indh.cl/#/>

8 Comité contra las Desapariciones Forzadas (CED), Comité contra la Tortura (CAT), Comité de Derechos Humanos (CCPR), Comité de los Derechos del Niño (CRC), Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y la Corte IDH.

# CRÍMENES CALIFICADOS POR LAS COMISIONES DE VERDAD EN CHILE

## Desaparición Forzada

1.092 víctimas

## Ejecución política

2.111 víctimas (377 de ellas sin entrega de restos que hoy son consideradas en el Plan Nacional de Búsqueda)

## Prisión política y tortura

38.254 víctimas

Comisión Nacional de Verdad Reconciliación (1990); Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación (1992); Comisión Asesora Presidencial para la Calificación de Detenidos Desaparecidos, Ejecutados Políticos y Víctimas de Prisión Política y Tortura (2010).

Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura (2003); Comisión Asesora Presidencial para la Calificación de Detenidos Desaparecidos, Ejecutados Políticos Y Víctimas de Prisión Política y Tortura (2010).

## Crímenes no calificados

Al menos **1.038** familias desplazadas de la Villa San Luis y más de **4.500** familias del ex Complejo Forestal y Maderero Panguipulli

## Exilio

Se estima que cerca de **200.000** personas fueron **exiliadas**

## Exoneración política

Se estima que más de **157.000** personas fueron **exoneradas**

Hasta la fecha, estos crímenes no han sido considerados en ninguna instancia calificadora. Por ello, es necesaria la creación de una instancia de calificación permanente de víctimas

## 2. ESTÁNDARES INTERNACIONALES SOBRE JUSTICIA TRANSICIONAL

Durante el siglo XX, diversos países del mundo, entre ellos algunos de América Latina, vivieron regímenes o períodos donde se perpetraron violaciones masivas y sistemáticas a los derechos humanos. Al finalizar esos períodos, las sociedades debieron enfrentar las consecuencias de dichas vulneraciones, así como la reconstrucción de la convivencia en un marco democrático y de paz. Por este motivo, durante los años 80, en el ámbito del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, el Derecho Internacional Humanitario, el Derecho Penal Internacional y el Derecho Internacional de los Refugiados, comenzó a estructurarse conceptual y normativamente lo que se conoce como *justicia transicional*, una respuesta a la necesidad de “transicionar” desde contextos de graves violaciones a los derechos humanos a la restauración del Estado de Derecho. Naciones Unidas ha definido a la justicia transicional como:

[...] toda la variedad de procesos y mecanismos asociados con los intentos de una sociedad por resolver los problemas derivados de un pasado de abusos a gran escala, a fin de que los responsables rindan cuentas de sus actos, servir a la justicia y lograr la reconciliación<sup>9</sup>.

A su vez, en 2017 el INDH señalaba que la justicia transicional se sostiene sobre cuatro pilares:

**a)** la verdad, obligación que emana de una investigación eficaz, así como del derecho de acceso a la información pública; **b)** la justicia, entendida como la obligación de garantizar los derechos de las víctimas y la sociedad a conocer la verdad y sancionar a los responsables; **c)** la reparación, que nace una vez establecida una violación de derechos humanos, y que si tiene indicios de masividad y gravedad, debe implicar un fuerte componente de rehabilitación y del concepto de “reparación integral”; y **d)** las medidas de no repetición, consustanciales a toda constatación de violación a los derechos humanos, lo que implica articular todo el aparato estatal para que esto no vuelva a ocurrir, propiciando una reforma institucional y la ejecución de iniciativas públicas en diversos ámbitos.

En septiembre de 2011, el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas aprobó la resolución 18/7 (renovada en 2020 en la resolución 45/10) en la que nombró a un Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición<sup>10</sup>. Al respecto, el Relator Especial declaró:

[...] los cuatro [pilares] componentes del mandato, a saber, la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, constituyen una serie de áreas de acción interrelacionadas que pueden

---

9 Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. (3 de agosto de 2004). Informe del Secretario General. El estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos. S/2004/616. Párr. 8

10 ACNUDH. Acerca del mandato. Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia y reparación. <https://www.ohchr.org/es/special-procedures/sr-truth-justice-reparation-and-non-recurrence/about-mandate-special-rapporteur-promotion-truth-justice-reparation-and-guarantees-non-recurrence>. El Relator Especial se ocupa de las situaciones de transición, desde un conflicto o un régimen autoritario en las que se hayan cometido violaciones manifiestas de los derechos humanos y graves violaciones del derecho internacional humanitario.

reforzarse mutuamente en el proceso de subsanar las secuelas del abuso y la vulneración masivos de los derechos humanos<sup>11</sup>.

En el año 2020, el Relator Especial agregó que en materia de justicia transicional existe un quinto pilar relacionado con los procesos de memorialización, que contribuyen a la implementación de los otros cuatro, siendo una herramienta que permite a las sociedades salir de la lógica del conflicto e iniciar procesos sólidos hacia una cultura de paz<sup>12</sup>. No obstante, diversas medidas sugeridas para este pilar se encuentran incluidas también en otros, especialmente en las referidas a la reparación<sup>13</sup>.

Por lo pronto, en el ámbito del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH), tanto la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), como la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) han desarrollado una serie de estándares aplicables a los distintos pilares de la justicia transicional, mediante recomendaciones y fallos que buscan una respuesta efectiva e integrada de los Estados frente a graves violaciones de derechos humanos. Los estándares deben entenderse como “pronunciamientos de organizaciones intergubernamentales y otros organismos de derechos humanos, mediante resoluciones, recomendaciones, declaraciones, o decisiones en casos concretos”. Es decir, “los estándares de derechos humanos son el resultado de los esfuerzos por implementar los derechos humanos”<sup>14</sup> y su naturaleza varía de acuerdo a las características de cada pilar y el origen del estándar como tal, presentados en ocasiones como mecanismos a implementar, o bien, medidas o pasos a seguir. Con independencia de ello, los estándares tienen como función principal dar cuenta del “nivel de conducta que un Estado debe alcanzar para cumplir con sus obligaciones legales con respecto a los derechos humanos”<sup>15</sup>.

En consecuencia, se establecen las siguientes obligaciones y estándares en materia de justicia transicional, que el Estado debe garantizar.

---

11 Consejo de Derechos Humanos. (9 de agosto de 2012). Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición. A/HRC/21/46. Párr. 21.

12 Consejo de Derechos Humanos. (9 de julio de 2020). Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición. A/HRC/45/45. Párr. 21.

13 El “deber de recordar” ya había sido introducido antes por el conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad (Comisión de Derechos Humanos, 2005) y señala que: “El conocimiento por un pueblo de la historia de su opresión forma parte de su patrimonio y, por ello, se debe conservar adoptando medidas adecuadas en aras del deber de recordar que incumbe al Estado para preservar los archivos y otras pruebas relativas a violaciones de los derechos humanos y el derecho humanitario y para facilitar el conocimiento de tales violaciones. Esas medidas deben estar encaminadas a preservar del olvido la memoria colectiva y, en particular, evitar que surjan tesis revisionistas y negacionistas”.

14 De Casas, I. (2019). ¿Qué son los estándares de derechos humanos? Revista Internacional de Derechos Humanos. ISSN 2250-5210. Vol. 9. Núm. 2.

15 Condé, H. V. (1999). A Handbook of International Human Rights Terminology. Segunda edición. University of Nebraska Press.



JORGE AGUILAR  
MIGUEL ALBORNOZ ACUNA  
ALBORNOZ GONZALEZ

ALEJANDRO ALBORNOZ  
DANIEL ALBORNOZ  
FELIDOR ALBORNOZ  
JOSE ALBORNOZ  
SERGIO ANABALON  
ROLANDO ANGULO  
RAFAEL ARANEDA

A la fecha no se observa la puesta en marcha de un mecanismo de adquisición de sitios de memoria de propiedad privada, ni medidas que hayan conseguido avanzar en esa línea.

## 2.1. Estándares en materia de justicia

El pilar de justicia considera la obligación que tienen los Estados de investigar, juzgar y sancionar las violaciones a los derechos humanos. Dicha obligación está contenida en diversos tratados internacionales del Sistema Universal de Derechos Humanos (SUDH)<sup>16</sup> y del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH)<sup>17</sup>.

En cuanto a los estándares referidos a la obligación de investigar, juzgar, sancionar e inclusive del cumplimiento de las condenas por graves violaciones a los derechos humanos en contextos transicionales, la Corte IDH en su jurisprudencia ha hecho hincapié en que el Estado tiene la obligación de realizar una investigación *ex officio*, sin dilataciones, seria, imparcial y efectiva<sup>18</sup>. Por su parte, la CIDH, se refirió a los estándares respecto a los pilares de la justicia transicional, en el *Compendio sobre verdad, memoria, justicia y reparación en contextos transicionales* (2021)<sup>19</sup>. En dicha recopilación, la CIDH ha sistematizado los estándares del pilar de justicia en el marco de las transiciones democráticas, que fueron sintetizados en el capítulo *El pilar de justicia del proceso transicional post dictadura en Chile y el deber de perseguir, investigar, juzgar y sancionar las violaciones a los derechos humanos (1973-1990)* del Informe Anual del INDH de 2021. Por su parte, el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL), ha estructurado una serie de estándares planteados por la Corte IDH en el documento *Debida diligencia en la investigación de graves violaciones a derechos humanos* (2010)<sup>20</sup>. Estos documentos, en conjunto con los informes del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, han permitido especificar los estándares para el pilar de la justicia:

---

<sup>16</sup> La Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio establecen la obligación de sancionar el delito de genocidio y castigar a los responsables con sanciones penales eficaces. Disposiciones similares se encuentran en el IV Convenio de Ginebra (art. 146), la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas (art. 6) y la Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (art. 4).

<sup>17</sup> El derecho a la justicia en el contexto de la justicia transicional se recoge del derecho al acceso a la justicia y a la protección judicial, establecidos en los art. 8.1 y 25.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), en relación con el art. 1.1 de la Convención.

<sup>18</sup> Corte IDH. Caso Cantoral Huamaní y García Santa Cruz vs. Perú. Excepción Preliminar, fondo, reparaciones y costas. Sentencia del 10 de julio de 2007. Serie C núm. 16. Párr. 130.

<sup>19</sup> Comisión Americana de Derechos Humanos. (2021). Compendio sobre verdad, memoria, justicia y reparación en contextos transicionales. <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/CompendioJusticiaTransicional-es.pdf>.

<sup>20</sup> CEJIL. (2010). Debida Diligencia en la Investigación de Graves Violaciones a Derechos Humanos. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r25129.pdf>

## PILAR DE JUSTICIA. OBLIGACIÓN Y ESTÁNDARES

### OBLIGACIÓN

Obligación que tienen los Estados de **investigar, juzgar y sancionar** las violaciones a los derechos humanos.

ESTÁNDARES	DESCRIPCIÓN DEL ESTÁNDAR
1) Prohibición de aplicar la figura de la amnistía, prescripción y consideraciones con el indulto <sup>21</sup> .	Para los casos de violaciones a los derechos humanos debe prohibirse la aplicación de amnistías, prescripciones e indultos.
2) Figura del <i>non bis in ídem</i> y la cosa juzgada fraudulenta.	Que las sentencias firmes y ejecutoriadas en los casos de crímenes de lesa humanidad se vuelvan a investigar, juzgar y en su caso, sancionar cuando existan indicios o antecedentes de que el proceso cuente con algún vicio, como por ejemplo que la sentencia haya sido dictada por una Corte Marcial o Tribunal Militar <sup>22</sup> .
3) Prohibición del uso de la justicia penal militar en casos de violaciones de los derechos humanos.	Las eventuales violaciones a los derechos humanos deben ser investigadas, juzgadas y sancionadas por tribunales civiles <sup>23</sup> .
4) Obligación de los Estados de incorporar ciertas conductas como delitos en su ordenamiento interno.	Tipificación de violaciones a los derechos humanos en la legislación doméstica <sup>24</sup> .
5) Obligación de investigar contextos y articular múltiples procesos.	Las investigaciones relacionadas con violaciones a los derechos humanos deben tener enfoque de identificación de patrones comunes para detectar la existencia de eventuales redes criminales y participación de actores civiles con alto grado de influencia <sup>25</sup> .
6) Proporcionalidad de las penas.	Las penas impuestas a criminales de lesa humanidad deben ser proporcionales a la gravedad de los delitos cometidos <sup>26</sup> .
7) Participación de víctimas y familiares.	Participación de las víctimas y sus familiares en todas las etapas de los procesos judiciales <sup>27</sup> .

21 INDH. (2021). Informe Anual sobre la situación de los Derechos Humanos en Chile. P. 201; Corte IDH. Caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia del 26 de septiembre de 2006. Serie C núm. 154. Párr. 119.

22 INDH. (2021). Informe Anual sobre la situación de los Derechos Humanos.

23 Ibidem. P. 204.

24 Ibidem.

25 Ibidem. P. 205.

26 Comisión Americana de Derechos Humanos. (2021). Compendio sobre verdad, memoria, justicia y reparación en contextos transicionales. P. 59. <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/CompendioJusticiaTransicional-es.pdf>.

## Situación de sitios de memoria

Actualmente, **45 sitios han sido declarados monumentos nacionales**, aunque la Comisión Valech I identificó **1.132 recintos** utilizados para fines represivos a lo largo del territorio nacional.



En la actualidad existen **36 sitios de memoria en estudio** para iniciar procesos de declaratoria por parte de la Secretaría Técnica del Consejo de Monumentos Nacionales, y **12 están en trámite** para su declaración.



## Continuación esquema nº1

### PILAR DE JUSTICIA. OBLIGACIÓN Y ESTÁNDARES

OBLIGACIÓN	ESTÁNDARES	DESCRIPCIÓN DEL ESTÁNDAR
Obligación que tienen los Estados de <b>investigar, juzgar y sancionar</b> las violaciones a los derechos humanos.	8) Mecanismos de priorización como posible limitación en el acceso a la justicia.	● La priorización de ciertos casos de violaciones a los derechos humanos consideradas como graves no puede limitar el acceso a la justicia a otro tipo de víctimas de violaciones a los derechos.
	9) Beneficios penitenciarios a condenados por graves violaciones de derechos humanos.	● Restringir el uso de beneficios procesales para condenados por violaciones a los derechos humanos <sup>29</sup> .
	10) Cooperación entre Estados, extradición y jurisdicción universal.	● Perseguir, procesar y sancionar a quienes puedan ser responsables de graves crímenes contra el derecho internacional, con independencia del lugar de la concurrencia del delito o la nacionalidad del perpetrador <sup>30</sup> .
	11) Realizar una investigación <i>ex officio</i> , sin dilataciones, seria, imparcial, efectiva y participativa, haciendo uso de todos los medios legales disponibles e involucrando a todo el aparato estatal.	● La investigación debe cumplir con los siguientes presupuestos: Estar destinada a localizar a la víctima o sus restos en caso de no conocerse su paradero. Estar dirigida a establecer la identidad de la víctima o víctimas en caso de ejecución extrajudicial, además de sancionar a todos los responsables de las violaciones. Abarcar la totalidad de los hechos violatorios a los derechos humanos. Ejecutar las órdenes de captura y las decisiones judiciales. Utilizar todos los medios a su alcance para la obtención de pruebas relevantes. Contar con el apoyo de expertos para dar con la verdad de los hechos. Tener en cuenta el contexto y las peculiaridades de la situación o del tipo de violación que se está investigando. Considerar diversas hipótesis, contar con una metodología para implementarla y ser consistente <sup>31</sup> .

Fuente: Elaboración propia a partir de Informe anual sobre la situación de los derechos humanos en Chile (INDH, 2021); Compendio sobre verdad, memoria, justicia y reparación en contextos transicionales. Estándares Interamericanos (CIDH, 2021); Rendición de cuentas: enjuiciar y sancionar las violaciones manifiestas de los derechos humanos y las violaciones graves del derecho internacional humanitario en procesos de justicia transicional (Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, 2021) y Devida diligencia en la investigación de graves violaciones a derechos humanos (CEJIL, 2010).

27 INDH. (2021). Informe Anual sobre la situación de los Derechos Humanos en Chile. P. 206.

28 Ibidem.

29 Consejo de Derechos Humanos. (9 de julio de 2021). Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición. A/HRC/48/60. Párr.27.

30 INDH. (2021). Informe anual sobre la situación de los derechos humanos en Chile. P. 207.

31 CEJIL. (2010). Devida diligencia en la investigación de graves violaciones a derechos humanos. Pp. 35-54.

## 2.2 Estándares en materia de verdad

El pilar de verdad está estrechamente relacionado con el derecho al recurso efectivo, la protección jurídica y judicial, la investigación judicial, y en general, los derechos relacionados con los estándares en materia de justicia, contemplado en diversos instrumentos internacionales. Aun así, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos plantea que el derecho a la verdad es de carácter autónomo e inalienable, con su propia base jurídica<sup>32</sup>, estando históricamente relacionado a normas sobre víctimas de desaparición forzada, sin perjuicio de otros instrumentos relacionados a víctimas de graves violaciones a los derechos humano en general<sup>33</sup>.

A partir de la sistematización efectuada por la CIDH<sup>34</sup> se puede establecer que el derecho a la verdad comprende los siguientes estándares<sup>35</sup>:

### Esquema nº2

## PILAR DE VERDAD. OBLIGACIÓN Y ESTÁNDARES

OBLIGACIÓN	ESTÁNDARES	DESCRIPCIÓN DEL ESTÁNDAR
Obligación de establecer la verdad de lo sucedido.	1) Comisiones de verdad como mecanismos extrajudiciales de justicia transicional, orientados al esclarecimiento de los hechos <sup>36</sup> .	Las comisiones de verdad son los mecanismos utilizados generalmente por los Estados para el esclarecimiento de los hechos. Es decir, motivos o razones por las cuales se cometen los crímenes, identidad de perpetradores/as, progresos y resultados de la investigación judicial, entre otros. Para esto, deben acceder, sin restricciones, a la información que requieran para cumplir con su mandato; favorecer la participación de las víctimas, y de expertos en la materia; contar con procedimientos adecuados de nombramiento de los integrantes que garanticen su imparcialidad e independencia en el desarrollo de sus labores; cooperar entre Estados respecto a sus archivos; entre otras consideraciones <sup>37</sup> .

32 Comisión de Derechos Humanos. (9 de enero de 2006). Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Estudio sobre el derecho a la verdad. E/CN.4/2006/91.

33 El derecho a la verdad se encuentra contenido en las siguientes normas: sección III del Protocolo I adicional a los Convenios de Ginebra; art. 24.2 de la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas; 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.

34 Comisión Americana de Derechos Humanos. (2021). Compendio sobre verdad, memoria, justicia y reparación en contextos transicionales. <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/CompendioJusticiaTransicional-es.pdf>

35 Ibidem. Pp.75-113.

36 Ibidem.

37 Ibidem. Párrs. 117, 120, 122 y 126.

## Continuación esquema nº2

### PILAR DE VERDAD. OBLIGACIÓN Y ESTÁNDARES

OBLIGACIÓN	ESTÁNDARES	DESCRIPCIÓN DEL ESTÁNDAR
Obligación de <b>establecer la verdad</b> de lo sucedido	2) Búsqueda del destino o paradero de víctimas de desaparición forzada o sus restos mortales.	Los mecanismos de búsqueda deben elaborar una estrategia de comunicación con los familiares, acordando un marco de acción coordinada, para procurar su participación, conocimiento y presencia en el desarrollo de sus labores <sup>38</sup> .
	3) Acceso a la información respecto de las circunstancias que conllevaron a graves violaciones a los derechos humanos <sup>39</sup> .	Se debe considerar la adecuación del marco jurídico interno que permita el acceso pleno y efectivo a la información; buscar, recuperar y reconstruir la información relevante que permita que se conozca la verdad de lo sucedido; realizar la apertura de los archivos, inventarios y rastreos en las instalaciones oficiales; entre otras diligencias y; facilitar y preservar los archivos que pertenezcan al Estado, o de crearlos y preservarlos cuando estos no existan <sup>40</sup> .
	4) Mantenimiento de la memoria histórica <sup>41</sup> .	Adopción de disposiciones específicas sobre el abordaje integral de las políticas de memoria, el involucramiento de la sociedad civil, la idoneidad de las personas a cargo de las políticas de memorial, la importancia de la interdisciplinariedad, la participación de las víctimas, entre otras directrices y definiciones de interés <sup>42</sup> .

Fuente: Elaboración propia a partir de *Compendio sobre verdad, memoria, justicia y reparación en contextos transicionales. Estándares Interamericanos* (CIDH, 2021) y *Derecho a la Verdad en las Américas* (CIDH, 2014).

38 Ibidem. Párr. 139. Como se citó en CIDH. (10 de septiembre de 2020) Comunicado de Prensa 208/20. En el marco del Día Internacional de las Víctimas de Desapariciones Forzadas, la CIDH urge a los Estados a fortalecer sus esfuerzos en la búsqueda de las víctimas desaparecidas.

39 Ibidem. Párrs. 143 y 147. Como se citó en CIDH. (13 de agosto de 2014). *Derecho a la Verdad en las Américas*. OEA/Ser.L/V/II.152. Doc. 2. Párr. 24.

40 Ibidem. Párrs. 147-150.

41 Según la Comisión, estas medidas deben estar encaminadas a preservar la memoria colectiva y evitar que surjan tesis revisionistas y negacionistas. En Comisión Americana de Derechos Humanos. (2021). *Compendio sobre verdad, memoria, justicia y reparación en contextos transicionales*. Párr. 164. <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/CompendioJusticiaTransicional-es.pdf>.

42 CIDH. (9 de noviembre de 2019). *Principios sobre Políticas Públicas de Memoria en las Américas*. Resolución 3/19. <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/resolucion-3-19-es.pdf>

## 2.3 Estándares en materia de reparación

Existe una robusta normativa internacional que fundamenta el derecho de las víctimas y la obligación de los Estados de reparar las violaciones a los derechos humanos en el marco de la justicia transicional<sup>43</sup>. En el ámbito del SIDH, la CIDH y la Corte IDH se ha indicado<sup>44</sup> que el derecho a la reparación está establecido en el artículo 63.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH).

Por su parte, la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó en 2005 los *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* (PDDV)<sup>45</sup>, donde se recopilan los derechos ya reconocidos por la comunidad internacional, estableciendo que el derecho a la reparación debe ser pleno y efectivo, teniendo en cuenta las circunstancias individuales de cada víctima, debiendo ser proporcional a la gravedad de la violación a los derechos humanos y las circunstancias de cada caso. Para ello, los PDDV plantean que las medidas de reparación se refieren a los siguientes ámbitos: restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición<sup>46</sup>, ampliamente definidos por el INDH en su informe anual del año 2022.

El SIDH por su parte, y particularmente la Corte IDH ha utilizado el principio *restitutio in integrum* para determinar las reparaciones en los casos que han sido puestos en su competencia. Dicho principio, consiste en la plena restitución, entendiendo como “el restablecimiento de la situación anterior y la reparación de las consecuencias que la infracción produjo y el pago de una indemnización como compensación por los daños patrimoniales y extrapatrimoniales incluyendo el daño moral”<sup>47</sup>. Asimismo, el SIDH ha sido pionero en el desarrollo y aplicación del concepto de reparación integral, el cual incluye medidas de restitución, compensación, rehabilitación, satisfacción y no repetición.

En consideración de los elementos mencionados, los estándares en materia de reparación son:

---

43 Entre estos instrumentos internacionales se encuentran el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 2.5), la Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial (art. 6), la Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (art. 14) y la Convención sobre los Derechos del Niño (art. 39), el Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949, relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales (art. 91) y el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (art. 75).

44 CIDH. (31 de diciembre 2013). Verdad, justicia y reparación. Cuarto informe sobre la situación de los derechos humanos en Colombia. OEA/Ser.L/V/II.Doc. 49/1331 Párr. 461. Véase, entre otros, Corte IDH. Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras. Indemnización Compensatoria (art. 63.1 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Sentencia del 21 de julio de 1989. Serie C núm. 7, Párr. 25.

45 Asamblea General de Naciones Unidas. (2005). 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. <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/basic-principles-and-guidelines-right-remedy-and-reparation>.

46 Ibidem. Principio 19 a 23.

47 Corte IDH. Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C Nº. 4. párr. 26.

## Esquema nº3

### PILAR DE REPARACIÓN. OBLIGACIÓN Y ESTÁNDARES

OBLIGACIÓN	ESTÁNDARES	DESCRIPCIÓN DEL ESTÁNDAR
Obligación de los Estados de reparar las violaciones a los derechos humanos en el marco de la justicia transicional.	1) Reparación integral.	Las medidas de reparación deben tender a la restitución, compensación, rehabilitación, satisfacción y no repetición de violaciones graves a los derechos humanos perpetradas <sup>48</sup> .
	2) Tener en cuenta las circunstancias individuales de cada víctima, debiendo ser proporcional a la gravedad de la violación a los derechos humanos.	Las medidas de reparación deben considerar la gravedad y circunstancias de cada caso de manera específica, especialmente en aquellos casos en que se busca indemnizar y rehabilitar a las víctimas <sup>49</sup> .
	3) Participación de las víctimas en el diseño.	Establecer mecanismos significativos de participación de las víctimas en lo referente a las reparaciones, mediante la divulgación eficaz y acceso a la información <sup>50</sup> .
	4) Compatibilidad de los programas administrativos de reparaciones y las reparaciones judiciales.	La adopción de un programa de reparaciones administrativas no debería excluir el acceso a vías judiciales para las víctimas <sup>51</sup> .
	5) Incompatibilidad de la figura de la prescripción en materia de reparación.	La reparación judicial mediante acciones judiciales civiles que busquen la reparación del daño causado por crímenes internacionales no deberían estar sujeto a figura de la prescripción <sup>52</sup> .

Fuente: Elaboración propia a partir de 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 (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2005); Reparaciones por violaciones graves de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario (Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, 2014); Lineamientos principales para una política integral de reparaciones (CIDH, 2008) y Compendio sobre verdad, memoria, justicia y reparación en contextos transicionales. Estándares Interamericanos (CIDH, 2021).

48 Asamblea General de Naciones Unidas. (2005). 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. Principios 20 y 21. <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/basic-principles-and-guidelines-right-remedy-and-reparation>

49 Ibidem.

50 Consejo de Derechos Humanos. (14 de octubre de 2014). Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición. A/69/518, de Párrs. 76 y 79.

51 CIDH. Informe No. 52/16. Caso 12.521. Fondo. María Laura Órdenes Guerra y otros. Chile. 30 de noviembre de 2016. Párr. 99. Citando: CIDH. Lineamientos Principales para una Política Integral de Reparaciones, OEA/Ser/L/V/II.131, Doc. 1, 19 de febrero de 2008, párr. 5.

52 Comisión Americana de Derechos Humanos. (2021). Compendio sobre verdad, memoria, justicia y reparación en contextos transicionales. párr. 44-47.

## 2.4 Estándares en materia de garantías de no repetición

Aunque en el SUDH las garantías de no repetición constituyen una forma de reparación a las víctimas de violaciones graves a los derechos humanos<sup>53</sup>, este pilar difiere en que su principal objetivo es impedir que vuelvan a producirse violaciones manifiestas y graves del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, ya que están orientadas hacia el futuro, lo que beneficia no solo a las víctimas, sino a la sociedad en su conjunto<sup>54</sup>, pues refuerza el Estado de Derecho, el respeto de los derechos humanos y la contribución para la mantención de la paz y el desarrollo<sup>55</sup>.

A nivel del SIDH, la obligación de garantizar la no repetición de las violaciones graves a los derechos humanos se desprende del artículo 63.1 de la CADH, norma que fundamenta la responsabilidad internacional de los Estados. En ese contexto, el “SIDH ha implementado un modelo de reparaciones en base al marco elaborado por el sistema de Naciones Unidas, incluyendo dentro de las medidas de reparación a las denominadas garantías de no repetición”<sup>56</sup> donde el Estado que es responsable de un hecho internacionalmente ilícito está obligado a ofrecer seguridades y garantías adecuadas de no repetición, si las circunstancias así lo exigen<sup>57</sup>. En correspondencia con lo señalado, la Corte IDH ha sostenido en diversos fallos, que los Estados deben tomar medidas para adecuar el derecho interno a lo establecido en la CADH<sup>58</sup>, de acuerdo con lo expresamente señalado en el artículo 2, que obliga a los magistrados nacionales a “velar porque los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermadas por la aplicación de leyes contrarias a su objeto y fin”<sup>59</sup>. En este aspecto, los funcionarios del Poder Judicial, al igual que los demás funcionarios públicos del Estado, deben ejercer el control de convencionalidad *ex officio*<sup>60</sup> y cumplir sus funciones procurando siempre que sus actos sean coherentes con lo prescrito en la Convención<sup>61</sup>. A lo anterior, agrega como medida de no repetición la necesidad de que los Estados capaciten y eduquen a los agentes estatales en materias relacionadas con derechos humanos, debido a la obligación que tienen de garantizar que todas las personas, sin discriminación, puedan gozar de todos

---

53 Asamblea General de Naciones Unidas. (2005). 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. Principio 23. <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/basic-principles-and-guidelines-right-remedy-and-reparation>

54 ACNUDH. (2014). Justicia transicional y derechos económicos, sociales y culturales. [https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/HR-PUB-13-05\\_sp.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/HR-PUB-13-05_sp.pdf)

55 ACNUDH. Garantías de no repetición. <https://www.ohchr.org/es/transitional-justice/guarantees-non-recurrence>

56 Zuñiga, M. (2020). Garantías de no repetición y reformas legislativas: Causas de la falta de pronunciamiento y denegación de reparaciones en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos a partir del caso Cinco Pensionistas vs. Perú. P. 31.

57 Comisión de Derecho Internacional. Proyecto de artículos sobre responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos, adoptados por la CDI en su 53o período de sesiones (A/56/10) y anexado por la agencia en su resolución 56/83 del 12 de diciembre de 2001, art. 30.

58 Corte IDH. Caso Garrido y Baigorria vs. Argentina. Reparaciones y Costas. Sentencia del 27 de agosto de 1998. Serie C núm. 39. Párr. 71; Caso Caesar vs. Trinidad y Tobago. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia del 11 de marzo de 2005. Serie C núm. 123. Párr. 132.

59 Corte IDH. Caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia del 26 de septiembre de 2006. Serie C núm. 154. Párr. 124.

60 Corte IDH. Caso Gudiel Álvarez y otros ("Diario Militar") vs. Guatemala. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia del 20 noviembre de 2012. Serie C núm. 253. Párr. 330.

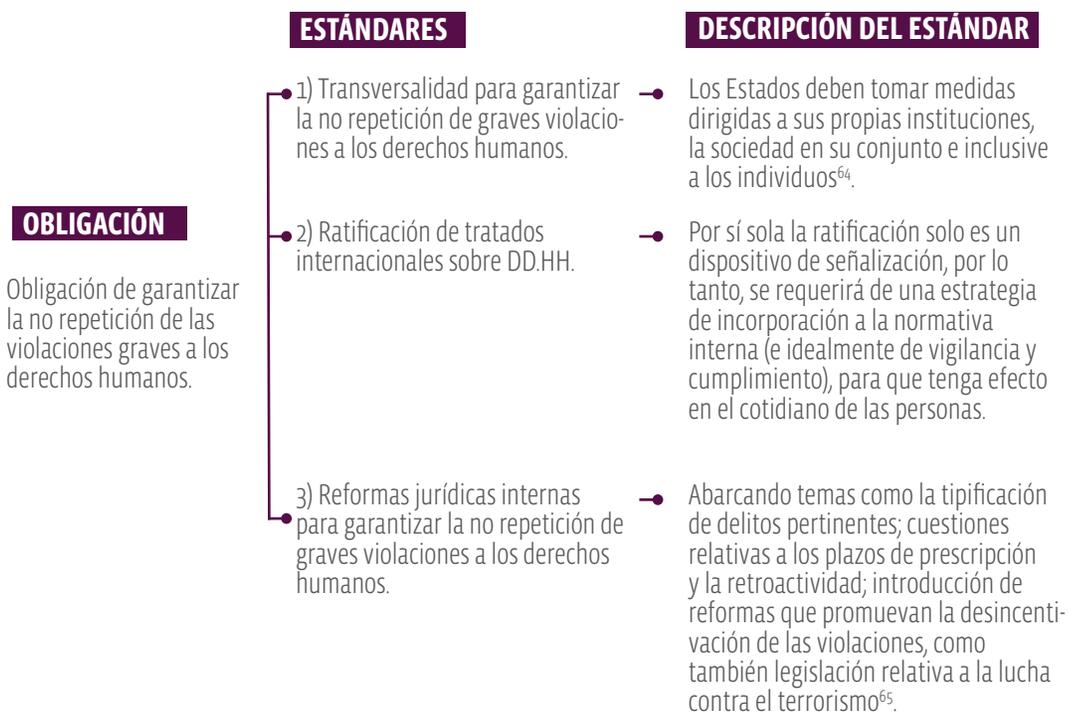
61 Por ejemplo, en el caso "La última tentación de Cristo" (Olmedo Bustos y otros) vs. Chile, el tribunal consideró que el Estado debe modificar su ordenamiento jurídico con el propósito de suprimir la censura previa. Lo mismo resolvió en el caso Urrutia Laubreaux vs. Chile, en el que determinó que el Estado debe suprimir el numeral 4 del artículo 323 del Código Orgánico de Tribunales, bajo el deber de adoptar disposiciones de derecho interno, prescrito en el artículo 2 de la Convención.

los derechos establecidos en la Convención Americana<sup>62</sup>. Por último, el Tribunal plantea como garantía de no repetición adopción de medidas específicas para prevenir las violaciones a los derechos humanos sufridas por las víctimas<sup>63</sup>.

Los estándares en esta materia que pueden recogerse del trabajo realizado por el Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición y la Corte IDH son:

## Esquema nº4

### PILAR DE GARANTÍAS DE NO REPETICIÓN. OBLIGACIÓN Y ESTÁNDARES



62 Corte IDH. Caso Atala Riffo y Niñas vs. Chile. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia del 24 de febrero de 2012. Serie C núm. 239. Párr. 272; Caso Manuela y otros vs. El Salvador. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia del 2 de noviembre de 2021. Serie C núm. 441. Párr. 293. y Caso Guzmán Albarracín y otras vs. Ecuador. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia del 24 de junio de 2020. Serie C núm. 40. Párr. 236.

63 Corte IDH. Caso Guzmán Albarracín y otras vs. Ecuador. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia del 24 de junio de 2020. Serie C núm. 40. Párr. 118.

64 Consejo de Derechos Humanos. (7 de septiembre de 2015). Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, Pablo de Greiff. A/HRC/30/42.

65 Ibidem. Párr. 45.

## PILAR DE GARANTÍAS DE NO REPETICIÓN. OBLIGACIÓN Y ESTÁNDARES

<b>OBLIGACIÓN</b>	<b>ESTÁNDARES</b>	<b>DESCRIPCIÓN DEL ESTÁNDAR</b>
Obligación de garantizar la no repetición de las violaciones graves a los derechos humanos.	4) Reformas judiciales.	● Cambios estructurales en la independencia y eficiencia del Poder Judicial, como la investigación de antecedentes del personal judicial; afianzamiento de la independencia judicial y fortalecimiento de las competencias judiciales <sup>66</sup> .
	5) Reformas Constitucionales.	● Considerar la derogación de disposiciones discriminatorias y establecimiento de mecanismos de inclusión; adopción de un catálogo de derechos fundamentales; reformas al sector de seguridad que prevengan violaciones en el futuro, fortalecimiento del control civil sobre las fuerzas armadas; separación de poderes; limitación a la justicia militar a delitos militares cometidos por funcionarios de las FF.AA; establecimiento de un tribunal constitucional con procedimiento individual de protección de derechos fundamentales <sup>67</sup> .
	6) Adopción de medidas en relación con la sociedad civil.	● El Estado debe tomar medidas como la cesación de las agresiones y amenazas y eliminación de los obstáculos; empoderamiento jurídico y creación de entornos propicios <sup>68</sup> .
	7) Adopción de medidas en las esferas cultural e individual.	● Intervenir en materia de educación; arte y cultura; archivos y asesoramiento postraumático y apoyo psicosocial a las víctimas <sup>69</sup> .

Fuente: Elaboración propia a partir de garantías de no repetición (Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, 2015).

66 Ibidem. Párr. 53.

67 Ibidem. Párr. 74.

68 Ibidem. Párr. 77-91.

69 Ibidem. Párr. 92-102.

## 2.5 Estándares en materia de memoria

Como se indicó al comienzo de este apartado, según el Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, los procesos de memorialización configuran el quinto pilar de la justicia transicional. El Relator señala que los procesos de memoria “atravesamos todos los aspectos de la reparación integral —especialmente las dimensiones de satisfacción y garantías de no repetición— como una nueva obligación para los Estados que surge de las violaciones cometidas”<sup>70</sup>.

Los PDDV establecen que los procesos de memorialización dirigidos al desarrollo de iniciativas de recuerdo en el espacio público forman parte del derecho a la reparación, en el ámbito de la satisfacción, incluyendo las siguientes medidas: la verificación de los hechos y divulgación pública y total de la verdad; una declaración oficial o una decisión judicial que restablezca la dignidad, la reputación y los derechos de la víctima y de las personas estrechamente vinculadas a ella; una disculpa pública, incluido el reconocimiento de los hechos y la aceptación de responsabilidad; conmemoraciones y homenajes a las víctimas; entre otras medidas.

En el marco del SIDH el desarrollo del derecho a la memoria ha tenido mayor profundidad dada la historia reciente de nuestro continente. De esa forma, la CIDH ha manifestado que:

Los Estados deben asegurar un “abordaje integral de la memoria”, entendido como la obligación de adoptar políticas públicas de memoria coordinadas con procesos de justicia y rendición de cuentas, incluida la búsqueda de la verdad, el establecimiento de reparaciones y la no repetición de las graves violaciones a los derechos humanos. Este abordaje comprende el deber estatal de desarrollar políticas de memoria como base para abordar las graves violaciones a los derechos humanos del pasado y del presente; y considera los derechos humanos en su universalidad, indivisibilidad e interdependencia.

El “abordaje integral de la memoria” incluye la obligación de los Estados de asegurar la representación y participación de las víctimas y de la sociedad<sup>71</sup>.

La CIDH establece ciertos principios para las políticas públicas sobre memoria: participación de las víctimas (principio II), involucramiento de la sociedad civil (principio III), enfoque intercultural y de género (principio VI), como además de implementación de políticas públicas (principio IX) y relativos a sitios de memoria (principios X a XIII) y archivos (principios XIV a XVI).

---

70 Consejo de Derechos Humanos. (9 de julio de 2020). Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición. A/HRC/45/45. Párr.106.

71 CIDH. (9 de noviembre de 2019). Principios sobre políticas públicas de memoria en las Américas. Resolución 3/2019. P. 5. <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/resolucion-3-19-es.pdf>

A su vez la Corte IDH ha seguido el razonamiento del SUDH, estableciendo que “la realización de actos u obras de alcance o repercusión públicos que tengan efectos como la recuperación de la memoria de las víctimas”<sup>72</sup> forma parte de la reparación integral por violaciones de derechos humanos. Esto último, ha sido plasmado por la Corte en diversos fallos<sup>73</sup>, donde el Tribunal se ha referido a erigir monumentos y actos de preservación de memoria como una forma de reparación para las víctimas de violaciones a los derechos humanos.

Con todo, el establecimiento de la memorialización como pilar autónomo de la justicia transicional es más bien tardío, aún no existe desarrollo jurisprudencial y doctrinario sistemático cómo ocurre con los demás pilares.

### **3. SELECCIÓN Y SEGUIMIENTO DE RECOMENDACIONES**

Como se mencionó al principio del capítulo, el Estado chileno ha recibido un conjunto de recomendaciones para cumplir con sus obligaciones en torno a las violaciones a los derechos humanos cometidas durante la dictadura. A la fecha se registran 215 recomendaciones emanadas de distintas fuentes:

Tabla nº1

#### **NÚMERO DE RECOMENDACIONES SEGÚN INFORME**

<b>Informe</b>	<b>Nº</b>
Informes Anuales sobre la situación de los derechos humanos en Chile del INDH	94
Informe de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación	51
Informe de la Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura	28
Informes del Comité contra la Tortura (CAT)	18
Informes del Comité contra las Desapariciones Forzadas (CED)	19
Informe del Comité de Derechos Humanos (CCPR)	5

72 CIDH. (10 de marzo de 2018). Informe impacto del procedimiento de soluciones amistosas (segunda edición) OEA/Ser.L/V/II.167. Doc. 31. Párr. 166.

73 Corte IDH. Caso Maldonado Vargas y otros vs. Chile. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia del 2 de septiembre de 2015. Serie C núm. 300. Párr 164; Caso Rochac Hernández y otros vs. El Salvador. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia del 14 de octubre de 2014. Serie C núm. 285. Párr. 234; Caso 19 Comerciantes vs. Colombia. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia del 5 de julio de 2004. Serie C núm. 109. Párr. 272.

Estas recomendaciones se refieren a obligaciones sobre distintos pilares de la justicia transicional que se distribuyen de la siguiente forma<sup>74</sup>:

## Tabla n°2

### NÚMERO DE RECOMENDACIONES SEGÚN PILAR DE LA JUSTICIA TRANSICIONAL

Pilar	N°
Justicia	54
Verdad	65
Reparación	35
No repetición	54

Si bien las recomendaciones emanan de diversas fuentes y han sido formuladas en distintos momentos, muchas de ellas se dirigen a los mismos fines o han buscado conseguir similares efectos, aunque fueran expresadas de formas variadas. A la vez, especialmente en el caso de las recomendaciones de los informes del INDH, a lo largo del tiempo se han ido reiterando recomendaciones que habían sido formuladas en sus informes previos. Por lo tanto, para poder abordar el seguimiento del conjunto de recomendaciones, ha sido necesario determinar un universo capaz de congregar y disminuir la dispersión y reiteración de ellas, considerando su afinidad temática y de propósito.

De esta manera, se procedió a omitir la reiteración de recomendaciones en cada uno de los informes indicados en la tabla <sup>175</sup> para, posteriormente, realizar un análisis de similitud respecto del efecto buscado con la formulación de cada recomendación, aplicando específicamente la estrategia de comparación teórica para identificar todas aquellas recomendaciones con propiedades similares (Ardilla y Rueda, 2013). Esto último determinó que 93 recomendaciones son similares a otras. Por ejemplo, se identificó que tanto el INDH, el Informe de la Comisión de Verdad y Reconciliación, como el Comité contra la Desaparición Forzada han recomendado al Estado de Chile la intensificación de la búsqueda de las personas víctimas de desaparición forzada, por lo que estas recomendaciones han sido clasificadas como similares entre sí.

Por último, de las 93 recomendaciones que presentan similitudes se seleccionaron aquellas que agrupan tres o más que son semejantes, es decir, aquellas sobre las cuales distintos informes han insistido a lo largo del tiempo. Se trata de once recomendaciones que agrupan al 81% de las que fueron clasificadas como similares<sup>76</sup>. Dentro de este grupo se encuentra el 58% de las recomendaciones realizadas por el INDH en sus diversos informes anuales hasta la fecha, permitiendo dar seguimiento a

<sup>74</sup> No fue posible clasificar siete recomendaciones debido a su carácter general.

<sup>75</sup> En el caso de los informes del INDH, las 94 recomendaciones se redujeron a 59.

<sup>76</sup> Estas once recomendaciones agrupan 75 que son similares.

una parte importante del monitoreo que la propia institución ha efectuado sobre las acciones del Estado, desde 2009 en adelante.

## **4. SEGUIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES SEGÚN PILAR DE LA JUSTICIA TRANSICIONAL**

### **4.1 Justicia**

#### **4.1.1 El Estado parte debería reforzar sus esfuerzos para incorporar lo más pronto posible la jurisprudencia de la Suprema Corte sobre el Decreto Ley de Amnistía 2.191 de 1978 al derecho interno positivo, con el fin de garantizar que las violaciones graves de derechos humanos no queden impunes (Observaciones finales Comité de Derechos Humanos 2007).**

Los estándares internacionales indican una prohibición expresa en el marco del derecho internacional de aplicar figuras como la amnistía y la prescripción, toda vez que los crímenes de lesa humanidad afectan bienes jurídicos universales que atentan contra toda la humanidad.

En ese sentido, la dictación del Decreto Ley de Amnistía 2.191 de 1978 por la junta militar<sup>77</sup> ha sido una norma sujeta a recomendaciones que cuestionan su aplicabilidad y vigencia para que no se obstaculice la investigación judicial<sup>78</sup>. A través de distintas sentencias se ha observado un avance de carácter jurisprudencial. Uno de ellos es el de Fernando Gómez Segovia y otros<sup>79</sup>, que sentó el criterio jurídico en que, a los detenidos desaparecidos, ya sean calificados como víctimas de secuestro o como detención ilegal, no les corresponde la aplicación de la amnistía contemplada en el Decreto Ley 2.191 ya que dichos ilícitos son delitos permanentes, por lo tanto, continuaban cometiéndose con posterioridad al periodo comprendido en la Ley de Amnistía. Otro caso similar corresponde a la sentencia de Miguel Ángel Sandoval<sup>80</sup> en la que la Corte Suprema aplicó los Convenios de Ginebra de 1949, ratificados en 1950 y publicados en 1951, y mantiene la línea respecto a la calificación de delito permanente en los casos de desaparición forzada<sup>81</sup>.

Ahora bien, cabe destacar que más allá de estos casos, no hubo un criterio uniforme respecto a la aplicabilidad de la amnistía en la jurisprudencia chilena sino hasta el año 2006, cuando la Corte IDH condenó a Chile en el caso Almonacid Arellano y otros. En dicho fallo el tribunal determinó que el Estado de Chile debe adecuar el derecho interno a lo establecido en el Pacto de San José y asegurar que la Ley de Amnistía no siga representando un obstáculo para la investigación, juzgamiento y en su caso, sanción de los responsables de violaciones a los derechos humanos cometidas durante la dictadura. Sobre esto, la Corte Suprema estableció en 2007 la inamnestiabilidad de las graves violaciones a los derechos humanos, puesto que son contrarias al derecho internacional de los derechos humanos<sup>82</sup>, fijando así un precedente judicial que se ha mantenido hasta el presente.

---

77 Ministerio del Interior. (1978). Decreto Ley 2.191. Concede amnistía a las personas que indica por los delitos que señala. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=6849&idParte=>

78 Observaciones Generales del Comité de Derechos Humanos 2007, Informe Anual INDH 2010, Observaciones Generales del Comité de Derechos Humanos 2014 y Observaciones finales del Comité contra las Desapariciones Forzadas 2019.

79 Corte Suprema de Justicia. Sentencia del 7 de enero de 1999.

80 Corte Suprema de Justicia de Chile. Sala Penal. Casación en caso delito de secuestro de Miguel Sandoval Rodríguez. Sentencia del 17 de noviembre de 2004.

81 Nogueira Alcalá, H. (2005). Decreto Ley de Amnistía 2.191 de 1978 y su armonización con el derecho internacional de los derechos humanos. *Revista de Derecho*, 18(2), 107-130. <https://doi.org/10.4067/S0718-09502005000200005>

Con todo, la Ley de Amnistía sigue vigente en el derecho interno, pese a que desde el año 2006 existe un proyecto de ley que busca su anulación. A la fecha dicho proyecto no ha avanzado, estando archivado en el Congreso desde abril de 2022. Por lo tanto, a cuarenta y cinco años de su promulgación por parte de la Junta Militar, el Decreto Ley de Amnistía 2.191 sigue siendo una norma vigente en el ordenamiento jurídico nacional y la recomendación se encuentra pendiente de cumplimiento.

#### **4.1.2 El Poder Judicial debe garantizar el acceso a recursos judiciales efectivos y agilizar los procesos que permitan determinar las responsabilidades penales por graves violaciones a los derechos humanos, reafirmando el carácter inamnistiable e imprescriptible de tales crímenes<sup>83</sup>.**

Los estándares relacionados con el acceso a recursos judiciales efectivos plantean que las investigaciones por graves violaciones a los derechos humanos deben realizarse de oficio, sin dilaciones, de manera seria, imparcial, efectiva y participativa, haciendo uso de todos los medios legales disponibles e involucrando a todo el aparato estatal. En ese sentido, en cuanto a la investigación *ex officio*, el Estado chileno solo ejerce las acciones legales necesarias, incluyendo la presentación de querrelas, respecto de los delitos de secuestro o desaparición forzada y de homicidio o de ejecución sumaria, según el alcance que establece la Ley 20.405<sup>84</sup>, excluyendo la asistencia judicial a otras víctimas de crímenes de lesa humanidad, como quienes sufrieron prisión política y tortura. Esto último, tuvo como consecuencia la condena al Estado de Chile en el caso *García Lucero vs Chile*, ante la Corte IDH.

En cuanto a la duración de los procesos judiciales iniciados, esta situación fue largamente estudiada en el Informe anual 2021 del INDH, donde se demuestra que:

Los procesos judiciales por crímenes de lesa humanidad que comenzaron en el período de la dictadura militar en Chile tienen una duración promedio de casi 33 años y comparativamente menor, de 9,2 años, cuando la causa se inicia con posterioridad al año de 1990. Además, los datos muestran la existencia de casos emblemáticos de derechos humanos iniciados en dictadura que han durado más de 40 años o, por otro lado, causas terminadas en un año entre aquellas iniciadas en democracia.<sup>85</sup>

---

82 Sentencia N°3125-04, considerando trigésimo: Que entre las características que distinguen este tipo de transgresiones se destacan la imprescriptibilidad, la imposibilidad de amnistiarlos y de consagrar excluyentes de responsabilidad que pretendan impedir la investigación y sanción de los responsables de graves violaciones a los derechos esenciales tales como la tortura, las ejecuciones sumarias, extra legales o arbitrarias y las desapariciones forzadas, todas ellas prohibidas por el derecho internacional de los derechos humanos.

83 INDH. Informes anuales (2010, 2013, 2020, 2021, 2022), Observaciones finales del Comité contra las Desapariciones Forzadas (2019).

84 Artículo 10 transitorio de la Ley 20.405 señala que: “El Programa de Derechos Humanos, creado por el decreto supremo N°1.005, de 1997, del Ministerio de Interior, seguirá prestando la asistencia legal y judicial que requieran los familiares de las víctimas a que se refiere el artículo 18 de la Ley N°19.123, para hacer efectivo el derecho que les reconoce el artículo 6° de dicha ley. En virtud de lo anterior tendrá la facultad para ejercer todas las acciones legales que sean necesarias, incluidas las de presentar querrelas respecto de los delitos de secuestro o desaparición forzada, en su caso, y de homicidio o de ejecución sumaria en su caso”. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1008867>

85 INDH. (2021). Informe Anual de la situación de los derechos humanos. <https://bibliotecadigital.indh.cl/bitstream/handle/123456789/1744/Informe-anual-2021.pdf?sequence=2&isAllowed=y>

Por otra parte, los datos aportados por la Oficina de Coordinación de Causas de Derechos Humanos del Poder Judicial indican que sólo el 10,3% de las causas ha conseguido una sentencia, de ellas, el 89% corresponde a causas relacionadas a casos de desaparición forzada y/o ejecución política. Al mismo tiempo, el 95% de las causas por tortura se encuentra aún vigente, lo que deja de manifiesto el incumplimiento de las recomendaciones en materia de asistencia jurídica a las víctimas de tortura<sup>86</sup>.

Tabla nº3

### CAUSAS POR VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS COMETIDAS ENTRE 1973-1990 SEGÚN CLASIFICACIÓN DE MATERIA Y ETAPA DEL PROCESO

Clasificación materia	Fallada	Plenario	Sumario	Total
Desaparición forzada	82	131	439	652
Detención ilegal		1	14	15
Homicidio	105	52	264	421
Auto cabeza (Art 106 C.P.P) <sup>87</sup>			58	58
Sustracción o destrucción de documentos		1		1
Sustracción de menores	3	1	13	17
Tortura	13	26	809	848
Sin información	7	0	21	28
<b>Total</b>	<b>210</b>	<b>212</b>	<b>1618</b>	<b>2040</b>

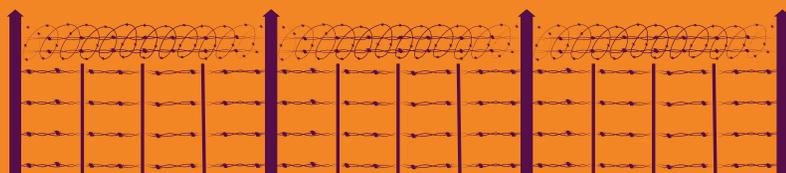
Fuente: Elaboración propia a partir de la información entregada por la Oficina de Coordinación de Causas de Derechos Humanos de la Corte Suprema.

<sup>86</sup> El INDH recomienda al Poder Ejecutivo y Judicial dar cumplimiento a la sentencia de la Corte IDH en el caso García Lucero, proveyendo de la asistencia social y jurídica a las víctimas sobrevivientes de tortura, poniendo en conocimiento de los tribunales de justicia todos los antecedentes que obren en poder de la administración (Informe Anual, 2013).

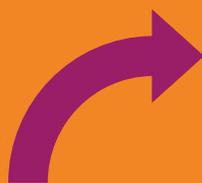
<sup>87</sup> El artículo 106 del antiguo Código de Procedimiento Penal se refiere a cuando ha llegado al juez noticia de un hecho punible que aún no ha sido calificado y que, dado ello, ordena practicar las primeras diligencias para la comprobación del delito. "Artículo 106: Sin esperar denuncia, ni querrela alguna, deberá el juez competente instruir sumario de oficio, siempre que, por conocimiento personal, por avisos confidenciales, por notoriedad o por cualquier otro medio, llegare a su noticia la perpetración de un crimen o simple delito de acción pública".

## Situación de las causas judiciales por violaciones a los derechos humanos en la dictadura chilena.

Los procesos judiciales por crímenes de lesa humanidad que comenzaron en el período de la dictadura militar en Chile tienen una duración promedio de casi 33 años, y, comparativamente menor, de 9,2 años cuando la causa se inicia con posterioridad al año de 1990.



### Causas que han conseguido una sentencia:



de ese 10,3%, el  
Corresponden a causas relacionadas a casos de desaparición forzada y/o ejecución política

### Causas por tortura:



Se encuentran aún vigentes

"lo cual expresa el incumplimiento de las recomendaciones en materia de asistencia jurídica a las víctimas de tortura"



Adicionalmente, si bien la Oficina de Coordinación de Causas de Derechos Humanos señala que se han iniciado 724 causas sólo en los meses que lleva el año 2023, resulta preocupante que, a 33 años del retorno a la democracia, el 89,7% de las causas por violaciones a los derechos humanos se encuentre pendiente, sobre todo, en atención a la dificultad que conlleva investigar un hecho ocurrido hace más de tres décadas y lo prolongado que han sido los procesos judiciales.

En suma, al considerar que el Estado aún no cumple con su obligación de iniciar de oficio causas de violaciones a los derechos humanos distintas a la desaparición forzada y ejecución política, y que los datos disponibles dan cuenta de la limitada celeridad en la conclusión de los procesos judiciales, a la vez que solo el 10,3% de las causas se encuentra con sentencia, se concluye que la recomendación sobre esta materia se encuentra pendiente de cumplimiento.

**4.1.3 El Estado parte debería agilizar la adopción de la ley que modifique el Código de Justicia Militar, limitar la jurisdicción de los tribunales militares únicamente al enjuiciamiento de personal militar acusado de delitos de carácter militar exclusivamente y verificar que esta ley no contenga ningún precepto que pueda permitir violaciones de los derechos establecidos en el Pacto<sup>88</sup>.**

En cuanto a los estándares en materia de la justicia militar existe una prohibición del uso de la justicia penal militar en casos por violaciones de los derechos humanos. Sobre esto, el Estado de Chile ha modificado en diversas ocasiones el Código de Justicia Militar a raíz de las recomendaciones elevadas por órganos nacionales y órganos de tratado. En este punto, cabe destacar la decisión significativa de la Corte IDH en el caso Palamara Iribarne vs. Chile (2005), indicando que<sup>89</sup>:

El Estado debe adecuar [...] el ordenamiento jurídico interno a los estándares internacionales sobre jurisdicción penal militar, de forma tal que en caso de que considere necesaria la existencia de una jurisdicción penal militar, ésta debe limitarse solamente al conocimiento de delitos de función cometidos por militares en servicio activo. [...]

El Estado debe garantizar el debido proceso en la jurisdicción penal militar y la protección judicial respecto de las actuaciones de las autoridades militares [...].

En diciembre de 2010 se introdujo una importante modificación al Código de Justicia Militar que restringió la competencia de los tribunales militares y estableció en su artículo 1, que en “ningún caso, los civiles o menores de edad, que revisten la calidad de víctimas o imputados, estarán sujetos a la competencia de tribunales militares”<sup>90</sup>. En esa misma línea, establece en sus artículos siguientes soluciones en los casos de coautoría y

---

88 Informe sobre la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación (1991), Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos (2007), Informe de la Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura (2004) y Comité contra la Tortura (2018).

89 Corte IDH. Caso Palamara Iribarne vs. Chile. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia del 22 de noviembre de 2005. Serie C núm.135. Párr. 14 y 15.

90 Ministerio de Defensa Nacional. (2010). Ley 20.477. Modifica la competencia de Tribunales Militares.

coparticipación entre militares y civiles<sup>91</sup>, y contiendas de competencia entre tribunales militares y ordinarios<sup>92</sup>. Además, define a quienes son considerados militares<sup>93</sup> e indica disposiciones transitorias, que entregan a la justicia ordinaria las causas vigentes que afectan a civiles que estaban en trámite ante juzgados militares al momento de dictarse la ley<sup>94</sup>.

Sin embargo, pese a estas modificaciones, la Justicia Militar interpretó dicha norma excluyendo únicamente a civiles como víctimas ante imputados militares, por lo tanto, algunos casos permanecieron, erróneamente, bajo la jurisdicción militar. Finalmente, con la promulgación en 2017 de la Ley 20.968, se precisó este punto, excluyendo de la competencia de los tribunales militares a los civiles en calidad de víctimas o de imputados.

Ahora bien, sin perjuicio de los avances señalados, en 2022, en resolución sobre el seguimiento al cumplimiento del fallo en el caso Palamara, la Corte IDH advirtió que el Estado de Chile “en los últimos cinco años, [...] no ha informado acerca de la adopción de alguna otra medida para completar la armonización [...] en materia de competencia de la jurisdicción penal militar”<sup>95</sup>. En ese sentido, destaca que “tal adecuación debería haberse realizado de forma completa, tomando en cuenta que han transcurrido más de 16 años desde la emisión de la Sentencia”<sup>96</sup>. En consecuencia, sobre este caso, la Corte señaló que:

[...] se encuentra pendiente que Chile adapte lo relativo a limitar esa jurisdicción al conocimiento de delitos de función y excluya los casos de violaciones de derechos humanos cometidos en contra de militares, así como que, respecto de la competencia personal, aclare cuál es la definición de “militar” actualmente vigente, de forma que explique si dicha jurisdicción incluye a otras personas que no son militares en servicio activo<sup>97</sup>.

Siguiendo entonces el razonamiento de la Corte IDH en relación con este punto, el Estado ha cumplido parcialmente esta recomendación, ya que los tribunales militares aún podrían conocer delitos militares perpetrados por civiles funcionarios de las Fuerzas Armadas o Carabineros y, eventualmente conocer de casos sobre violaciones a los derechos humanos.

---

91 Artículo 2: [...] En los casos de coautoría y coparticipación de civiles y militares en la comisión de aquellos delitos sujetos a la justicia militar de acuerdo con las normas del Código de Justicia Militar serán competentes, respecto de los civiles, la Justicia Ordinaria y, respecto de los militares, los Tribunales Militares.

92 Artículo 3: [...] En el caso de contiendas de competencias entre tribunales ordinarios y militares, la cuestión deberá ser resuelta por la Corte Suprema, sin la integración del Auditor General del Ejército o quien deba subrogarlo.

93 Art 6: [...] se considerarán militares los funcionarios pertenecientes a las Fuerzas Armadas y de Carabineros de Chile, constituidos por el personal de planta, personal llamado al servicio y el personal de reserva llamado al servicio activo.

94 Disposiciones transitorias. Art. 1: [...] Al momento de entrar en vigencia la presente ley, los juicios seguidos ante Tribunales Militares, en que se persiga la responsabilidad penal de una persona que no tuviere la calidad de militar, continuarán su tramitación ante la Justicia Ordinaria

95 Corte IDH. Caso Palamara Iribarne vs. Chile. Supervisión de cumplimiento de sentencia. Resolución del 2 de septiembre de 2022. Párr.17.

96 Ibidem.

97 Ibidem. Párr. 18.

## 4.2 Verdad

**4.2.1 Se recomienda a la Subsecretaría de Derechos Humanos considerar la creación de una instancia calificadora permanente que opere bajo los mismos principios y orientaciones utilizados en la Comisión Valech para el esclarecimiento de todas las violaciones a los derechos humanos cometidas durante la dictadura (ejecución política, desaparición forzada y tortura), con el objetivo de lograr abrir un espacio para recoger por una parte, nueva información sobre las desapariciones forzadas ocurridas en dicho período y, por otra, acoger casos que no han tenido la oportunidad de ser denunciados, tal como lo exige la normativa internacional suscrita<sup>98</sup>.**

Tal como se expuso al inicio de este capítulo, en Chile se conformaron comisiones de verdad, pero presentaron limitaciones principalmente en dos ámbitos. La primera se refiere a la temporalidad acotada de su funcionamiento, dejando fuera a víctimas que no alcanzaron a presentar su caso dentro del plazo de funcionamiento de las comisiones o que por diversos motivos optaron por no hacerlo. La segunda limitación dice relación con que las comisiones consideraron un grupo acotado de violaciones graves a los derechos humanos.

Un ejemplo concreto de lo anterior son las víctimas de desplazamiento forzado interno<sup>99</sup>, que hasta la fecha no han sido calificadas, ni han sido objeto de medidas de reparación, como afirman las familias organizadas en la *Fundación Desplazados de la Villa San Luis de Las Condes*<sup>100</sup>: “a nosotros, los desplazados, no nos creyeron que eran crímenes de lesa humanidad, no nos contemplaron”. Esta situación es particularmente grave si se toma en consideración que el desplazamiento forzado configura un crimen de lesa humanidad según el artículo 7 del Estatuto de Roma.

El caso de la Villa San Luis es particularmente representativo respecto del fenómeno de desplazamiento forzado porque se trata de 1.038 familias a las que se les otorgó soluciones habitacionales durante el Gobierno del Presidente Salvador Allende, y que fueron expulsadas de sus inmuebles de manera arbitraria por el Estado entre los años 1976 y 1980, los que luego fueron entregados a funcionarios de las FF.AA. “Nos sacaron a la fuerza, amenazándonos, y uno que tenía niños chicos los tomaba y hacía lo que ellos nos decían, ¿qué iba a hacer uno?”. Los efectos para la vida cotidiana de las víctimas de la Villa San Luis fueron catastróficos, desarraigándolas de sus fuentes laborales, distanciándolas de sus lugares de estudio y redes de apoyo, e imponiéndoles la adaptación a realidades muy distintas<sup>101</sup>.

Otro caso conocido de desplazamiento forzado interno corresponde al del ex Complejo Forestal y Maderero Panguipulli, donde fueron desplazadas más de 4.500 familias que habitaban en la zona<sup>102</sup>.

---

98 Observaciones finales Comité contra la Tortura (2009 y 2018) e Informe Anual INDH (2020).

99 Corte IDH. Caso Chitay Nech y otros vs. Guatemala. Excepciones Preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia del 25 de mayo de 2010. Serie C núm. 212. Párr. 140.

100 Entrevista personal, 12 de junio de 2023.

101 Las familias fueron ubicadas en viviendas que pertenecían a las Fuerzas Armadas en lugares como la población Illanes de la comuna de Renca; población Juan Antonio Ríos en la comuna de Independencia; Eneas Gonel en Conchalí; población Alessandri en Pedro Aguirre Cerda; población Santa Olga en la comuna de Lo Espejo, así como en poblaciones de Lo Prado y La Granja.

102 Riquelme, C. (16 de junio de 2021). Interponen demandas contra el Estado por ‘desplazamiento forzado’ durante la Dictadura en Los Ríos. <https://www.rioenlinea.cl/interponen-demandas-contra-el-estado-por-desplazamiento-forzado-durante-la-dictadura-en-los-rios/>

El abogado representante de las víctimas, luego de interponer tres demandas contra el Estado por desplazamiento forzado en 2021, solicitó que “el Estado reconozca ante los Tribunales de Justicia que [...] cometió otros delitos como este”<sup>103</sup>.

Hasta la fecha de elaboración de este informe no existe ninguna iniciativa relacionada con la creación de una comisión o instancia de calificación de carácter permanente de víctimas de la dictadura, por lo tanto, la recomendación se encuentra pendiente de cumplimiento. Por eso, a cincuenta años del golpe de Estado, se hace necesaria la creación de una estructura institucional y normativa que permita el esclarecimiento de los hechos; lo que, de acuerdo con los estándares, involucra el reconocimiento de las víctimas; la identificación de los motivos o razones por las cual se cometieron los crímenes; la identidad de quienes intervinieron en la comisión de los crímenes, y los progresos y resultados de la investigación judicial, entre otros.

#### **4.2.2 El Poder Ejecutivo debe fortalecer y dar continuidad a los esfuerzos desplegados en la preservación de la memoria en materia de violaciones graves a los derechos humanos, velando por la sustentabilidad de las instituciones dedicadas al rescate, conservación y difusión del patrimonio histórico en esta materia**<sup>104</sup>.

Los estándares sobre mantenimiento de la memoria histórica sugieren la adopción de disposiciones específicas sobre el abordaje integral de políticas de memoria, el involucramiento de la sociedad civil, la idoneidad de las personas a cargo de dichas políticas, la importancia de la interdisciplinariedad, la participación de las víctimas, entre otras directrices y orientaciones.

Hasta la fecha, en Chile no existe una legislación que permita la sustentabilidad plena de aquellas instituciones que velan por el rescate, conservación y difusión del patrimonio asociado a las violaciones sistemáticas a los derechos humanos, y en ese sentido, la recomendación se encuentra pendiente de cumplimiento.

En materia de archivos, la valiosa documentación que da testimonio de las violaciones a los derechos humanos cometidas por la dictadura, que fue producida y acopiada por diversas organizaciones de derechos humanos, y que incluso en la actualidad es recurrida por los ministros en visita, no ha contado con mecanismos permanentes de apoyo por parte del Estado para asegurar su disponibilidad en el futuro<sup>105</sup>. Y en términos de su protección legal, sólo cuatro archivos y fondos documentales relacionados con las violaciones a los derechos humanos, cuentan con una declaratoria de monumento nacional a través de la Ley 17.288<sup>106</sup>.

---

103 Ibidem.

104 Informes anuales INDH (2010, 2017, 2018).

105 La Fundación Archivo de la Vicaría de la Solidaridad dispone de financiamiento a través de un convenio de colaboración con el Servicio Nacional del Patrimonio Cultural, de la misma forma que el Museo de la Memoria y los Derechos Humanos, que se ha convertido en custodio de diversos fondos documentales que distintas organizaciones y personas naturales han decidido poner a resguardo y acceso público a través de él.

106 Archivos de la Vicaría de la Solidaridad, de la Colonia Dignidad, de la Fundación de Ayuda Social de las Iglesias Cristianas (FASIC), de la Brigada Investigadora de Delitos Contra los Derechos Humanos de la Policía de Investigaciones de Chile, y archivos de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación.

Del mismo modo, la documentación producida entre 1973 y 1990 por la acción burocrática de diversas reparticiones del Estado, y cuyo destino es el Archivo Nacional, requiere ser descrita con enfoque de derechos humanos para lograr la ubicación de documentación relevante al conocimiento de la verdad de los crímenes cometidos por agentes del Estado<sup>107</sup>.

Así como la documentación sobre las violaciones a los derechos humanos ha sido preservada por iniciativas de la sociedad civil, en el caso de los lugares donde se cometieron esos crímenes, la acción de la ciudadanía organizada ha logrado el desarrollo de sitios de memoria, con el fin de conformar allí espacios públicos de recuerdo y promoción de los derechos humanos. Actualmente, 45 sitios han sido declarados monumento nacional, aunque la Comisión Valech I identificó 1.132 recintos utilizados para fines represivos a lo largo del territorio nacional.

En ese sentido, el reconocimiento como sitio de memoria se remite, en palabras de Marcelo Acevedo, coordinador de la Red de Sitios de Memoria, a “una categoría simbólica”, poniendo de relieve que “el Estado tiene una deuda histórica con la memoria y en especial con los sitios de memoria”<sup>108</sup>.

En la actualidad existen 36 sitios de memoria en estudio para iniciar procesos de declaratoria por parte de la Secretaría Técnica del Consejo de Monumentos Nacionales, y doce están en trámite para su declaración<sup>109</sup>. Adicionalmente, la Secretaría Técnica ha incluido la instalación de placas de señalización en sitios de memoria declarados monumento nacional, como uno de sus compromisos en el Plan Nacional de Derechos Humanos<sup>110</sup>. Hoy, 23 sitios de memoria cuentan con señalética que indica su protección como monumento nacional.

Si bien en el último año y medio, las declaratorias de monumento nacional sobre sitios de memoria han aumentado respecto de años anteriores, cabe destacar que ello forma parte de un proceso de recuperación de ex recintos de detención y otros lugares donde se violaron los derechos humanos durante la dictadura, que ha sido empujado por la sociedad civil, con una actuación reactiva por parte del Estado. Para los entrevistados esto expresa una falta de voluntad e iniciativa, así lo puntualiza el coordinador de la Red de Sitios de Memoria: “fueron las agrupaciones [...] las que impulsaron o tomaron herramientas legales de poder establecer sitios de memoria. No fue una política estatal”.

La ausencia de un marco legal que aporte al reconocimiento, acceso, sostenibilidad y protección efectiva de los sitios de memoria, ha redundado en la indefensión de estos espacios ante una serie de ataques y agravios que se han registrado de manera sostenida desde 2018, y que se han expresado “acciones

---

107 Un ejemplo es el proyecto Servicios para la Descripción de Fondos Ministeriales del Archivo Nacional de Chile que, en 2017, por medio de un enfoque de derechos humanos, describieron documentos contenidos en 1.250 volúmenes de los fondos el Ministerio del Interior (1973-1980) y Ministerio de Justicia (1974-1986). Cea, Orellana, Rojas y Seguel, 2021.

<https://www.archivonacional.gob.cl/sites/www.archivonacional-gob.cl/files/2022-09/Derecho%20a%20la%20memoria%201.%20Archivos%20y%20derechos%20humanos.pdf>

108 Entrevista personal, 10 de junio de 2023.

109 Información recibida vía transparencia N02797 del 5 de julio de 2023.

110 Ibidem.

que ofenden, denigran, lesionan, dañan o deterioran, o amenazan con dañar la integridad física de los espacios de memoria y los valores que representan”<sup>111</sup>. De acuerdo con los datos consolidados por la Unidad de Cultura, Memoria y Derechos Humanos del Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio, entre los años 2018 y 2022, se han producido 110 ataques a sitios de memoria, en especial en las regiones Metropolitana (41,8%), Valparaíso (16,3%) y Biobío (10%) y en su mayoría han sido vandalizaciones (50%). Esto, “con una clara intensificación durante 2019 cuando se alcanzó un 69,2% del total anual”<sup>112</sup>.

La carencia de una política pública de memoria que incorpore a los sitios como actores fundamentales para el conocimiento del pasado y la reflexión sobre los derechos humanos en el presente en cada territorio, les resta visibilidad y reconocimiento. Al respecto, los resultados de la Encuesta Nacional de Derechos Humanos 2022 del INDH muestran que un 69% de los entrevistados reconoce no haber visitado ningún sitio de memoria relacionado a las violaciones a los derechos humanos cometidas en dictadura. Es decir, en Chile existe un relativamente bajo conocimiento y/o interés por visitar espacios dedicados a la memoria de las violaciones a los derechos humanos.

En cuanto a su sostenibilidad a través de apoyo financiero, la realidad de los sitios de memoria es disímil entre sí, debido a que el Estado no ha contado con una modalidad homogénea de asignación presupuestaria, combinando convenios de colaboración de diversos montos, con modalidades concursables que no aportan certeza para la continuidad de la gestión de los sitios<sup>113</sup>.

Con todo, la discusión que se desarrolló en el Congreso Nacional en el año 2022 para la Ley de Presupuestos 2023, y que dejó inicialmente sin financiamiento a las organizaciones de memoria y derechos humanos<sup>114</sup> pone de manifiesto la falta de institucionalidad para asegurar el financiamiento de los sitios de memoria, sin depender de los cambios en la composición del legislativo o del gobierno en ejercicio.

---

111 López, L. (28 de julio de 2021). Agravios a espacios de memoria en Chile 2018-2021. Conversatorio Vandalización de Sitios de Memoria y Memoriales de la Red de Sitios de Memoria. Santiago.

112 Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio (2023). P. 20.

113 Al inicio del año 2023, el Servicio Nacional del Patrimonio Cultural reportaba la suscripción de convenios de colaboración con siete espacios de memoria. En abril se anunció la apertura del Programa de Sitios de Memoria en el mismo servicio que, por medio de una convocatoria, aportará apoyo financiero a los planes de gestión de sitios de memoria de propiedad fiscal declarados monumento nacional. Nuevo Programa de Sitios de Memoria abre convocatoria para el reconocimiento, resguardo y sostenibilidad patrimonial. <https://www.sfgp.gob.cl/noticias/nuevo-programa-de-sitios-de-memoria-abre-convocatoria-para-el-reconocimiento-resguardo-y>

114 Castillo, D. (17 de noviembre 2022). Diputados aprueban Presupuesto 2023 pero dejan sin fondos a la Segegob y organismos de DDHH. Diario Uchile. <https://radio.uchile.cl/2022/11/17/diputados-aprueban-presupuesto-2023-pero-dejan-sin-fondos-a-la-segegob-y-organismos-de-ddhh/>

**4.2.3 Se recomienda al Poder Ejecutivo aumentar los recursos presupuestarios y técnicos del Ministerio de Bienes Nacionales para que pueda desarrollar de forma eficiente el trabajo de rescate que le corresponde por ley y adquirir en el menor tiempo posible —por compra o permuta— los sitios protegidos por la Ley de Patrimonio que siguen en manos de personas y entidades de derecho privado, con la finalidad de dar cumplimiento a las acciones comprometidas en el Plan Nacional de Derechos Humanos (PNDH) <sup>115</sup>.**

En consideración de los estándares internacionales, a fin de garantizar la seguridad jurídica de los sitios de memoria, los Estados deben proveer un marco normativo preciso y adecuado que regule su identificación, señalización, creación o recuperación, preservación y gestión sustentable, asegurando la participación de las víctimas en todas las etapas y en armonía con los estándares internacionales en la materia.

Como fue señalado anteriormente, hasta la fecha existen 45 sitios de memoria afectos a una declaratoria de monumento nacional. Según información aportada por la Secretaría Técnica del Consejo de Monumentos Nacionales, 31 se encuentran bajo administración fiscal, 14 permanecen bajo administración privada, total o parcial<sup>116</sup>.

Adicionalmente, la propia legislación interna no establece la adquisición de los inmuebles que han sido declarados monumento histórico como una obligación del Estado. En específico, el artículo 12 de la Ley 17.288<sup>117</sup> señala que:

Si el monumento histórico fuere un inmueble de propiedad particular, el propietario deberá conservarlo debidamente; no podrá destruirlo, transformarlo o repararlo, ni hacer en sus alrededores construcción alguna, sin haber obtenido previamente autorización del Consejo de Monumentos Nacionales, el que determinará las normas a que deberán sujetarse las obras autorizadas.

A su vez el artículo 16 indica que:

El Consejo de Monumentos Nacionales podrá pedir a los organismos competentes la expropiación de los monumentos históricos de propiedad particular que, en su concepto, convenga conservar en poder del Estado.

Sin embargo, la modalidad de expropiación de sitios de memoria declarados monumento nacional no ha sido seguida por el Estado<sup>118</sup>.

---

<sup>115</sup> Informe de la Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura (2004) e Informe Anual INDH (2018).

<sup>116</sup> Mediante notificación en el Diario Oficial el 10 de septiembre de 2023, se publicó la expropiación del inmueble de calle Irán 3037, conocido como “Venda Sexy”, declarado Monumento Histórico en 2016.

<https://serviومتropolitana.minvu.gob.cl/noticia/iran-3037-como-el-serviu-metropolitano-recupero-un-centro-de-tortura-para-convertirse-en-un-sitio-de-memoria/>

<sup>117</sup> Ley 17.288. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=28892&idVersion=2020-02-20&idParte=7178436>

<sup>118</sup> Villa Grimaldi fue expropiada en 1994, años antes de su declaración como sitio de memoria; la casa ubicada en José Domingo Cañas fue adquirida por el Estado vía compra tras obtener la declaratoria; mientras en el caso de Londres 38, el Estado efectuó una permuta.

Si bien el segundo PNDH ha incluido una acción dirigida a la recomendación<sup>119</sup>, a la fecha no se observa la puesta en marcha de un mecanismo de adquisición de sitios de memoria de propiedad privada, ni medidas que hayan conseguido avanzar en esa línea, por tanto, la recomendación se encuentra pendiente de cumplimiento.

**4.2.4 El INDH recomienda a los poderes colegisladores garantizar el acceso a la información relacionada con las violaciones masivas y sistemáticas a los derechos humanos, eliminando la cláusula de secreto de la Ley 19.992 (Valech I) con el fin de que los tribunales de justicia tengan acceso a dichos antecedentes, siempre que no se afecten derechos de víctimas, familiares y de terceros<sup>120</sup>.**

Según los estándares internacionales, los Estados deben adecuar el marco jurídico interno para permitir el acceso pleno y efectivo a la información relacionada con las masivas violaciones a los derechos humanos. La Ley 19.992 sostiene que “son secretos los documentos, testimonios y antecedentes aportados por las víctimas ante la Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura”<sup>121</sup>, establece un plazo de reserva de 50 años, y que mientras se encuentre vigente, “ninguna persona, grupo de personas, autoridad o magistratura tendrá acceso a lo señalado”<sup>122</sup>.

En el caso Maldonado Vargas vs. Chile, la Corte IDH hizo mención del secreto de 50 años del archivo Valech I, señalando que:

La Corte estableció que, en casos de violaciones a los derechos humanos, las autoridades no se pueden amparar en mecanismos como el secreto de Estado o la confidencialidad de la información [...] para dejar de aportar la información requerida por las autoridades judiciales o administrativas encargadas de la investigación o proceso pendientes<sup>123</sup>.

En 2014 por solicitud del INDH, que tiene entre sus funciones custodiar y guardar en depósito los antecedentes reunidos por la Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura y la Comisión Asesora para la calificación de Detenidos Desaparecidos, Ejecutados Políticos y Víctimas de Prisión Política y Tortura, la Contraloría General de la República<sup>124</sup> se pronunció indicando que para el caso de los antecedentes de la Comisión asesora, corresponde a los tribunales de justicia efectuar la solicitud y al INDH proporcionarlos. Aun así, en 2016 el INDH recomendó al Estado levantar el secreto que afecta a los antecedentes de la comisión Valech I.

---

119 Adquisición de sitios de memoria priorizados y que son propiedad de personas naturales o de personas jurídicas que no forman parte del Estado, con la finalidad de conseguir la administración efectiva por parte de instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil relacionadas con la temática (PNDH, 2022, p. 124).

120 Observaciones finales del Comité contra la Tortura (2009), Observaciones finales Comité de Derechos Humanos (2007) e Informe Anual INDH (2014).

121 Ley 19.992. Establece pensión de reparación y otorga otros beneficios a favor de las personas que indica. 10 de diciembre de 2009 (última versión). Artículo 15. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=233930>

122 Ibidem.

123 Corte IDH. Caso Maldonado Vargas y otros vs. Chile. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia del 2 de septiembre de 2015. Serie C núm. 300. Párr. 89.

124 Dictamen núm. 041230N14 de 2014.

Rodrigo Lledó, quien trabajó como abogado en la Comisión Valech I, indicó que la creación de la mencionada cláusula fue (cuestionablemente) fundamentada en la privacidad de las víctimas<sup>125</sup>. Sin embargo, este mandato alcanza a los tribunales de justicia del país, inhabilitados de ejercer la función jurisdiccional de acceso a aquella información. Por lo mismo, desde distintos sectores de la sociedad civil y del Poder Legislativo, se ha levantado el requerimiento de que la restricción de acceso sea revisada y derogada.

A partir de lo expuesto, hoy no parece justificable la mantención de la cláusula de 50 años de secreto, toda vez que como señala Rodrigo Lledó: “si queremos realmente saber qué pasó, lo que hay que hacer es cruzar datos. Allí aparecieron muchos datos”.

Por su parte, en agosto de 2022 la diputada Carmen Hertz presentó una moción que modifica las leyes 19.992 y 20.405, para reconocer el carácter público a los antecedentes reunidos por las Comisiones Valech I y II. Sin perjuicio de ello, Xavier Altamirano, subsecretario de Derechos Humanos, ha señalado que “nos encontramos esperanzados de poder avanzar hacia un archivo nacional de memoria”<sup>126</sup>. Este archivo, en palabras del subsecretario, tendría dos grandes características:

Todos los archivos que están en distintas reparticiones públicas y no públicas puedan converger para ponerse al servicio de la memoria. Pero, además, puedan converger para ponerse al servicio de la justicia. Ese es un elemento central. [...] en segundo lugar [...] dejar establecido un archivo nacional que cumpla otro rol, complementario [...] que es justamente el de custodia de todo lo que existe respecto de nuestros dolores, pero también poder hacer conversar esos archivos, esas conversaciones, con el sistema educativo [...] que sirva para erradicar ciertas prácticas institucionales.

Lo anterior es relevante dada la incapacidad de acceder a los archivos de las Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad, expresada en la Ley 18.771<sup>127</sup> que les exime de enviar su documentación al Archivo Nacional, contemplando además la eliminación periódica de los documentos. Sobre esto, Paulina Zamorano, jefa del Área Jurídica de la Unidad Programa de Derechos Humanos, ha dicho que “lo más complejo ha sido conseguir la información que está dentro de las Fuerzas Armadas que es información muy valiosa [...] y eso es una limitación en la investigación, porque no están los archivos disponibles”<sup>128</sup>. En ese sentido, resulta clave modificar esa disposición legal.

A pesar de las iniciativas mencionadas, el Estado de Chile no ha cumplido la recomendación reiterada sobre la eliminación de la cláusula de secreto de la ley 19.992, impidiendo el acceso pleno y efectivo a los antecedentes, particularmente, a los tribunales de justicia.

---

125 R. Lledó, entrevista personal, 22 de junio de 2023.

126 X. Altamirano, entrevista personal, 28 de junio de 2023.

127 Ley 18771 modifica decreto con fuerza de Ley 5.200, de 1929, del Ministerio de Educación Pública. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=30150>.

128 P. Zamorano, entrevista personal, 10 de julio de 2023.



La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos plantea que el derecho a la verdad es de carácter autónomo e inalienable, con su propia base jurídica.

**4.2.5 Se recomienda al Poder Ejecutivo y al Poder Judicial, a través de todos los organismos estatales con responsabilidades en materia de justicia, continuar e intensificar los esfuerzos de búsqueda de las personas víctimas de desaparición forzada cuyo paradero no haya sido esclarecido y, en caso de constatar su muerte, identificar y restituir sus restos a sus familiares en condiciones dignas<sup>129</sup>.**

De acuerdo con los estándares internacionales, la obligación de establecer la verdad sobre las violaciones masivas y sistemáticas a los derechos humanos incluye implementar la búsqueda del destino o paradero de víctimas de desaparición forzada o de sus restos mortales, incorporando una estrategia de comunicación con los familiares, acordando un marco de acción coordinada, para procurar su participación, conocimiento y presencia en el desarrollo de sus labores.

La Ley 19.123 del 31 de enero de 1992 que crea la Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación, en su artículo 6 señala que:

Se declara que la ubicación de las personas detenidas desaparecidas, como igualmente la de los cuerpos de las personas ejecutadas y las circunstancias de dicha desaparición o muerte, constituyen un derecho inalienable de los familiares de las víctimas y de la sociedad chilena<sup>130</sup>.

<sup>129</sup> Informe de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación (1991), Observaciones finales del Comité contra las Desapariciones Forzadas (2019) e Informe Anual INDH (2020 y 2022).

<sup>130</sup> Superintendencia de Seguridad Social. Ley 19.123, art. 6. <https://www.suseso.cl/612/w3-propertyvalue-115141.html>.

A pesar de esta ley, recién en 2023, bajo la gestión del Presidente Gabriel Boric, se anunció el desarrollo de una iniciativa dirigida a formular y llevar adelante una política pública de búsqueda de víctimas de desaparición forzada<sup>131</sup>. Previamente, desde el retorno de la democracia, el camino de búsqueda de personas detenidas desaparecidas por la dictadura se había realizado solo por la vía judicial, donde el destino final de las víctimas y la localización de sus restos ha resultado de las diligencias para determinar las responsabilidades penales por el crimen de desaparición forzada. En este proceso han sido localizados, identificados y restituidos a sus familiares, los restos de 307 personas<sup>132</sup>, lo que equivale al 21% de las víctimas de desaparición forzada y ejecución política sin entrega de restos<sup>133</sup>.

Respecto a la vía administrativa de búsqueda, como fue mencionado anteriormente, el 31 de agosto de 2023 se materializó la creación del Plan Nacional de Búsqueda (PNB), anunciado durante 2022<sup>134</sup>. En ese sentido, a fines de 2022 se inició una etapa de diálogos participativos con agrupaciones y familiares de víctimas de desaparición forzada a lo largo del país, y otras instancias de difusión y validación del PNB ante la sociedad civil, despertando diversas reacciones y expectativas sobre el alcance, implicancias y ejecución de un PNB.

De acuerdo con el primer informe sobre los procesos participativos fueron convocadas “agrupaciones de familiares de detenidas/os desaparecidas/os y ejecutadas/os políticos, familiares no agrupados, organismos de derechos humanos y sitios de memoria”, llevándose a cabo un total de 67 encuentros con la participación de un total de 775 personas, realizados en 29 comunas de las 16 regiones del país<sup>135</sup>.

Sobre esta iniciativa, Alicia Lira<sup>136</sup>, presidenta de la Agrupación de Familiares de Ejecutados Políticos (AFEP), sostuvo que “desde el día que se anunció (la creación del Plan) ha habido una comunicación fluida [...] hemos estado bien informados”, agregando “que hemos tenido lo que nunca habíamos tenido [...] un trato mucho más dignificatorio a las agrupaciones, que nunca habíamos visto antes”.

En ese sentido, Juan Mena, coordinador del PNB, evalúa positivamente el proceso: “en la convocatoria teníamos el deseo de llegar a las mil participaciones [...] pero estamos bien contentos, hubo una muy buena representación de agrupaciones de familiares y organizaciones de derechos humanos vinculadas a la temática”<sup>137</sup>.

---

131 [gob.cl/noticias/plan-nacional-busqueda-verdad-justicia-victimas-detenidos-desaparecidos-dictadura-decreto-presidente-boric/](http://gob.cl/noticias/plan-nacional-busqueda-verdad-justicia-victimas-detenidos-desaparecidos-dictadura-decreto-presidente-boric/)

132 Ibidem.

133 La Subsecretaría de Derechos Humanos ha realizado un ejercicio de revisión de los casos calificados por las comisiones, estableciendo la existencia de un total de 1.469 personas desaparecidas, de las cuales 1.092 corresponden a detenidos desaparecidos y 377 a ejecutados políticos sin entrega de cuerpos calificados en alguna de las comisiones y/o instancias calificadoras que existieron en Chile desde el retorno a la democracia.

134 Primera Cuenta Pública de S.E. el Presidente de la República, Gabriel Boric Font, ante el Congreso Nacional, Valparaíso, 1º de junio de 2022. <https://presidencia.cl/ffi-content/uploads/2022/06/01.06.2022-primera-cuenta-publica.pdf>

135 Subsecretaría de Derechos Humanos. (2023). Resumen ejecutivo: Proceso de diálogos participativos del Plan Nacional de Búsqueda 2022-2023. P. 3.

136 A. Lira, entrevista personal, 10 de julio de 2023.

137 J. Mena, entrevista personal, 10 de julio de 2023.

Más allá de la evaluación sobre el proceso de diálogo participativo del PNB, el subsecretario de Derechos Humanos ha señalado sobre el rol de las víctimas en su futura ejecución: “el plan va a aplicar todos los estándares internacionales recomendados por el Comité de desaparición forzada, entre lo que se encuentra la participación activa de las familias”. Sin embargo, aún no es posible evaluar este aspecto mientras el PNB no entre en su etapa de ejecución<sup>138</sup>.

Como señalan los estándares internacionales, otros elementos relevantes que deberán ser evaluados será la capacidad de integración de información y articulación con el Poder Judicial, y la temporalidad de las tareas y permanencia del plan<sup>139</sup>, siendo esto último, especialmente relevante en términos de establecer la gobernanza del PNB. Adicionalmente, la futura implementación deberá convocar la utilización de tecnologías y catastros, protección y resguardo de lugares, entre otras medidas.

Con todo, una de las primeras acciones que debiera emprender el Plan Nacional de Búsqueda es realizar los peritajes necesarios para identificar los restos que se encuentran bajo custodia del Servicio Médico Legal pendientes de periciar y que han sido localizados en el marco de procesos judiciales. Específicamente, se tiene conocimiento de la existencia de restos de 300 personas sin identificar bajo la tutela del mencionado servicio encontradas entre los años 1990 y 2015<sup>140</sup>. A esos, podrían sumarse 48 cuerpos sin identificar<sup>141</sup> de los 124 hallados en el Patio 29 –también bajo custodia del SML– y los restos contenidos en 89 cajas con osamentas pendientes de pericia, que conservarían restos de un número indeterminado de víctimas de desaparición forzada.

## 4.3 Reparación

### 4.3.1 El Comité recomienda al Estado parte que reconsidere la situación de las personas que durante la dictadura fueron condenadas a penas de prisión, torturadas y, posteriormente, obligadas a abandonar el país, y estudie seriamente la posibilidad de permitirles regresar a Chile (Observaciones finales Comité contra la Tortura 2009)<sup>142</sup>.

De acuerdo con los estándares internacionales, las medidas de reparación deben tender a la restitución, compensación, rehabilitación, satisfacción y no repetición de violaciones graves a los derechos humanos.

---

138 Capítulo aprobado por el Consejo del Instituto Nacional de Derechos Humanos el 11 de septiembre de 2023.

139 “La búsqueda de una persona desaparecida debe continuar hasta que se determine con certeza la suerte y/o paradero de la persona desaparecida” (Comité de la ONU contra la Desaparición Forzada, 2019, p. 20).

140 Massaj, N., Soto, F. y Sepúlveda, N. (4 de febrero de 2023). Polémica por cajas con osamentas de desaparecidos: SML ya había informado que mantiene restos de 300 presuntas víctimas sin identificar. Ciper Chile. <https://www.ciperchile.cl/2023/02/04/polemica-por-cajas-con-osamentas-de-desaparecidos-sml-ya-habia-informado-que-mantiene-restos-de-300-presuntas-victimas-sin-identificar/>

141 Es necesario esclarecer si los 48 cuerpos sin identificar provenientes del Patio 29 se contabilizan entre los 300 sin identificar hallados entre los años 1995 y 2015.

142 Observaciones finales del Comité contra la Tortura (2009) e Informe de la Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura (2004).

En ese sentido, el año 2011 el INDH señaló que:

Reparar un daño en sí inconmensurable es un asunto que en materia de crímenes de guerra y delitos de lesa humanidad representa un desafío para los Estados. No obstante, en el derecho internacional de los derechos humanos y en el derecho internacional humanitario se han alcanzado algunos consensos sobre los mínimos exigibles que deben orientar el quehacer del Estado en esta materia, uno de los cuales es que las reparaciones por violaciones a los derechos humanos deben centrarse en la víctima con el fin de aliviar el sufrimiento y que deben tener carácter integral.

Respecto a esta recomendación en particular es preciso destacar que para su cumplimiento se requieren dos condiciones sustanciales: una se refiere a aspectos normativos o institucionales que permitan el reconocimiento del fenómeno; la otra dice relación con aquellos aspectos procedimentales que permitan la reparación.

Sobre lo primero, en 1990 y 1991 fueron derogadas las leyes que permitieron la expulsión, y en ese sentido, la recomendación se encuentra cumplida<sup>143</sup>. Sin embargo, respecto de la arista procedimental, hasta la fecha en Chile no se tiene certeza del número de víctimas de exilio, pues hubo víctimas que tuvieron que dejar el país, aunque formalmente no habían sido expulsadas. De esta forma, para ofrecer las garantías necesarias para que las personas puedan ejercer su derecho a volver y vivir en su país, es fundamental que el Estado establezca un mecanismo idóneo que reconozca e identifique el total de las víctimas.

Por lo pronto, existieron medidas adoptadas por el Estado en perspectiva de reparar a las víctimas de exilio<sup>144</sup>. La primera y más relevante fue la creación de la Oficina Nacional de Retorno (ONR) en 1990<sup>145</sup>; otras medidas específicas dependientes de la ONR fueron la concesión de franquicias aduaneras para personas calificadas como exiliadas por dicho órgano, el reconocimiento para el ejercicio profesional, y beneficios a los deudores del Banco del Estado de Chile que obtuvieron créditos en el marco del programa para el establecimiento por cuenta propia de chilenos retornados desde el exilio<sup>146</sup>.

Sobre la gestión de la ONR, cabe mencionar que su capacidad de cobertura fue relativamente baja (18.042 jefes de hogar fueron atendidos por la ONR)<sup>147</sup>. La Universidad Diego Portales en un informe relativo a esta materia afirma que “algo menos de la mitad de las personas exiliadas que cumplían los requisitos establecidos por la instancia acudieron a ella para volver al país durante el período de su operación”<sup>148</sup>.

---

143 En 1990 el art. único N°7 de la Ley 18.903 derogó el Decreto Ley 81 de 1975; en 1991, el art. 8 de la Ley 19.047 derogó el Decreto Ley 604 de 1974.

144 INDH. (2011). Informe Anual. Pp. 262 y 263.

145 Ley 18.994. Que creó la Oficina Nacional de Retorno. Publicada en el Diario Oficial el 20 de agosto de 1990.

146 Ley 19.128. Que otorga franquicias aduaneras a personas que señala y modifica arancel aduanero. Publicada en el Diario Oficial el 7 de febrero de 1992; Ley 19.074. Que autoriza el ejercicio profesional a personas que señala que obtuvieron títulos o grados en el extranjero. Publicada en el Diario Oficial el 28 de agosto de 1991. Modificada por la Ley 19.248, del 30 de septiembre de 1993, y Ley 19.740. Publicada en el Diario Oficial el 30 de junio de 2001.

147 Lira, E. y Loveman, B. (2005). Políticas de reparación Chile 1990-2004. Editorial Lom. P. 275.

148 UDP. (2012). Políticas públicas de reparación por violaciones a los DDHH cometidas durante la dictadura militar de 1973 a 1990. P. 11.

Dicho eso, en el año 1994 con el cierre de la ONR, el retorno y permanencia de las personas exiliadas, terminó dependiendo, tal como indican Lira y Loveman (2005) “de las decisiones privadas de las personas y familias”.

Sobre ello, en 2016 el INDH señaló que “al observar el corto periodo de existencia de la ONR, se evidencia que las políticas de Estado no consideraron el carácter progresivo del retorno y sus efectos, el que debió contemplar las expectativas de vida de las personas y sus requerimientos, permitiéndoles acceder a beneficios de manera flexible a quienes califican como víctimas. (...) Un periodo de cuatro años fue insuficiente para desarrollar de manera cabal la tarea propuesta”<sup>149</sup>.

Otra iniciativa importante fue el acuerdo suscrito entre Chile y Alemania denominado *Convenio bancario para la reinserción laboral y económica de los retornados*, que otorgó créditos a 906 proyectos de emprendimiento de exiliados entre 1993 y 1995<sup>150</sup>. Sobre esta medida, en su informe de 2011 el INDH señaló que “dicho programa fracasó en su objeto de reparar el daño ocasionado con motivo del exilio, al conceder créditos con garantías hipotecarias, sin seguro de desgravamen, y respecto de proyectos de emprendimiento inviables financieramente, lo que condujo al endeudamiento y posterior ejecución de bienes de un grupo de retornados/as cuyas propiedades fueron rematadas”.

Los mismos autores sostienen que desde el cese de estas medidas, y especialmente con el cierre de la ONR, no se han dictado nuevas políticas de reparación a las víctimas de exilio. Esto implicó, por ejemplo, que para “un número imprecisable de retornados no fue posible permanecer e integrarse al país y volvieron a sus países de exilio” al no contar en Chile con las condiciones que les permitieran recuperar, reconstruir y reconciliarse con sus propias biografías.

El propio INDH señaló en 2016 que “no obstante haber sido víctimas de la dictadura, no han sido suficientemente reconocidas como tales”, y en ese sentido, al no existir un proceso de calificación de víctimas de exilio, “no existe una cifra cierta al respecto”.

Como arista complementaria, es clave mencionar que tampoco han existido garantías sobre la eliminación de los antecedentes prontuarios de las víctimas de exilio, sino más bien esto ha sido producto de sentencias de la Corte IDH, como el caso Maldonado Vargas y otros vs. Chile. Sobre esto, Mario González, una de las víctimas de este caso, ha señalado que “si no se solicita la restitución, no se concede”<sup>151</sup>.

Sin perjuicio de lo anterior, durante el Gobierno del Presidente Ricardo Lagos en 2004, se dictó la Ley 19.962 que disponía la eliminación de ciertas anotaciones prontuarios por hechos acaecidos entre el 11 de septiembre de 1973 y el 10 de marzo de 1990. Esta ley estaba especialmente dirigida a las víctimas que acreditó la Comisión Valech I. No obstante, podría acceder a dicha reparación cualquier

---

149 INDH. Informe Anual 2016. P. 286.

150 Lira, E. y Loveman, B. (2005). Políticas de reparación Chile 1990-2004. Editorial Lom.

151 M. González, entrevista personal, 27 de junio de 2023.

persona que cumpliera con los requisitos legales, es decir, que las anotaciones prontuariales estuvieran relacionadas con ciertos delitos<sup>152</sup>, que se hubiere cumplido la condena o extinguido la responsabilidad penal por cualquier otro motivo. Cumplido esto, la eliminación de anotaciones prontuariales se efectúa automáticamente por el Servicio de Registro Civil e Identificación. De acuerdo con información entregada por el Programa de Reparación Jurídica del Registro Civil, el 11% de las personas calificadas como víctimas de prisión política y tortura, tenían antecedentes prontuariales, y podrían ser reparadas por esta ley<sup>153</sup>.

Por lo tanto, si bien hubo esfuerzos para ejecutar medidas de reparación restitutiva a las víctimas de exilio, a 50 años del golpe de Estado se reitera que existen tareas pendientes, tanto en el ámbito de reconocimiento como de reparación concreta para con las víctimas. No se observa que el Estado haya otorgado todas las condiciones para asegurar que las víctimas de exilio se les permitiera volver al país. Por otra parte, se valoran los avances en el ámbito de eliminación de antecedentes y restitución de derechos civiles y políticos de las víctimas de prisión política y tortura. En consecuencia, la recomendación se encuentra parcialmente cumplida.

---

152 Las leyes 12.927, sobre seguridad del Estado; 17.798, sobre control de armas, y 18.314, que determina conductas terroristas y fija su penalidad, o en los decretos leyes 77, de 1973 o 3.627. Con excepción de las condenas impuestas por delitos consumados contra la vida o integridad física de terceros, condenas impuestas por tribunales militares en tiempo de paz por hechos sancionados en la Ley 17.798, sobre control de armas y que tengan condenas por delitos comunes.

153 Cabe hacer presente que no es posible identificar a las víctimas que obtuvieron reparación dado que la ley establece la reserva de la información, además, para efectos de la eliminación de antecedentes la información es destruida (DL 645 y DS64, de Justicia de 1960).

## 4.4 Garantías de no repetición

### 4.4.1 El Poder Ejecutivo debe avanzar decididamente en la integración explícita de la educación en derechos humanos, a nivel curricular y de prácticas de aula, en todos los niveles y ámbitos de enseñanza, incluidas las Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad<sup>154</sup>.

Los estándares internacionales en materia de prevención plantean la adopción de medidas en la esfera cultural e individual para garantizar la no repetición de las violaciones a los derechos humanos. En específico, iniciativas en materia de educación, arte, cultura y archivos. El Estado de Chile ha recibido diversas recomendaciones que han señalado la importancia de implementar medidas en el ámbito de las garantías de no repetición. Asimismo, instrumentos del derecho internacional de los derechos humanos, como la Convención sobre los Derechos del Niño<sup>155</sup>, ratificada por Chile en 1990, han explicitado la obligación del Estado a asegurar que la educación del niño debe estar orientada a inculcar el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales y de los principios consagrados.

Igualmente, el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura (OPCAT)<sup>156</sup> promulgado el año 2008 en Chile, cuyo objetivo es prevenir la tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes mediante la creación de mecanismos nacionales e internacionales para monitorear y garantizar el trato humano en centros de detención y custodia, indica que la educación en derechos humanos para las fuerzas de seguridad es una parte importante de este esfuerzo preventivo<sup>157</sup>.

No obstante, se han identificado falencias en la integración explícita de contenidos relativos a los derechos humanos a nivel curricular en el ámbito escolar que dan cuenta del incumplimiento de la recomendación. De acuerdo con la Defensoría de la Niñez, “uno de los principales nudos críticos la manera en que son abordados los derechos humanos en el currículum educativo” y existe “inequidad en el conocimiento de los derechos según tipo de dependencia educacional”<sup>158</sup>.

En 2016 se promulgó en Chile la Ley 20.911<sup>159</sup> que crea el Plan de Formación Ciudadana<sup>160</sup> para los establecimientos educacionales reconocidos por el Estado, el cual, dentro de sus objetivos considera “promover el conocimiento, comprensión y compromiso de los estudiantes con los derechos

---

154 Informe Anual INDH. (2011), Informe de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación (1991) e Informe de la Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura (2004).

155 ONU. (1989). Convención de los Derechos del Niño. <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/convention-rights-child>

156 ONU. (2002). Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes. <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/optional-protocol-convention-against-torture-and-other-cruel>

157 En la misma línea, la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes ratificada en Chile en el año 1984 establece la obligación de proporcionar formación. En su artículo 10 establece la obligación del Estado de velar por una educación a las fuerzas de seguridad y orden sobre la prohibición de la tortura y cómo prevenir su uso. <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/convention-against-torture-and-other-cruel-inhuman-or-degrading>

158 Defensoría de la Niñez. (2022). Primer Estudio de Opinión de niños, niñas y adolescentes de la Defensoría de la Niñez. P. 7.

159 Ley 20.911 Crea el plan de formación ciudadana para los establecimientos educacionales reconocidos por el Estado. 2 de abril de 2016. <https://www.bcn.cl/ley-chile/navegar?idNorma=1088963>

160 La Ley hace referencia a la formación ciudadana en los establecimientos educacionales reconocidos por el Estado, específicamente, en la educación parvularia, básica, y media. No incluye la educación superior ni a los institutos de formación de las Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad.

humanos reconocidos en la Constitución Política de la República y en los tratados internacionales suscritos y ratificados por Chile, con especial énfasis en los derechos del niño.” Al respecto, el estudio de la Defensoría de la Niñez dio cuenta de que, si bien a nivel general el currículum presenta intenciones de formar a los estudiantes en materias de derechos humanos, esto no es congruente con lo que se imparte en el aula. Adicionalmente, sostiene que las menciones a las violaciones a los derechos humanos cometidas en Chile durante la dictadura se encuentran únicamente presentes en la asignatura de Historia dando cuenta “de la evasión de ciertas temáticas controversiales relacionadas con la historia reciente en Chile que resultan difíciles de abordar sin una base de consenso pedagógico y conceptual”.

Respecto de las violaciones a los derechos humanos durante la dictadura, en 2015 el INDH ya advertía “un tratamiento indirecto y poco prescriptivo a nivel de bases curriculares”, concluyendo que “el tratamiento historiográfico que se propone no da garantías suficientes de que el abordaje en aula refuerce la injustificabilidad de tales acciones, es decir, de considerar legítimas posturas que avalan la vulneración de derechos en determinadas circunstancias históricas o políticas”.

En 2022 se presentó un proyecto de ley que modifica la ley que crea el Plan de Formación Ciudadana<sup>161</sup> para incluir de manera explícita la educación sobre las violaciones sistemáticas a los derechos humanos cometidas durante la dictadura en la malla curricular de la enseñanza básica y media, bajo la consideración de que los contenidos abordados son de carácter general e insuficientes. Sin embargo, la moción parlamentaria fue rechazada.

En el Informe Anual del INDH de 2012, se realizó un análisis de la formación en derechos humanos en distintos grupos de funcionarios públicos<sup>162</sup>. Se concluyó que, en el caso de las Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad, si bien han ido ampliando y diversificando las instancias formativas, éstas siguen siendo parciales y se advierten deficiencias en la incorporación de las obligaciones de respeto, protección y garantía de derechos humanos, la práctica y los protocolos de actuación, entre otras. En 2011 el propio INDH señalaba que “ninguno de los cursos informados como relativos a derechos humanos está destinado íntegramente a estos temas, sino que se incluyen como temas en cursos e instancias formativas más generales”. Adicionalmente, el foco está puesto casi exclusivamente en el Derecho Internacional Humanitario, marco notoriamente más restrictivo que el de los Derechos Humanos<sup>163</sup>. Dicho esto, como ya había advertido el INDH en 2011 “los derechos humanos como marco de derecho internacional tienen un escaso desarrollo en la formación de las Fuerzas Armadas, y hay nociones poco claras en su tratamiento”<sup>164</sup>.

---

161 Boletín 14885-4. Modifica la Ley 20.911. <https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmTipo=SIAL&prmID=672376&formato=pdf>

162 Administración del Estado, Poder Judicial, Gendarmería de Chile, Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad.

163 En las Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad, el Consejo de Educación (integrado por el Jefe de Estado Mayor Conjunto, que lo preside, los respectivos Directores o Jefes de Educación, el Director de la ANEPE y el Director de Asuntos Especiales del Estado Mayor Conjunto) tiene la responsabilidad de estudiar, planificar y proponer medidas de carácter educacional, orientadas a fortalecer el sistema de educación, relacionar y coordinar la acción de los organismos superiores de educación de las FFAA, y de éstos con otros organismos y entidades de carácter educacional. Desde 2004 el programa educativo institucional de las Fuerzas Armadas incorporó en la asignatura de Derecho Militar materias de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. Armas & Servicios (2021). <https://www.ejercito.cl/descargas/mobile/MTAwna==>

164 En el caso de Carabineros de Chile, este informe incluye el seguimiento de recomendaciones relativas a la función policial, que abordan, entre otros, la capacitación en derechos humanos de los funcionarios de dicha institución.

A la fecha no existe información específica o monitoreo respecto a los avances en términos curriculares sobre la efectividad formativa en materia de derechos humanos y la manera en que estos contenidos se encuentran integrados. En efecto, Mario González, ex funcionario de la FACH y víctima del caso Maldonado Vargas y otros vs. Chile de la Corte IDH, manifestó que la necesidad de extender a las Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad la educación de derechos humanos que se imparte en la educación escolar porque, en su experiencia, como cadete de la Escuela de Aviación no recibió ningún tipo de formación en derechos humanos. En consecuencia, si bien la Ley 20.911 que integra el Plan de Formación Ciudadana para los establecimientos educacionales reconocidos por el Estado puede considerarse un avance en la materia, no incluye a las Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad, por lo tanto, la recomendación se mantiene pendiente de cumplimiento. Resulta preocupante que, a siete años de su entrada en vigencia, no exista otra norma o política pública que realce la formación en derechos humanos y que busque garantizar la no repetición de las violaciones a los derechos humanos.



El establecimiento de la memorialización como pilar autónomo de la justicia transicional es más bien tardío, no existiendo aún desarrollo jurisprudencial y doctrinario sistemático como ocurre con los demás pilares.

#### **4.4.2 Ratificación de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas e incorporación de este delito a la legislación nacional, Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos y la Convención de Naciones Unidas sobre imprescriptibilidad de crímenes de lesa humanidad<sup>165</sup>.**

La ratificación de los tratados internacionales sobre derechos humanos es un estándar fundamental para garantizar la no repetición de las violaciones graves a los derechos humanos. No obstante, los organismos internacionales señalan que se requerirá de una estrategia de incorporación a la normativa interna, e idealmente de vigilancia y cumplimiento, para que tenga efecto en la vida cotidiana de las personas.

La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), en el marco del esfuerzo por una interpretación, reconocimiento y respeto común de los derechos humanos dentro de la competencia de la legislación nacional e internacional, dice que los Estados “han debatido, negociado y acordado muchos centenares de principios fundamentales y disposiciones jurídicas encaminados a proteger y promover toda una serie de derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales”. En ese sentido, se han diseñado diversos tratados, convenciones y protocolos internacionales con el afán de que los Estados partes logren respetar y ejecutar las acciones contenidas en dichos acuerdos, en el entendido de que, como señala la ACNUDH los tratados internacionales tienen carácter vinculante para los Estados que los ratifican o se adhieren a ellos.

En el caso de Chile, desde el retorno a la democracia en 1990, el Estado ha recibido diversas recomendaciones para ratificar convenciones y tratados internacionales en materia de protección y resguardo de los derechos humanos. En particular, se le ha recomendado ratificar la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada e incluir la tipificación de este delito en la legislación nacional; la ratificación y entrada en vigor del Protocolo Adicional del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y la ratificación de la Convención sobre la imprescriptibilidad de los crímenes de guerra y de los crímenes de lesa humanidad.

Luego, la recomendación de la Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura en 2004, el Estado de Chile mediante el decreto 12, ratificó la Convención sobre Desaparición Forzada el 27 de enero de 2010, previamente aprobada en el Oficio N° 8503 de la Cámara de Diputados<sup>166</sup>. Por lo tanto, se cumple esta parte de la recomendación, sin embargo, se encuentra pendiente de cumplimiento la tipificación del delito de desaparición forzada en la legislación interna.

---

<sup>165</sup> Informe sobre la Comisión Nacional de Prisión Política y Tortura.

<sup>166</sup> <https://vlex.cl/vid/convenion-interamericana-desaparicion-forzada-238608754>

Aunque existe la Ley 20.357 sobre crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra<sup>167</sup>, esta no tipifica el delito de desaparición forzada, a pesar de que sus elementos se definen en el artículo 6° de la misma Ley, que establece:

Con la misma pena será castigado el que, concurriendo las circunstancias descritas en el artículo 1° y con la intención de sustraer a una persona durante largo tiempo a la protección de la ley, la prive de cualquier modo de su libertad física, sin atender a la demanda de información sobre su suerte o paradero, negándola o proporcionando una información falsa<sup>168</sup>.

Esta observación fue realizada en el proyecto de ley para incorporar el delito de desaparición forzada, entendiéndolo como una obligación internacional<sup>169</sup>, y si bien este proyecto fue formulado en 2022, hasta la fecha no ha sido votado ni promulgado. Por lo tanto, existe un cumplimiento parcial de la recomendación.

Sobre el Protocolo Adicional del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, si bien el Estado de Chile ratificó el pacto en 1975<sup>170</sup>, este no fue publicado en el diario oficial hasta 1989. En 1991 el Informe de la Comisión Nacional Verdad y Reconciliación recomendó aprobar el protocolo adicional del pacto, que el Estado de Chile ratificó el 15 de junio de 1992 mediante el decreto 747<sup>171</sup>.

Finalmente, el INDH ha recomendado en diversos informes anuales (2017, 2020, 2021 y 2022) ratificar la Convención sobre imprescriptibilidad de los crímenes de guerra y de los crímenes de lesa humanidad, cuestión que hasta la fecha se encuentra pendiente de cumplimiento. El proyecto de ley para su aprobación fue ingresado a la Cámara de Diputados en 1994, y se encuentra en segundo trámite constitucional desde 2014<sup>172</sup>.

En síntesis, las recomendaciones en materia de ratificación de tratados internacionales se encuentran parcialmente cumplidas.

---

167 Ley 20.357. Tipifica crímenes de lesa humanidad y genocidio y crímenes y delitos de guerra. 22 de noviembre de 2016 (última versión). <https://www.bcn.cl/ley-chile/navegar?idNorma=1004297>

168 Ibidem.

169 Cavada, J. P. (Junio de 2022). Delito de desaparición forzada de personas en Chile. Asesoría técnica parlamentaria. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. [https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/33308/2/PC\\_Delito\\_de\\_Desaparicion\\_Forzada\\_Ley\\_Proyecto\\_JRC.pdf](https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/33308/2/PC_Delito_de_Desaparicion_Forzada_Ley_Proyecto_JRC.pdf)

170 INDH. Cartilla Informativa: Pacto internacional de derechos civiles y políticos. <https://bibliotecadigital.indh.cl/handle/123456789/1020>

171 Decreto 747. Promulga el protocolo facultativo del pacto internacional de derechos civiles y políticos. 20 de agosto de 1992. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar-app?idNorma=87919>

172 Proyecto de ley: Aprueba la Convención sobre Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de los Crímenes de Lesa Humanidad. <https://www.camara.cl/legislacion/ProyectosDeLey/tramitacion.aspx?prmID=657>

## 5. CONCLUSIONES

A 50 años del golpe de Estado, y a 33 del retorno a la democracia, aún se requiere avanzar en materia de establecimiento de la verdad, acceso a la justicia, medidas de reparación y garantías de no repetición sobre las violaciones sistemáticas y masivas a los derechos humanos cometidas en Chile entre 1973 y 1990. Según lo analizado en este capítulo, el avance del Estado chileno ha sido limitado. Actualmente, el 73% de las recomendaciones dirigidas al Estado de Chile en el marco de la justicia transicional a las que se da seguimiento en este capítulo, se encuentran pendientes de cumplimiento.

Respecto a la derogación del Decreto Ley 2.191 de amnistía, aunque significa un avance la existencia de jurisprudencia uniforme que la declara no admisible, es particularmente grave que ese Decreto Ley siga teniendo vigencia legal, lo que constituye una deuda por parte del Estado de Chile.

En el ámbito de la justicia, las recomendaciones sobre la agilización de los procesos judiciales para determinar las responsabilidades penales por graves violaciones a los derechos humanos se encuentran pendientes de cumplimiento, es decir, a más de 30 años del retorno a la democracia, cerca del 90% de las causas se encuentran sin sentencia, lo que manifiesta una deuda en materia de acceso a la justicia. En cuanto a la asistencia judicial de las víctimas de prisión política y tortura, las recomendaciones realizadas al Estado de Chile no se han cumplido porque el Estado no ha entregado asistencia jurídica a los sobrevivientes de esos delitos ni ha iniciado de oficio investigaciones relacionadas con la tortura y la prisión política durante la dictadura.

Respecto al Código de Justicia Militar, se modificó a raíz de la condena al Estado de Chile en 2005 por la Corte IDH, y recomendaciones de órganos internacionales, y se restringió la competencia de la justicia militar penal. A pesar de ello, siguen existiendo desafíos porque en la actualidad los tribunales militares aún podrían conocer casos sobre delitos militares perpetrados por civiles funcionarios de las Fuerzas Armadas o Carabineros, y en esos casos, eventualmente tener competencia sobre causas de violaciones a los derechos humanos.

Con relación al pilar de verdad, es necesaria la creación de una instancia de calificación permanente de víctimas, puesto que existen víctimas por violaciones a los derechos humanos no reconocidas por las instancias previas de calificación. Adicionalmente, el breve funcionamiento de ellas probablemente excluyó a un número importante de víctimas que no entregaron su testimonio en ese momento, pero que podrían eventualmente hacerlo en una comisión de carácter permanente.

En materia de sitios de memoria, la brecha existente entre aquellos lugares declarados monumento nacional y los reconocidos por los informes de las comisiones de verdad, así como la inexistencia de la categoría de sitios de memoria en un marco normativo dedicado al patrimonio, evidencian una deuda del Estado, que debilita el resguardo de esos espacios para las futuras generaciones.

El acceso y disponibilidad pública de la información sobre las violaciones sistemáticas a los derechos humanos seguirá siendo limitado en la medida que prevalezca la cláusula de secreto de 50 años sobre

los antecedentes recogidos por la Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura, que contiene información relevante sobre las características, circunstancias y quienes intervinieron en la comisión de crímenes de lesa humanidad. Esta información puede significar un aporte significativo tanto en materia de construcción y divulgación de la verdad, como en la investigación y determinación de responsabilidades penales y civiles, especialmente en casos de tortura, sobre los que ha existido un menor avance.

Para la búsqueda de víctimas de desaparición forzada, el Estado de Chile siguió el camino de la búsqueda judicial. Sin embargo, es preciso avanzar en una estrategia de búsqueda administrativa cuyo propósito principal es la localización, identificación y restitución de restos de personas detenidas desaparecidas a sus familiares. Resulta adecuado y se valora la iniciativa de desarrollar un Plan Nacional de Búsqueda que permita como primer paso llevar a cabo las pericias de restos que se encuentran hoy bajo la custodia del Servicio Médico Legal.

Las medidas de reparación a las víctimas de exilio establecidas por el Estado de Chile han sido insuficientes. Si bien a nivel estructural la derogación, en 1991, de las leyes que permitieron la expulsión fue una medida de reparación importante, a nivel procedimental las medidas adoptadas no permitieron asegurar las condiciones para el retorno. Además, dado que las víctimas de exilio no fueron calificadas por ninguna de las comisiones de verdad, hasta hoy no se maneja un número exacto y oficial sobre el alcance y magnitud de lo que significó el exilio en Chile durante la dictadura militar. En ese sentido, el Estado mantiene una deuda pendiente en la materia.

En materia de educación en derechos humanos la introducción de la Ley 20.911 puede considerarse un avance. Sin embargo, la educación en derechos humanos no se encuentra asegurada de manera explícita a nivel curricular en todos los niveles de enseñanza, incluidas las Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad, lo que representa un desafío importante para el Estado de Chile.

Finalmente, el Estado ha ratificado la mayoría de los tratados internacionales que se le ha recomendado. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos fue publicado oficialmente en 1991 y la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas se promulgó en 2010. No obstante, para este último caso la tipificación del delito de desaparición forzada en la legislación nacional todavía no se cumple. Finalmente, la Convención de Naciones Unidas sobre imprescriptibilidad de crímenes de lesa humanidad se encuentra pendiente de ratificación en Chile pues, aunque ha habido iniciativas al respecto, desde 1994 se encuentra en proceso de trámite un proyecto de ley que busca aprobarla.

## 6. RECOMENDACIONES

De acuerdo con el análisis realizado, se proponen once recomendaciones, ocho corresponden a reiteraciones de recomendaciones realizadas previamente por el INDH. Asimismo, a partir de los hallazgos levantados en este capítulo, se proponen siete recomendaciones nuevas que permitirían a futuro evaluar de mejor manera su cumplimiento por parte del Estado.

**1.** Se recomienda a los poderes colegisladores eliminar la vigencia legal que aún tiene el Decreto Ley de Amnistía 2.191 de 1978, con el objetivo de impedir que un eventual cambio en la jurisprudencia nacional permitiera la impunidad de las personas responsables de violaciones a los derechos humanos.

**2.** Se reitera la recomendación del año 2010 dirigida al Poder Judicial sobre garantizar el acceso a recursos judiciales efectivos y agilizar los procesos que permitan determinar las responsabilidades penales por las graves violaciones a los derechos humanos, reafirmando el carácter inamnistiable e imprescriptible de tales crímenes.

**2.1** Se recomienda al Poder Judicial aumentar los recursos presupuestarios y técnicos para su Oficina de Coordinación Nacional de Causas sobre Derechos Humanos, con el propósito de sistematizar y disponer de más información relativa a todos los procesos judiciales y sus resultados.

**3.** Se recomienda al Estado avanzar en la reforma del sistema de justicia militar, según lo recomendado por la Corte IDH a propósito del caso Palamara Iribarne vs. Chile, y continuar con las adecuaciones y limitaciones de las competencias de la jurisdicción penal militar, para que se aboque exclusivamente al enjuiciamiento de personal militar acusado de delitos de carácter militar.

**4.** Se reitera con la recomendación del año 2017 al Poder Ejecutivo de velar por la sustentabilidad de los sitios de memoria para la recuperación, conservación y transmisión de la memoria histórica sobre las violaciones masivas y sistemáticas de los derechos humanos ocurridas en estos lugares, así como su inclusión en los programas de educación como garantía de no repetición.

**5.** Se reitera la recomendación del año 2018 al Poder Ejecutivo de aumentar los recursos presupuestarios y técnicos del Ministerio de Bienes Nacionales para que pueda desarrollar de forma eficiente el trabajo de rescate que le corresponde por ley, y adquirir en el menor tiempo posible —por compra o permuta— los sitios protegidos por la Ley de Patrimonio que siguen en manos de personas y entidades de derecho privado, con la finalidad de dar cumplimiento a las acciones comprometidas en el Plan Nacional de Derechos Humanos.

**5.1** Se recomienda al Poder Ejecutivo (a través del Ministerio de Bienes Nacionales) elaborar y ejecutar una política pública que establezca un plan, plazo y presupuestos con el objetivo de

adquirir, recuperar y/o resguardar los 1.132 sitios de memoria reconocidos hasta la fecha en el menor tiempo posible.

**6.** Se reitera la recomendación de 2020 a la Subsecretaría de Derechos Humanos de considerar la creación de una instancia calificadora permanente que opere bajo los mismos principios y orientaciones utilizados por la Comisión Valech para el esclarecimiento de todas las violaciones a los derechos humanos cometidas durante la dictadura (ejecución política, desaparición forzada y tortura), con el objetivo de abrir un espacio para recoger por una parte, nueva información sobre las desapariciones forzadas ocurridas en dicho período y, por otra, acoger casos que no han tenido la oportunidad de ser denunciados, tal como lo exige la normativa internacional suscrita.

**6.1** Adicionalmente, dicha instancia debe considerar y permitir la calificación de víctimas de delitos o violaciones a los derechos humanos no considerados por las instancias previas, como el exilio y el desplazamiento forzado.

**7.** Se reitera insiste en la recomendación de los años 2014, 2015 y 2016, dirigidas a los poderes colegisladores de garantizar el acceso a la información relacionada con las violaciones masivas y sistemáticas a los derechos humanos, eliminando la cláusula de secreto de la Ley 19.992 (Valech I) siempre que cuente con el consentimiento de las víctimas, familiares y/o herederos y que no afecte derechos de terceros, con el fin de que los tribunales de justicia tengan acceso a dichos antecedentes.

**7.1** Poner a disposición pública la información de manera anonimizada y en formato de herramienta o base de datos, previa autorización de víctimas, familiares y/o herederos, con fines educativos, de investigación y de difusión de la verdad, para dar cuenta de las características y métodos, tanto como de los lugares de ocurrencia de las violaciones a los derechos humanos. .

**8.** Se reitera la recomendación de 2020 dirigida al Poder Ejecutivo y al Poder Judicial, a través de todos sus organismos con responsabilidades en materia de justicia, continuar e intensificar los esfuerzos de búsqueda de las personas víctimas de desaparición forzada cuyo paradero no haya sido esclarecido; y, en caso de constatar su muerte, identificar y restituir sus restos a sus familiares en condiciones dignas.

**8.1** Se recomienda al Poder Ejecutivo y los poderes colegisladores dotar de la estructura normativa necesaria para asegurar que la ejecución del Plan Nacional de Búsqueda sea una política pública de carácter permanente.

**8.2** Se sugiere que la participación de familiares y organizaciones de la sociedad civil, sobre la base de los principios rectores, se incluya en todas las etapas del Plan Nacional de Búsqueda, desde su diseño, ejecución, sanción y evaluación.

**9.** Se recomienda al Poder Ejecutivo elaborar un catastro oficial de todas las víctimas de exilio y restituir cualquier derecho político y/o civil que pudiera aún ser afectado.

**10.** Se reitera la recomendación realizada en el año 2011, que indica al Poder Ejecutivo avanzar decididamente en la integración explícita de la educación en derechos humanos, a nivel curricular y de prácticas de aula, en todos los niveles y ámbitos de enseñanza, incluidas las Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad.

**10.1.** Se recomienda incluir las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad en el Plan de Formación Ciudadana para los establecimientos educacionales reconocidos por el Estado, con el propósito de promover el conocimiento, comprensión y compromiso de los derechos humanos en las escuelas de formación de las ramas de dichas instituciones.

**11.** Se reitera en la recomendación realizada al Estado en los años 2017, 2020 y 2022, en relación con ratificar la Convención sobre imprescriptibilidad de los crímenes de guerra y de los crímenes de lesa humanidad.

## **7. BIBLIOGRAFÍA**

Ardila, E. y Rueda, J. F. (2013) La saturación teórica en la teoría fundamentada: su delimitación en el análisis de trayectorias de vida de víctimas del desplazamiento forzado en Colombia. *Revista Colombiana de Sociología*, vol. 36 (2). 93-114. <https://www.redalyc.org/pdf/5515/551556228007.pdf>

Cavada, J. P. (2022). *Delito de desaparición forzada de personas en Chile. Asesoría técnica parlamentaria*. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. [https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/33308/2/JPC\\_Delito\\_de\\_Desaparicion\\_Forzada\\_\\_Ley\\_\\_Proyecto\\_JRC.pdf](https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/33308/2/JPC_Delito_de_Desaparicion_Forzada__Ley__Proyecto_JRC.pdf)

Centro por la Justicia y el Derecho Internacional - CEJIL (2010). *Debida Diligencia en la Investigación de Graves Violaciones a Derechos Humanos*. <https://bibliotecacorteidh.winkel.la/Product/ViewerProduct/1400#page=1>

CIDH. (1974). *Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Chile*. <http://www.cidh.org/countryrep/chile74sp/Indice.htm>

CIDH. (2013). *Verdad, justicia y reparación. Cuarto informe sobre la situación de los derechos humanos en Colombia*. OEA/Ser.L/V/II.Doc. 49. <https://www.oas.org/es/cidh/docs/pdfs/justicia-verdad-reparacion-es.pdf>

CIDH. (2014). *Derecho a la Verdad en las Américas*. OEA/Ser.L/V/II.152. <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Derecho-Verdad-es.pdf>

CIDH. (2016). Informe núm. 52/16. Caso 12.521. Fondo. María Laura Órdenes Guerra y otros. Chile. Párr. 99. Citando: CIDH. *Lineamientos Principales para una Política Integral de Reparaciones*, OEA/Ser.L/V/II.131, Doc. 1, 19 de febrero de 2008. [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/ordenes\\_guerra\\_cl/informe.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/ordenes_guerra_cl/informe.pdf)

CIDH. (2018). *Informe Impacto del procedimiento de soluciones amistosas* (segunda Edición) OEA/Ser.L/V/II.167. Doc. 31. Párr. 166. <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/impactosolucionesamistosas-2018.pdf>

CIDH. (2019). Resolución 3/19. *Principios sobre Políticas Públicas de Memoria en las Américas*. <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/resolucion-3-19-es.pdf>

CIDH. (2021). *Compendio sobre verdad, memoria, justicia y reparación en contextos transicionales*. <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/CompendioJusticiaTransicional-es.pdf>

Comisión Americana de Derechos Humanos. (2021). *Compendio sobre verdad, memoria, justicia y reparación en contextos transicionales*. <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/CompendioJusticiaTransicional-es.pdf>.

Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas. (2005). *Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad* (E/CN.4/2005/102/Add.1).

<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G05/109/03/PDF/G0510903.pdf?OpenElement>

Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas. (2006). *Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Estudio sobre el derecho a la verdad*. E/CN.4/2006/91.

<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G06/106/59/PDF/G0610659.pdf?OpenElement>

Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación (1991). *Informe de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación*. Tomo 2. Santiago.

<https://bibliotecadigital.indh.cl/items/edb83a4d-9121-48ee-8e66-09fe31e926fe>

Condé, H. V. (1999). *A Handbook of International Human Rights Terminology*. Segunda edición. University of Nebraska Press.

Corporación Nacional sobre Prisión Política y Tortura (2005). *Informe de la Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura*. Santiago.

<https://bibliotecadigital.indh.cl/items/77e102d5-e424-4c60-9ff9-70478e618d78>

De Casas, I. (2019). ¿Qué son los estándares de derechos humanos? *Revista Internacional de Derechos Humanos*. Vol. 9, núm. 2. <https://ojs.austral.edu.ar/index.php/ridh/article/view/711/953>

Defensoría de la Niñez (2022). *Primer Estudio de Opinión de niños, niñas y adolescentes*. [https://www.defensorianinez.cl/wp-content/uploads/2022/05/Estudio\\_curriculum\\_Final\\_.pdf](https://www.defensorianinez.cl/wp-content/uploads/2022/05/Estudio_curriculum_Final_.pdf)

INDH. (2015). *Diagnóstico de la inclusión de la educación en derechos humanos en el currículum escolar chileno al año 2015*.

<https://bibliotecadigital.indh.cl/server/api/core/bitstreams/31a12836-8340-4dd6-aobe-9f1b8593b414/content>.

INDH. (2016). *Informe Anual 2016: Situación de los Derechos Humanos en Chile*. Santiago.

<https://www.indh.cl/bb/wp-content/uploads/2017/01/Informe-Anual-INDH-2016.pdf>.

INDH. (2017). *Informe Anual 2017: Situación de los Derechos Humanos en Chile*. Santiago.

[https://www.indh.cl/bb/wp-content/uploads/2017/12/01\\_Informe-Anual-2017.pdf](https://www.indh.cl/bb/wp-content/uploads/2017/12/01_Informe-Anual-2017.pdf).

INDH. (2020). *Informe Anual 2020: Situación de los Derechos Humanos en Chile*. Santiago.

<https://ia2020.indh.cl/informe/INFORME-INDH-2020.pdf>.

INDH. (2023). *Encuesta Nacional de Derechos Humanos 2022*. <https://www.indh.cl/encuesta-nacional-de-derechos-humanos-2022/#:~:text=La%20Encuesta%20Nacional%20de%20Derechos,personas%20sobre%20sus%20garant%C3%ADas%20fundamentales.>

Lira, E. y Loveman, B. (2005). *Políticas de reparación Chile 1990 - 2004*. Editorial Lom.

López, L. (2021). *Agravios a espacios de memoria en Chile 2018-2021*. Conversatorio “Vandalización de Sitios de Memoria y Memoriales” de la Red de sitios de Memoria. <https://www.facebook.com/watch/?v=980384959399255>

Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio. (2023). *Informe de agravios a lugares y sitios de memoria entre 2018 y 2023*. (mimeo)

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (2022). *Segundo Plan Nacional de Derechos Humanos*. <https://www.derechoshumanos.gob.cl/planes-nacionales-de-derechos-humanos/>

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (2022). *Resumen Ejecutivo. Proceso de diálogos participativos del Plan Nacional de Búsqueda 2022-2023*. <https://www.derechoshumanos.gob.cl/plan-nacional-de-busqueda/proceso-participativo/>

Nogueira Alcalá, H. (2005). Decreto Ley de Amnistía 2.191 de 1978 y su armonización con el derecho internacional de los derechos humanos. *Revista de Derecho*, 18(2), pp. 107–130. [https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-09502005000200005](https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-09502005000200005)

Observatorio de Justicia Transicional, Universidad Diego Portales (2012). *Medidas de reparación en Chile desde 1990*. <https://derechoshumanos.udp.cl/publicacion/medidas-de-reparacion-en-chile-desde-1990-mayo-2012/>

ONU, Comisión de Derecho Internacional (2001). *Proyecto de artículos sobre responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos, adoptados por la CDI en su 53° período de sesiones*. (A/56/10) y anexo por la Asamblea General en su resolución 56/83, art. 30. [https://www.iri.edu.ar/publicaciones\\_iri/manual/responsabilidad/Proyecto%20de%20Art%C3%ADculos%20sobre%20RESPONSABILIDAD%20DEL%20ESTADO%20POR%20HECHOS%20INTERNACIONALMENTE%20IL%C3%89CITOS.pdf](https://www.iri.edu.ar/publicaciones_iri/manual/responsabilidad/Proyecto%20de%20Art%C3%ADculos%20sobre%20RESPONSABILIDAD%20DEL%20ESTADO%20POR%20HECHOS%20INTERNACIONALMENTE%20IL%C3%89CITOS.pdf)

ONU, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos – ACNUDH. (2002). Recopilación de instrumentos internacionales. Volumen I (Primera parte) *Instrumentos de carácter universal*. ST/HR/1/Rev.6. <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/Compilation1sp.pdf>

ONU, Consejo de Seguridad. (2004). *Informe del Secretario General. El estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos*. S/2004/616. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/No4/395/32/PDF/No439532.pdf?OpenElement>

ONU, Asamblea General. (2005). *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*. <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/-basic-principles-and-guidelines-right-remedy-and-reparation>.

ONU, Consejo de Seguridad. (2011). *Informe del Secretario General sobre el estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos*, S/2011/634. <https://www.centroprodh.org.mx/impunidadayerhoy/Diplomado-JT2015/Mod1/Informe%20del%20Secretario%20General%20de%20la%20ONU%202011.pdf>

ONU, Consejo de Derechos Humanos. (2012). *Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición*. A/HRC/21/46. [https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session21/A-HRC-21-46\\_sp.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session21/A-HRC-21-46_sp.pdf)

ONU, Consejo de Derechos Humanos. (2012). *Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición*. Pablo de Greiff, A/HRC/21/46. [https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session21/A-HRC-21-46\\_sp.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session21/A-HRC-21-46_sp.pdf)

ONU, Consejo de Derechos Humanos. (2014). *Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición*. Pablo de Greiff, A/69/518. [https://digitallibrary.un.org/record/782020/files/A\\_69\\_518-ES.pdf](https://digitallibrary.un.org/record/782020/files/A_69_518-ES.pdf)

ONU, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos – ACNUDH. (2014). *Justicia transicional y derechos económicos, sociales y culturales*. [https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/HR-PUB-13-05\\_sp.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/HR-PUB-13-05_sp.pdf)

ONU, Consejo de Derechos Humanos. (2015), *Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición*. Pablo de Greiff, A/HRC/30/42. [https://digitallibrary.un.org/record/803412/files/A\\_HRC\\_30\\_42-ES.pdf](https://digitallibrary.un.org/record/803412/files/A_HRC_30_42-ES.pdf)

ONU, Comité contra la Desaparición Forzada. (2019). *Principios rectores para la búsqueda de personas desaparecidas*. [https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/HRBodies/-CED/PrincipiosRectores\\_DigitalisedVersion\\_SP.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/HRBodies/-CED/PrincipiosRectores_DigitalisedVersion_SP.pdf)

ONU, Consejo de Derechos Humanos. (2020). *Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición*. A/HRC/45/45. [https://digitallibrary.un.org/record/3875086/files/A\\_HRC\\_45\\_45-ES.pdf](https://digitallibrary.un.org/record/3875086/files/A_HRC_45_45-ES.pdf)

ONU, Consejo de Derechos Humanos. (2020). *Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición*. Fabián Salvioli, A/HRC/45/45. [https://digitallibrary.un.org/record/3875086/files/A\\_HRC\\_45\\_45-ES.pdf](https://digitallibrary.un.org/record/3875086/files/A_HRC_45_45-ES.pdf)

ONU, Consejo de Derechos Humanos. (2021). *Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición*. Fabián Salvioli, A/HRC/48/60. <https://www.ohchr.org/es/documents/thematic-reports/ahrc4860-accountability-prosecuting-and-punishing-gross-violations-human>

Zúñiga Reyes, M. (2020). Garantías de no repetición y reformas legislativas: Causas de la falta de pronunciamiento y denegación de reparaciones en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos a partir del caso Cinco Pensionistas vs. Perú. *Revista Derecho del Estado*, Universidad Externado de Colombia. Núm. 46, 25-55  
<https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/derest/article/view/6499/8846>

## **CAPÍTULO 2.**

---

### **VIOLENCIAS Y VULNERACIONES DE DERECHOS HUMANOS EN LA REGIÓN CENTRO-SUR DE CHILE**

## 1. ANTECEDENTES

El abordaje del problema de la violencia en el centro-sur del país no es nuevo para el INDH. Desde su creación en 2010, el INDH ha generado 31 documentos para abordar desde diversas perspectivas la situación de los derechos humanos en la zona, particularmente, de los pueblos originarios en su relación con el Estado de Chile. Específicamente, misiones de observación<sup>1</sup>, compilaciones de jurisprudencia destacada<sup>2</sup>, informes de función policial<sup>3</sup>, capítulos de informes anuales, e informes ad hoc a la temática.

El presente capítulo, en particular, aborda la afectación de los derechos humanos involucrados en la seguridad personal, a consecuencia de las violencias entre particulares. El foco de análisis se centra en las regiones que integran las regiones del centro-sur del país: Biobío, Araucanía, Los Ríos y Los Lagos. Estas violencias se analizan a través de un conjunto de delitos que afectan específicamente el derecho a la vida, el derecho a la integridad personal y el derecho a la libertad personal de las personas que habitan la zona. Debido a que la seguridad no se acota sólo a la violencia interpersonal, además de ser la condición del ejercicio y disfrute de otros derechos, el capítulo contempla además el derecho a la libertad de circulación y residencia y derecho a la propiedad, a la libertad religiosa, a la educación y de propiedad como ámbitos donde la violencia tiene consecuencias.

Para referirse a la situación de vulneración de derechos que viven los habitantes de las regiones centro-sur, este capítulo considera el concepto de violencias<sup>4</sup>, en plural, porque se asume, y la evidencia lo confirma, que en esta zona del país se experimentan múltiples expresiones de violencia. La vulneración del derecho a la libertad religiosa a propósito de los ataques en contra de sitios sagrados indígenas e iglesias cristianas, así como relatos divergentes sobre la propiedad de las tierras en disputas que derivan en acusaciones de usurpación, dan cuenta de que este territorio convive con violencias complejas, dinámicas y persistentes. En este sentido, en las siguientes páginas se constatan múltiples vulneraciones de derechos entre particulares y grupos organizados que operan contra particulares, donde la respuesta del Estado ha sido insuficiente.

---

1 El objetivo de las Misiones de Observación es realizar diagnósticos sobre las potenciales vulneraciones de derechos humanos en un sector específico de las regiones del centro-sur mediante la recolección de información en terreno por un tiempo acotado, con el fin de formular recomendaciones que permitan enmendar dichas situaciones y dar cumplimiento a las normativas y estándares del derecho nacional e internacional de los derechos humanos ratificados por el Estado.

2 Los documentos de jurisprudencia destacada cubren algunas de las sentencias más relevantes de ciertos períodos mediante comentarios elaborados por abogados/as y científicos sociales de diversas sedes regionales y de la Unidad de Protección de Derechos, Legislación y Justicia del INDH.

3 Los Informes de Función Policial se desarrollan en el marco del *Programa de Derechos Humanos y Función Policial*, cuyo objetivo es proveer información analizada desde una perspectiva de derechos humanos, sobre la actuación de los Carabineros, con el fin de relevar los avances y las deficiencias en el uso de la fuerza pública y realizar recomendaciones que contribuyan a encuadrar dicho actuar en la garantía y respeto de los derechos de las personas.

4 Alvarez, A., y Bachman, R. D. (2019). *Violence: The enduring problem*. Sage Publications.

El Estado, a través de distintos gobiernos, han implementado iniciativas para enfrentar el problema. Durante los últimos 25 años, se destaca lo realizado por el Gobierno del Presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle en el año 1999, cuando se suscribió el *Pacto por el Respeto Ciudadano*, en un contexto marcado por el nacimiento de la Coordinadora Arauco-Malleco y conflictos asociados a la construcción de proyectos viales y eléctricos. Asimismo, en 2003, durante el mandato del Presidente Ricardo Lagos Escobar, se elaboró el informe de *Política de Nuevo Trato*, en un escenario donde continuaban los conflictos asociados a hidroeléctricas, carreteras y plantaciones forestales. Durante la administración de la Presidenta Michelle Bachelet Jeria, en 2009, y a partir de una demanda de las comunidades originarias se creó el *Consejo de Pueblos Indígenas*, nuevamente en un contexto complejo, cuyo punto crítico fue el asesinato del estudiante mapuche Matías Catrileo cometido por un funcionario de Carabineros.

Destacan también las medidas adoptadas por la administración del Presidente Sebastián Piñera Echenique, quien durante su primer Gobierno desarrolló el *Plan Araucanía*, que instaló una Mesa de Diálogo con el fin de realizar una transformación social y económica en la zona.

En su segundo mandato, el Gobierno de la Presidenta Bachelet presentó el *Plan de Reconocimiento y Desarrollo Araucanía*, también en un escenario conflictivo caracterizado por ataques a maquinarias industriales y camiones, y en menor cantidad, a iglesias y cabañas. En algunos casos, hechos reivindicados por la CAM.

En su segundo período, en un ambiente marcado por protestas debido a la aplicación de la Ley Antiterrorista y debates sobre la pertinencia de la presencia militar en la zona bajo estado de excepción<sup>5</sup>, el Gobierno del Presidente Piñera propuso la creación de un *Consejo para la Paz en la Araucanía* y, en 2018, surgió el *Acuerdo Nacional por el Desarrollo y la Paz en La Araucanía*.

Por su parte, en un escenario donde los hechos de violencia continúan, en mayo de 2022 el Gobierno del Presidente Gabriel Boric Font anunció la creación del *Plan Buen Vivir*, para hacer frente al problema de violencia en las regiones de la zona y también abordar las desigualdades e inequidades que afectan a los habitantes de la zona<sup>6</sup>. Para fortalecer esa política, en septiembre de 2023 se conformó el *Consejo Interministerial para el Plan Buen Vivir*, que busca ser la instancia de coordinación entre diversos ministerios para abordar el tema con una perspectiva multidimensional.

---

5 Abujatum, J. (Mayo de 2019). *Políticas, acuerdos y proyectos para la Región de la Araucanía 1990 a 2018 y conflicto mapuche*. Asesoría Técnica Parlamentaria. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. [https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/27321/1/Políticas\\_y\\_acuerdos\\_Región\\_Araucanía.pdf](https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/27321/1/Políticas_y_acuerdos_Región_Araucanía.pdf)

6 Diario Oficial. (22 de septiembre de 2023). *Ministerio Secretaría General de la Presidencia crea Consejo Interministerial para la Coordinación del Plan Buen Vivir*. <https://www.diariooficial.interior.gob.cl/publicaciones/2023/09/22/43658/01/2379220.Pdf>

Además de las medidas mencionadas, el actual Gobierno ha implementado instrumentos como el Estado de Excepción Constitucional de Emergencia (EECE). Si bien esta medida fue suspendida entre marzo y mayo de 2022 (cuando asumió el Presidente Boric Font), fue retomada en mayo de 2022 y sigue vigente (octubre de 2023)<sup>7</sup>.

Junto con estas iniciativas, las distintas administraciones del Estado también han formulado políticas que se enfocan en el tratamiento de las víctimas, por ejemplo, la creación de la Comisión de Reparación durante el Gobierno del Presidente Lagos; la *Comisión Asesora Presidencial de la Araucanía* (2015) durante la administración de la Presidenta Bachelet, que tuvo entre sus prioridades dictar una ley que creara un fondo de reparación a víctimas de violencia en la Araucanía; y la creación del *Programa de Apoyo a Víctimas de Violencia Rural* (2018), durante el Gobierno del Presidente Piñera. Este programa sigue vigente en el actual Gobierno del Presidente Boric y será analizado en profundidad en las próximas páginas.

A pesar de los esfuerzos de los gobiernos y las múltiples medidas orientadas a alcanzar mayores niveles de paz en la zona, lo cierto es que hoy, en el año 2023, la violencia se mantiene. Por un lado, las modalidades de delito han adquirido mayor complejidad (como las dinámicas subyacentes al robo de madera) y, por otro lado, han emergido hechos como la quema de iglesias cristianas, lugares sagrados, colegios y centros de salud. En ese sentido, este capítulo no sólo revela las violencias entre el Estado y el pueblo mapuche -dimensión abordada ampliamente en anteriores informes del INDH- sino también se enfoca en la vulneración de los derechos humanos cometidos por parte de agentes no estatales, es decir, entre particulares y grupos organizados que operan en las regiones estudiadas y la responsabilidad del Estado en esta materia.

En esta condición de violencia, es de prever que en las últimas dos décadas la demanda ciudadana por mayor seguridad se ha consolidado en la agenda pública de diversos gobiernos. En las encuestas del Centro de Estudios Públicos (CEP) la delincuencia se ha posicionado por dos décadas como el principal problema que deberían atender los gobiernos<sup>8</sup>. Particularmente, en las regiones en estudio, el CEP (2022) señala que las personas entrevistadas, mapuches y no mapuches, perciben que la delincuencia y la seguridad son el principal problema que les afecta<sup>9</sup>. Cada vez más, las personas manifiestan un interés y una demanda urgente y constante por seguridad, puesto que sin ciertas medidas de seguridad resulta difícil que las personas puedan satisfacer sus necesidades básicas y elegir sus planes de vida. El desafío, en consecuencia, es identificar los deberes del Estado para satisfacer las necesidades de seguridad de las personas y detectar espacios donde el Estado pudiera haber omitido sus deberes, en tanto existieran posibilidades razonables de prevenir o evitar ese riesgo.

---

7 Las interpretaciones de la efectividad de estas medidas son variadas. El actual Gobierno señala que en 2023, bajo el EECE, hubo un descenso de los delitos violentos en la región del Bío Bío aunque se mantienen en La Araucanía. Sin embargo, existen visiones más críticas de estas medidas en Gálvez, D., y Pedemonte, N. R. (2022). La protesta mapuche y la extensión del estado de emergencia en Wallmapu. *Anuario del Conflicto Social*, (13).

8 En orden de explorar la serie histórica de las encuestas de opinión pública del Centro de Estudios Públicos (CEP) ver en <https://www.cepchile.cl/>

9 CEP. (2022). Estudio Nacional de Opinión Pública. Encuesta Especial CEP 87. [https://www.cepchile.cl/wp-content/uploads/2022/09/encuesta-cep\\_especial87\\_v3\\_anexos.pdf](https://www.cepchile.cl/wp-content/uploads/2022/09/encuesta-cep_especial87_v3_anexos.pdf)

En consideración de esta creciente demanda por seguridad, el objetivo de este capítulo es analizar tanto las medidas adoptadas por el Estado desde una perspectiva de derechos humanos, así como también las brechas en su actuación en el contexto de la situación conflictiva que afecta a las comunidades de las regiones del centro-sur del país. Específicamente, se busca describir esta situación de conflicto desde una óptica de derechos humanos y las respectivas medidas adoptadas por el Estado de Chile, con especial atención en las víctimas de violencias entre particulares; luego, determinar las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos para abordar la situación, e identificar las brechas entre las obligaciones en materia de derechos humanos y las acciones estatales ejercidas en el caso.

Este capítulo se ocupa de un tema emergente desde el punto de vista de los derechos humanos: la exigencia del derecho a la seguridad ante la ocurrencia de violencia entre particulares y las obligaciones del Estado y, por las cuales, eventualmente, pudiera ser responsable en esta materia. Para ello se ofrece una discusión conceptual sobre lo que significaría la seguridad desde esta perspectiva, que podría resultar de utilidad para aproximarse a los problemas de seguridad que se observan en otras zonas del país y que podrían implicar afectaciones a derechos humanos.

En relación con la seguridad, su concepto y las obligaciones del Estado, se debe precisar, en primer lugar, que este capítulo contribuye a una discusión sobre definiciones de seguridad y su relación con los derechos humanos porque, a diferencia de otros derechos que ya han sido reconocidos en tratados internacionales y en la jurisprudencia nacional e internacional, el derecho a la seguridad ciudadana en las relaciones entre particulares, como base para considerar la responsabilidad del Estado, no se encuentra consolidado en forma explícita en las conceptualizaciones doctrinarias y jurisprudencia internacional. Por lo tanto, determinar si aquí hay un derecho a la seguridad personal es una tarea que supone la interpretación de la práctica y de normas existentes que lo puedan fundamentar, así como también perfilar los casos sobre los que pueda haber un consenso sobre la aceptabilidad de tal derecho y la posible responsabilidad que le corresponda al Estado cuando no lo satisfaga adecuadamente.

La tarea de definir las garantías que al Estado le corresponde cautelar en materia del derecho a la seguridad personal supone identificar también una particular tipología de conductas que la amenazan o afectan, es decir, acciones de personas individuales que constituyen un conflicto interpersonal que pudiera afectar dicho derecho.

Es preciso reconocer que el enfoque en los conflictos entre particulares, o más precisamente, los conflictos interpersonales<sup>10</sup> y los potenciales derechos vulnerados como consecuencia de estos conflictos, constituyen una perspectiva amplia sobre cómo comprender los hechos que fundamentan los deberes que le corresponden al Estado en materia del derecho a la seguridad personal. Después de todo, no parece razonable pensar que todo conflicto entre particulares fundamenta un deber del Estado en el ámbito de ese derecho. En este sentido, resulta pertinente prestar atención a aquellos conflictos

---

<sup>10</sup> Esta coincide con una definición de la Organización Mundial de la Salud OMS. Véase Rosenberg et al. (2006). *Interpersonal violence. Disease Control Priorities in Developing Countries. 2nd edition.*

interpersonales cuyos implicados/as pueden exigir del Estado su debida protección. Este tipo de casos no remite a cualquier tipo de conflictos, sino a los que revisten suficiente gravedad en términos de los derechos humanos involucrados. En otras palabras, se trataría de casos especialmente lesivos para los derechos fundamentales donde es esperable que el Estado tenga deberes de aseguramiento y protección, y donde aparece legítimo que los implicados esperen del Estado medidas para hacer efectivos sus derechos.

Desde este punto de vista, la categoría de casos considerados debe incluir, al menos, los conflictos donde pudiera emplearse violencia. En efecto, es la ejecución de violencia la que resulta en lesiones de gravedad para los derechos individuales y, precisamente, su posible ocurrencia es la que debiera activar cierto nivel de protección por parte del Estado antes de que se materialice. Estos conflictos pueden denominarse violencia interpersonal porque ponen en riesgo la seguridad personal, así pues, cabe esperar que las personas tengan derecho legítimamente a medidas de protección y aseguramiento por parte del Estado. En suma, establecer cuáles son los deberes del Estado en esta materia supone: i) haber identificado los conflictos constitutivos de violencia interpersonal; y, asimismo, ii) determinar respecto de cuáles de ellos los individuos pueden exigir al Estado cierta medida de seguridad.

En primer lugar, este capítulo establece una discusión conceptual sobre la seguridad desde una perspectiva de los derechos humanos, sus principales características, delitos asociados y limitaciones. A continuación, se plantean las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos y los estándares internacionales de derechos humanos relativos a la seguridad personal y las afectaciones a otros derechos humanos. Se incluye una sección de análisis de la normativa chilena en la materia. Posteriormente, a través de la triangulación de diferentes fuentes de información se levanta un diagnóstico del problema de la violencia y las diversas respuestas del Estado. Ante las múltiples facetas del fenómeno de la violencia en la zona centro-sur, se utilizan datos de fuentes secundarias, tales como, registros de las policías (denuncias y detenciones); datos de la Fiscalía Nacional sobre ingresos de casos al sistema, y notas periodísticas como complemento a las estadísticas oficiales. Además, se incluyen entrevistas realizadas para un reciente informe del INDH<sup>11</sup> que rescatan las percepciones de los principales actores que conviven con los problemas de violencia en la zona.

Finalmente, el análisis de las medidas del Estado se aborda a partir de los datos de la Fiscalía Nacional y los planes y programas del Poder Ejecutivo (Carabineros y Ministerio del Interior) con el fin de detectar brechas y entregar recomendaciones a la luz de éstas y los estándares internacionales en la materia.

---

<sup>11</sup> INDH. (Octubre de 2023). *Informe sobre Violencias Percibidas en la Macrozona Centro-Sur 2023, Programa de fortalecimiento de la macrozona centro-sur*. Ver en <https://www.indh.cl/bb/wp-content/uploads/2023/11/Informe-Violencias-Macrozona-Centro-Sur-2023.pdf>

## Vulneración de derechos que viven habitantes de las regiones centro-sur



El foco de análisis se centra en las regiones que integran las regiones del centro-sur del país: Biobío, Araucanía, Los Ríos y Los Lagos.

Estas violencias se analizan a través de un conjunto de delitos que afectan específicamente el:



- derecho a la vida,
- derecho a la educación
- derecho a la libertad de religión
- derecho a la libertad de circulación y residencia
- derecho de propiedad



### Iniciativas para enfrentar el problema

**Pacto por el Respeto Ciudadano** - Presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle / contexto marcado por el nacimiento de la Coordinadora Arauco-Malleco y conflictos asociados a la construcción de proyectos viales y eléctricos.

**Política de Nuevo Trato** - Presidente Ricardo Lagos Escobar / escenario donde continuaban los conflictos asociados a hidroeléctricas, carreteras y plantaciones forestales.

**Plan Araucanía** - Presidente Sebastián Piñera Echenique / Mesa de Diálogo con el fin de realizar una transformación social y económica en la zona.

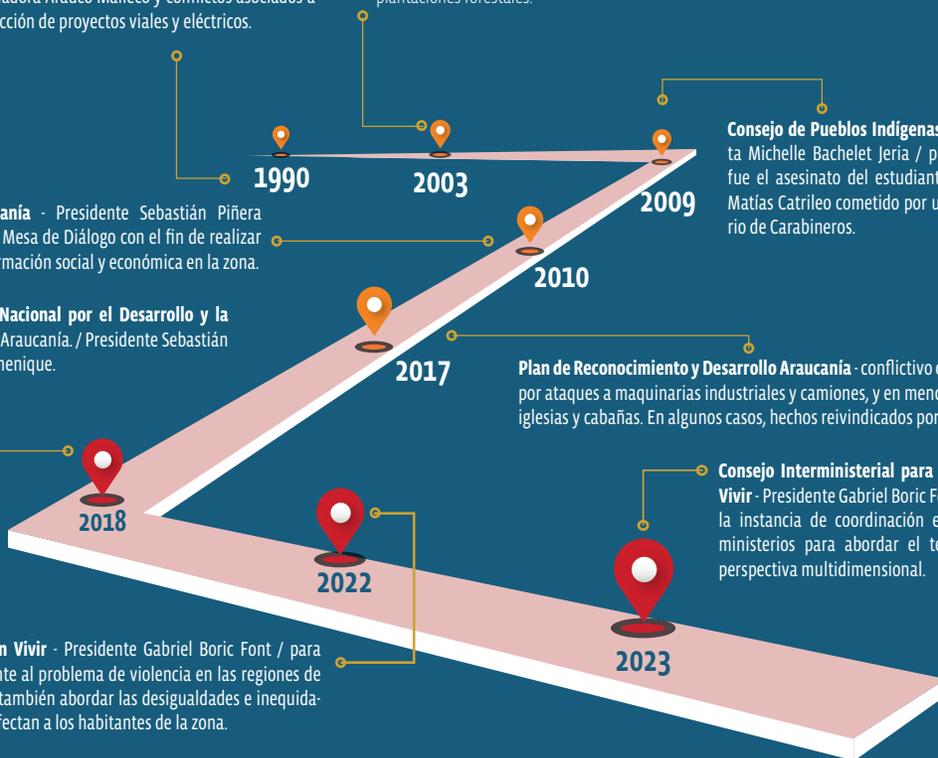
**Consejo de Pueblos Indígenas** - Presidenta Michelle Bachelet Jeria / punto crítico fue el asesinato del estudiante mapuche Matías Catrileo cometido por un funcionario de Carabineros.

**Acuerdo Nacional por el Desarrollo y la Paz en La Araucanía.** / Presidente Sebastián Piñera Echenique.

**Plan de Reconocimiento y Desarrollo Araucanía** - conflictivo caracterizado por ataques a maquinarias industriales y camiones, y en menor cantidad, a iglesias y cabañas. En algunos casos, hechos reivindicados por la CAM.

**Consejo Interministerial para el Plan Buen Vivir** - Presidente Gabriel Boric Font - busca ser la instancia de coordinación entre diversos ministerios para abordar el tema con una perspectiva multidimensional.

**Plan Buen Vivir** - Presidente Gabriel Boric Font / para hacer frente al problema de violencia en las regiones de la zona y también abordar las desigualdades e inequidades que afectan a los habitantes de la zona.



## 2. APROXIMACIÓN AL CONCEPTO DE SEGURIDAD PERSONAL

El estudio de la seguridad personal comprende lo que se ha denominado seguridad humana, noción introducida por Naciones Unidas en los años 90<sup>12</sup>. En la época posterior a la guerra fría, Naciones Unidas consideró que la seguridad entre Estados era importante, pero que debía complementarse con la seguridad de los individuos porque si no tenían sus necesidades básicas aseguradas, ello podía incidir en la generación de conflictos a gran escala<sup>13</sup>. El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) definió la seguridad humana como “primero, seguridad de amenazas crónicas como el hambre, la enfermedad y la represión. Y segundo, implica protección frente a súbitas y dañinas disyunciones en los patrones de la vida diaria, sea en el hogar, en los trabajos o en las comunidades”<sup>14</sup>. En otras palabras, la seguridad humana puede abarcar el conjunto de condiciones socioeconómicas (culturales y ambientales) que aseguran estar libre de interferencias para el disfrute de los derechos humanos. Desde este punto de vista, distintos derechos sociales y civiles pueden entenderse en clave de seguridad, como es el caso de la seguridad alimentaria, seguridad en salud, educación, entre otros.

No obstante, es necesario especificar las características propias de la seguridad personal como una noción que, si bien es parte de la seguridad humana, tiene sus particularidades. En el caso de la garantía de seguridad es fundamental entender su carácter relacional<sup>15</sup>, es decir, su vinculación con la ocurrencia de hechos que hacen menos viable el disfrute de los derechos<sup>16</sup>, por ejemplo, amenazas contra el derecho a la vida podrían ser actos intencionales contra la vida. De modo que para conocer el alcance de la seguridad, se deben identificar las amenazas que se consideran relevantes<sup>17</sup>, entonces aparece que la seguridad es “seguridad frente a ciertos tipos de amenazas”.

La segunda característica de la seguridad personal es que debe estar presente previamente para el disfrute de otros derechos diferentes de aquel que puede ser objeto de amenaza. Por ejemplo, los casos de violencia interpersonal en clave de seguridad, específicamente, la violencia física interpersonal, si una vez que ella tiene lugar sin ser letal, disminuye la capacidad de la persona para satisfacer otras necesidades. Si, a consecuencia de un delito de lesiones corporales una persona pierde la habilidad de caminar, no sólo disminuye o afecta su derecho a la integridad corporal, también resulta más inseguro su acceso al mercado laboral, más costoso el acceso a la salud, el transporte, etc.

---

12 Zedner, L. (2009). *Security*. Routledge. P. 40.

13 Ver definición de las Naciones Unidas en <https://www.un.org/humansecurity/es/what-is-human-security/>

14 Ibidem.

15 Zedner, L. (2009). *Security*. P. 15; Lazarus, L. (2012). *The Right to Security-Securing Rights or Securitising Rights*. R Dickinson et al, Examining Critical Perspectives on Human Rights (Cambridge University Press, Cambridge, 2012), Oxford Legal Studies Research Paper, (39). P. 95.

16 Shue, H. (2020). *Basic rights: Subsistence, affluence, and US foreign policy*. Princeton University press; Waldron, J. (2006). *Safety and Security*. Nebraska Law Review. P. 462; Lazarus, L. (2015). *The right to security*. P. 95.

17 Como señala Cartagena (2010): “Buscar seguridad no es más que reducir los niveles de vulnerabilidad de las personas frente a las diferentes amenazas y peligros que se pueden identificar”. P. 4. Cartagena Santos, I.L. (2010). Seguridad ciudadana un derecho humano. *Revista Regional de Derechos Humanos*. (2),3-14. <http://biblioteca.corteidh.or.cr/tablas/r26029.pdf>

Para el análisis del conflicto entre particulares, expresados como violencia interpersonal, es preciso considerar los eventos más lesivos para ciertos derechos humanos, como la vida, la integridad personal y la libertad personal, debido a la ocurrencia de delitos específicos donde es más plausible justificar las obligaciones del Estado en materia de seguridad, especialmente de protección, aseguramiento y promoción. De esta forma, el derecho a la seguridad supone el resguardo ante la amenaza de ocurrencia de delitos especialmente lesivos de derechos humanos que afectan los aspectos principales de la persona humana<sup>18</sup>.

Esto permite comprender la seguridad en sentido objetivo, es decir, como una cuestión de hecho que se consigue en cuanto una determinada medida del Estado es efectiva para eliminar o disminuir una determinada amenaza<sup>19</sup>, en este caso, para reducir la frecuencia de ciertos delitos. Esto no significa que la seguridad personal subjetiva, o sea, la propia sensación o percepción de seguridad<sup>20</sup>, no sea importante. Lo es cuando dicha percepción está vinculada a la seguridad objetiva, esto es, cuando existe una relación entre un determinado nivel seguridad en sentido objetivo con un determinado nivel en sentido subjetivo<sup>21</sup>. Por lo demás, es consistente con la (escasa) práctica jurisprudencial que ha condenado a los Estados cuando no proporcionan medidas de prevención razonables<sup>22</sup>. La Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) considera que, para hacer al Estado responsable, deben estar bajo su control la disposición de medidas de seguridad en un nivel razonable. Desde luego, lo que se encuentra bajo control del Estado es más la frecuencia de ciertos delitos que los sentimientos subjetivos ciudadanos.

Una tercera razón reside en el reconocimiento de cierta discrecionalidad en las decisiones de la administración, lo que incluye al Poder Ejecutivo y Legislativo. En efecto, se le debe reconocer al Estado la capacidad para decidir cuál es la forma más apropiada para garantizar el derecho a la seguridad personal. Esto supone cierta flexibilidad en la adopción de medidas, cómo priorizarlas y la selección de los recursos. En suma, el derecho o garantía a la seguridad personal sólo puede ser comprendido como derecho a la seguridad personal razonable.

---

18 Sobre el concepto de violencia física véase Fernández, J. M. (2022). *Conceptualizando la violencia y la violencia física: un análisis comparado de las legislaciones de Perú y Chile*. Revista de Derecho PUCP, Vol. 88.

19 Zedner. (2009). Security P. 15. En un sentido semejante, Valverde, M. (2001). *Governing Security, Governing Through Security* en R. Daniels, P. Macklem & K. Roach (Ed.), *The Security of Freedom: Essays on Canada's Anti-Terrorism Bill* (pp. 83-92). Toronto: University of Toronto Press. P. 85. <https://doi.org/10.3138/9781442682337-007>

20 Zedner. (2009). P. 16.

21 Esto podría contribuir para contrastar estudios empíricos sobre percepciones de inseguridad y determinar si hay o no correlaciones entre ambas perspectivas.

22 La jurisprudencia se refiere aquí a medidas de "prevenciones razonables". En el caso Luna López contra Honduras, la Corte condena a Honduras porque "el Estado no actuó con la debida diligencia requerida para contrarrestar la amenaza contra Carlos Luna López, por lo que incumplió con su obligación de garantizar su derecho a la vida, consagrado en el artículo 4.1 de la Convención Americana, en relación con el artículo 1.1 de la misma, en perjuicio de Carlos Luna López". Corte IDH. Luna López vs Honduras, Fondo, reparaciones y costas. Sentencia del 10 de octubre de 2013. Parr. 139. Véase también: Corte IDH. Caso Pueblo Bello Massacre vs. Colombia. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia del 31 de enero de 2006. Parr. 124; Medina, C. (2017). *The American Convention on Human Rights. Crucial Rights and Their Theory and Practice*. Intersentia; Antkowiak, T. M. y Gonza, A. (2017). *The American Convention on Human Rights. Essential Rights*. Oxford University Press.

Por último, si bien se ha mencionado que el foco de análisis supone considerar un conjunto específico de amenazas que constituyen delitos de violencia, estos no se restringen exclusivamente al derecho a la vida y a la integridad corporal, pues hay otros derechos involucrados en este concepto y que desde luego incorporan otros tipos de amenazas delictivas que integran la seguridad personal. El derecho a la seguridad personal está, también, íntimamente vinculado con el derecho a la libertad individual. De hecho, es esta la razón por la que en la práctica internacional y nacional ambos derechos se consideran conjuntamente. Se entiende que toda amenaza o lesión de la seguridad personal implica una amenaza o lesión a la libertad individual<sup>23</sup>. Vinculada a la libertad individual, la seguridad personal aparece como una condición previa: sin seguridad personal no sería posible seleccionar un plan de vida. En efecto, la posibilidad de elegir libremente se reduciría considerablemente si no se tiene cierta seguridad de que la vida y la integridad corporal se verán protegidos frente a amenazas de violencias provocadas por terceros<sup>24</sup>. En consecuencia, para la identificación de las amenazas relevantes para la seguridad personal deben considerarse no sólo las amenazas al derecho a la integridad corporal y la vida, sino también las amenazas a la libertad personal.

---

<sup>23</sup> En un sentido semejante, véase Lorca, (2020). *Libertad personal y seguridad individual. Una revisión del artículo 19 número 7 de la Constitución Política de Chile*. Revista de Estudios de la Justicia. P. 74.

<sup>24</sup> Lazarus, L. (2015). The right to security. Pp. 102-103.

### 3. NORMATIVA INTERNACIONAL SOBRE SEGURIDAD PERSONAL

Todo Estado tiene las siguientes obligaciones generales respecto a los derechos humanos:

#### Esquema n°1

### OBLIGACIONES GENERALES EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS

OBLIGACIÓN	ESTÁNDARES	DESCRIPCIÓN DEL ESTÁNDAR
Respetar los derechos y las libertades, artículo 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH).	● Obligación negativa o de abstención.	● Implica un deber de no vulnerar directamente los derechos humanos, a través de agentes estatales. “El ejercicio de la función pública tiene unos límites que derivan de que los derechos humanos son atributos inherentes a la dignidad humana y, en consecuencia, superiores al poder del Estado, razón por la cual no pueden ser legítimamente menoscabados por el ejercicio del poder público” <sup>25</sup> .
Garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos, artículo 1.1 de la CADH.	● Obligación positiva o de adopción de medidas.	● Implica el deber de los Estados de prevenir violaciones a los derechos humanos, independientemente de que los responsables de las violaciones de estos derechos sean agentes del poder público, particulares, o grupos de ellos. En ese sentido, el deber de garantía implica la obligación positiva de adopción de medidas por parte del Estado <sup>26</sup> .

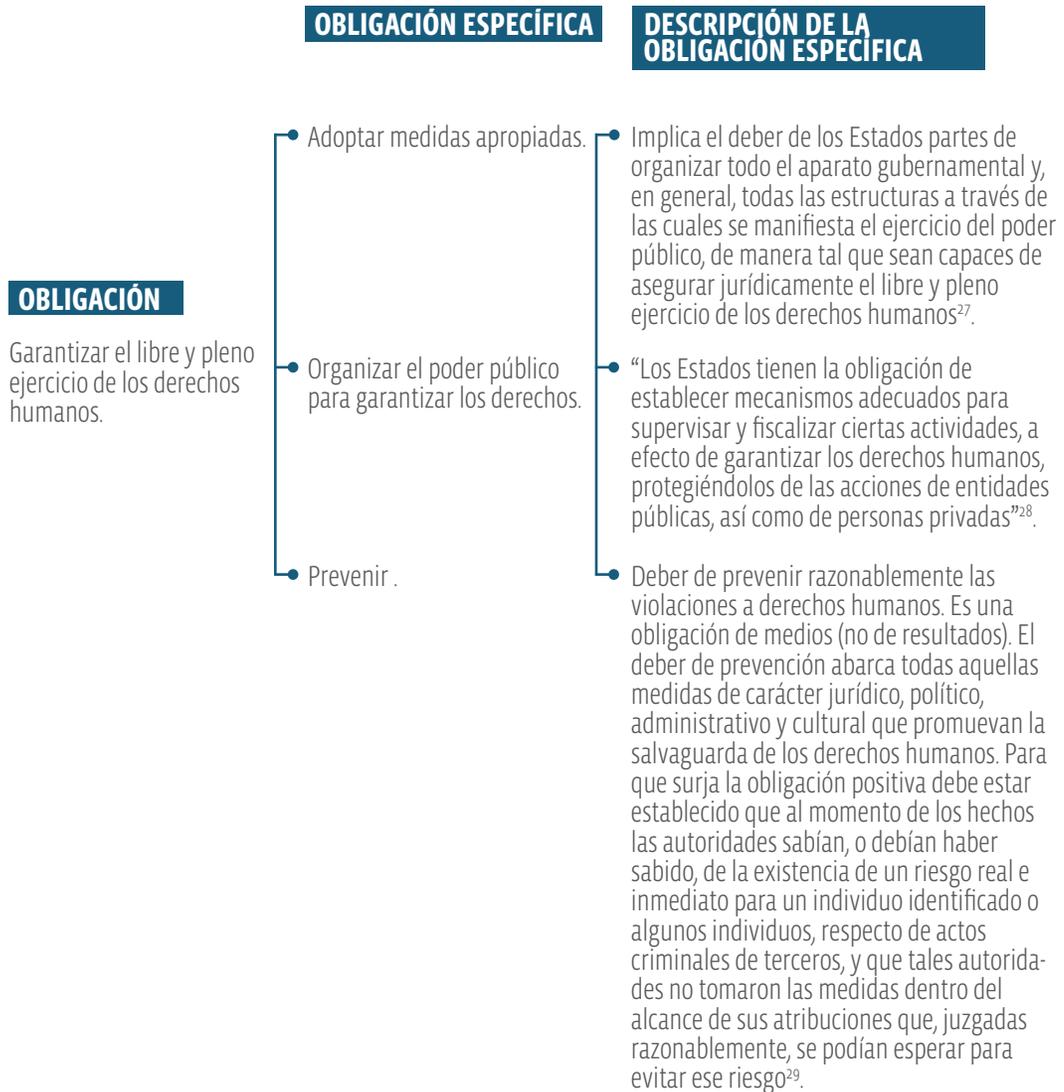
Fuente: Elaboración propia a partir del Informe sobre Seguridad Ciudadana de la CIDH (2009) y la jurisprudencia constante de la Corte IDH, a partir del caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras (1988).

25 Corte IDH. Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras. Sentencia del 29 de julio de 1988. Párr. 165.

26 Corte IDH. Caso López Soto y otros vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 26 de septiembre de 2018. Serie C núm. 362. Párr.130. Caso Cruz Sánchez y otros vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 17 de abril de 2015. Serie C núm. 292. Párr.347. Caso de la “Panel Blanca” (Paniagua Morales y otros) vs. Guatemala. Fondo. Sentencia del 8 de marzo de 1998. Serie C núm. 37. Párr.174. Caso Bámaca Velásquez vs. Guatemala. Fondo. Sentencia del 25 de noviembre de 2000. Serie C núm. 70. Párr. 210.

## Esquema nº2

# OBLIGACIÓN DE GARANTIZAR EL LIBRE Y PLENO EJERCICIO DE LOS DERECHOS HUMANOS Y SUS OBLIGACIONES ESPECÍFICAS



Fuente: Elaboración propia a partir del Informe sobre Seguridad Ciudadana de la CIDH (2009) y la jurisprudencia constante de la Corte IDH, a partir del caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras (1988).

27 Corte IDH. Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras. Sentencia del 29 de julio de 1988. Párrafo 166.

28 Corte IDH. Caso Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 6 de febrero de 2020. Serie C núm. 400. Párr.207.

29 Corte IDH. Caso López Soto y otros vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 26 de septiembre de 2018. Serie C núm. 362. Párr.129.

## OBLIGACIÓN DE GARANTIZAR EL LIBRE Y PLENO EJERCICIO DE LOS DERECHOS HUMANOS Y SUS OBLIGACIONES ESPECÍFICAS

### OBLIGACIÓN

Garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos.

### OBLIGACIÓN ESPECÍFICA

- Investigar.
- Sancionar.
- Reparar.

### DESCRIPCIÓN DE LA OBLIGACIÓN ESPECÍFICA

- Investigar toda situación en la que se hayan violado los derechos humanos. Es una obligación de medio, que no es incumplida por el solo hecho de que la investigación no produzca un resultado satisfactorio. Sin embargo, debe emprenderse con seriedad, no sólo la simple formalidad condenada de antemano a ser infructuosa. Debe tener un sentido y ser asumida por el Estado como un deber jurídico propio y no como una simple gestión de intereses particulares, que dependa de la iniciativa procesal de la víctima o de sus familiares o de la aportación privada de elementos probatorios, sin que la autoridad busque efectivamente la verdad<sup>30</sup>.
- Imponer las sanciones pertinentes a los responsables<sup>31</sup>.
- Asegurar a la víctima una adecuada reparación integral<sup>32</sup>.

30 Corte IDH. Masacre de Pueblo Bello vs. Colombia. Sentencia de 31 de enero de 2006, Serie C núm. 140. Párr. 142; Caso Heliodoro Portugal vs. Panamá. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 12 de agosto de 2008, Serie C núm. 186. Párr. 115; y Caso Perozo y otros vs. Perú. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia del 28 de enero de 2009. Serie C núm. 195. Párr. 298.

31 Corte IDH. Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras. Sentencia del 29 de julio de 1988. Párr. 174

32 Ibidem.

A partir de estas obligaciones específicas se derivan diversas formas de imputación de responsabilidad a un Estado<sup>33</sup> por hechos internacionalmente ilícitos. De esta manera, la jurisprudencia de la Corte IDH<sup>34</sup> y la CIDH<sup>35</sup> han distinguido las hipótesis de atribución de responsabilidad estatal, incluso, las hipótesis de atribución de responsabilidad por actos de terceros, es decir, en circunstancias donde el Estado puede ser responsable en las relaciones individuo-individuo.

En este contexto, en el caso de actos cometidos por terceros, la CIDH sostiene que es aplicable la obligación de garantía en sus diferentes modalidades de prevenir, investigar, sancionar y reparar las vulneraciones de los derechos humanos. Por lo tanto, el Estado tiene responsabilidad cuando no ha cumplido con su deber de debida diligencia<sup>36</sup>. En esa línea, la Corte IDH considera que se deben apreciar las posibilidades razonables de prevenir o evitar ese riesgo, es decir, aunque un acto u omisión de un particular tenga como consecuencia jurídica la violación de determinados derechos de otro particular, esto no es una responsabilidad atribuible automáticamente al Estado, pues debe atenderse a las circunstancias particulares del caso y a la concreción de dichas obligaciones de garantía<sup>37</sup>. En ese sentido, la Asamblea General de Naciones Unidas plantea la responsabilidad del Estado cuando una persona o grupo de personas ejerce de hecho atribuciones del poder público en ausencia o en defecto de las autoridades oficiales<sup>38</sup>. Por último, respecto al alcance del deber de prevención entre particulares, la Corte IDH ha indicado que:

Un Estado no puede ser responsable por cualquier violación de derechos humanos cometida entre particulares dentro de su jurisdicción. En efecto, el carácter *erga omnes* de las obligaciones convencionales de garantía a cargo de los Estados no implican una responsabilidad ilimitada de los Estados frente a cualquier acto o hecho de particulares<sup>39</sup>.

De esta forma, se establece que el deber de adoptar medidas de prevención y protección en sus relaciones entre sí se encuentran condicionados a: i) si el Estado tenía o debía tener conocimiento de una situación de riesgo; (ii) si dicho riesgo era real e inmediato; y (iii) si el Estado adoptó las medidas que razonablemente se esperaban para evitar dicho riesgo<sup>40</sup>.

---

33 Medina Ardila, F. (2009). *La Responsabilidad internacional del Estado por actos de particulares: análisis jurisprudencial interamericano*. Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r26724.pdf>.

34 CIDH. (2009). *Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*. Párr. 40.

35 CIDH. (2023). *Norte de Centroamérica. Crimen organizado y derechos de niñas, niños, adolescentes y jóvenes: desafíos y acciones estatales*. Párr. 55.

36 *Ibidem*. Párr.59.

37 CIDH. (2009). *Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*. Párr. 42. Véase también CIDH. (2023). *Informe sobre Crimen organizado y derechos de niñas, niños, adolescentes y jóvenes*. En cuanto a la jurisprudencia: Corte IDH. Caso de la Masacre de Pueblo Bello vs. Colombia. Sentencia del 31 de enero de 2006. Párr. 124; Corte IDH Caso González y otras ("Campo Algodonero") vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 16 de noviembre de 2009. Párr. 284; Corte IDH. Caso Luna López vs. Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 10 de octubre de 2013. Párrafo 124; Corte IDH Caso López Soto y otros vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 26 de septiembre de 2018. Párrafo 141. Corte IDH Caso de los Buzos Miskitos (Lemóth Morris y otros) vs. Honduras. Sentencia del 31 de agosto de 2021. Párr. 44.

38 Asamblea General de Naciones Unidas. (28 de enero de 2002). *Responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos*. A/RES/56/83. Art. 9

39 Corte IDH. Caso de la Masacre de Pueblo Bello. Sentencia del 31 de enero de 2006. Párr. 123.

40 Corte IDH. Caso de la Masacre de Pueblo Bello vs. Colombia. Sentencia del 31 de enero de 2006. Serie C núm. 140. Párr. 123 y ss; Caso González y otras ("Campo Algodonero") vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 16 de noviembre de 2009. Serie C núm. 205. Párr. 280 y ss; Caso Luna López vs. Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 10 de octubre de 2013. Serie C núm. 269. Párr. 120 y ss.

### FORMAS DE ATRIBUCIÓN DE RESPONSABILIDAD ESTATAL

ESCENARIO	DESCRIPCIÓN
Responsabilidad por acción.	➔ Mediante actos del Estado que ejerce una persona, entidad u órgano estatal. Por ejemplo: casos de masacres, ejecuciones extrajudiciales o desapariciones forzadas cometidas por agentes estatales <sup>41</sup> .
Responsabilidad por omisión.	➔ El Estado, ante el deber de adoptar una medida específica, no realiza actuación alguna. Por ejemplo: casos de omisión de adopción de prestaciones básicas en materia de salud, como medidas necesarias para la protección del derecho a la vida <sup>42</sup> .
Responsabilidad por incumplimiento del deber de prevención.	➔ Mediante la inacción para enfrentar riesgos creados o conocidos.
Responsabilidad por incumplimiento de la obligación de investigar.	➔ Mediante la inacción o ineffectividad en el cumplimiento de la obligación de investigar con la debida diligencia <sup>43</sup> .
Responsabilidad por actos de particulares que vulneran derechos humanos.	➔ Mediante la tolerancia, complicidad o aquiescencia, por acción u omisión, por parte de agentes estatales frente a particulares que crean o favorecen situaciones discriminatorias o que vulneran derechos humanos <sup>44</sup> . Por ejemplo: situación de las patrullas civiles que vulneraron derechos humanos en casos ocurridos en Colombia <sup>45</sup> o Guatemala <sup>46</sup> .
Responsabilidad por falta de debida diligencia estatal para prevenir o impedir actos cometidos por particulares, que vulneran derechos humanos.	➔ Casos que inicialmente no resultan imputables directamente al Estado, por ser obra de particulares, pero pueden derivar en responsabilidad internacional de aquél, por la falta de debida diligencia para prevenir dicha vulneración <sup>47</sup> , cuando existe el conocimiento de una situación de riesgo real e inmediato, y posibilidades razonables de prevenir o evitar ese riesgo <sup>48</sup> .

41 Corte IDH. Caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 2006

42 Corte IDH. Caso Poblete Vilches. vs. Chile (2018). Párr. 151.

43 Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras (1989). Párr. 176.

44 Corte IDH. Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras (1988); Caso Godínez Cruz vs. Honduras (1989); Caso Fairén Garbí y Solís Corrales vs. Honduras (1989).

45 Corte IDH. Caso Masacre de la Rochela vs. Colombia (2007).

46 Corte IDH. Caso Blake vs. Guatemala (2005). Párr. 75 a 78.

47 Por ejemplo, los citados casos de la Corte IDH Velásquez Rodríguez vs. Honduras (1988) y Caso Godínez Cruz vs. Honduras (1989).

48 Corte IDH. Caso González y otras ("Campo Algodonero") vs. México (2012). Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas. Sentencia del 16 de noviembre de 2009.

Sin duda, la ocurrencia de eventos constitutivos de delito activa obligaciones del Estado, pero de acuerdo con la CIDH, el Estado debe abocarse a la prevención, lo que parece relevante en atención al contexto socio histórico de la violencia interpersonal de la zona centro-sur del país. El Estado debe abordar la problemática de manera integral “de la que se deriven acciones de prevención y control de diferente naturaleza, y que involucren, en su ejecución, también a diferentes actores del sector público y de la sociedad civil”<sup>49</sup>.

Puesto que la finalidad aquí es analizar las violencias vividas en las regiones del Biobío, La Araucanía, Los Ríos y Los Lagos, se abordan las obligaciones reforzadas del Estado en materia de derechos humanos, particularmente, los derechos a la seguridad personal, a la educación, a la libertad religiosa y culto, a la libre circulación y residencia, y a la propiedad.

## **4. ESTÁNDARES INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS RELATIVOS A LA SEGURIDAD PERSONAL Y LAS AFECTACIONES A OTROS DERECHOS HUMANOS**

De acuerdo con los objetivos de este capítulo y teniendo presente el marco de obligaciones generales del Estado en materia de derechos humanos, a continuación, se analizan las obligaciones y estándares específicos en materia del derecho a seguridad personal, educación, libertad de culto, libertad de circulación y residencia, y propiedad.

### **4.1 Obligación de prevenir la vulneración del derecho a la vida, libertad personal e integridad corporal**

Este apartado aborda las obligaciones del Estado en materia de prevención de los actos de particulares que tengan relación con delitos que atenten contra la integridad física y la vida<sup>50</sup>. En este contexto, la CIDH entiende que “en el orden jurídico internacional de los Derechos Humanos no se encuentra consagrado expresamente el derecho a la seguridad frente al delito o a la violencia interpersonal o social”<sup>51</sup>. No obstante, la Comisión considera que el derecho a la seguridad (ciudadana) se puede derivar del derecho a la seguridad personal consagrado en el artículo 3 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en el artículo 7 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y en el artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, porque todos se refieren al derecho a la libertad y seguridad personal<sup>52</sup>.

---

49 CIDH. (2009). *Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*. Párr. 20.

50 Como marco de referencia se toma los siguientes informes temáticos de la CIDH: *Seguridad ciudadana y derechos humanos (2009)*, *Violencia, niñez y crimen organizado (2015)* y *Norte de Centroamérica. Crimen organizado y derechos de niñas, niños, adolescentes y jóvenes: desafíos y acciones estatales (2023)*.

51 CIDH. 2009. *Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*. Párr. 18.

52 Ibidem.

En consecuencia, este derecho integra una serie de derechos diferenciados: “el derecho a la vida; el derecho a la integridad física; el derecho a la libertad; el derecho a las garantías procesales y el derecho al uso pacífico de los bienes”<sup>53</sup>.

La CIDH maneja, entonces, un concepto amplio de seguridad, no sólo respecto de su contenido, sino de cómo enfrentar las causas de la inseguridad porque considera que los Estados deben crear “un ambiente propicio y adecuado para la convivencia pacífica de las personas”<sup>54</sup>. Por este motivo, la seguridad debe orientarse a desarrollar acciones de prevención y control de los factores que generan violencia e inseguridad, no sólo labores represivas o reactivas ante los hechos delictuales<sup>55</sup>. En esta línea, la Corte IDH ha considerado que no todo acto de violencia interpersonal hace responsable al Estado, pero si hay casos en que infringe su deber de haberlo prevenido o evitado<sup>56</sup>. Más específicamente, la responsabilidad del Estado procede con mayor claridad cuando tenía conocimiento o debía tener conocimiento de un riesgo real e inmediato para las personas<sup>57</sup>.

#### Esquema nº4

### **OBLIGACIÓN GENERAL, ESPECIAL Y SU DESCRIPCIÓN SOBRE EL DERECHO A LA SEGURIDAD PERSONAL**

<b>OBLIGACIÓN</b>	<b>OBLIGACIÓN ESPECIAL O REFORZADA</b>	<b>DESCRIPCIÓN DE LA OBLIGACIÓN</b>
Protección	● Adoptar medidas para prevenir la vulneración de derechos vinculados a la seguridad ciudadana (involucra derechos a la vida e integridad personal).	● El Estado debe adoptar todas aquellas medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural que promuevan resguardar los derechos humanos y asegurar que la eventual vulneración sea efectivamente considerada y tratada como un hecho ilícito susceptible de acarrear sanciones para quien las cometa, así como la obligación de indemnizar a las víctimas por sus consecuencias perjudiciales.

Fuente: Elaboración propia a partir del Informe sobre Seguridad ciudadana y derechos humanos (2009); Violencia, niñez y crimen organizado (2015), y Norte de Centroamérica. Crimen organizado y derechos de niñas, niños, adolescentes y jóvenes: desafíos y acciones estatales (2023).

53 Ibidem.

54 Ibidem. Párr. 20.

55 Ibidem.

56 Ibidem. Párr. 42

57 Ibidem.

En consecuencia, frente a potenciales vulneraciones de derechos, incluso cometidos por terceros, el Estado tiene deberes de aseguramiento y protección y, por cierto, parece legítimo que las personas afectadas esperen del Estado medidas para hacer efectivos sus derechos humanos. En ese contexto, para efectos de evaluar estas obligaciones, se tendrán a la vista derechos humanos que integran el derecho a la seguridad personal: el derecho a la vida<sup>58</sup> y el derecho a la integridad personal<sup>59</sup>. De esta forma, el foco está puesto en los principales delitos tipificados en el Código Penal chileno y otras leyes, establecidos para sancionar afectaciones a estos derechos, divididos en las siguientes categorías:

1. Delitos que afectan bienes jurídicos colectivos, como la seguridad y orden público, es decir, delito de incendio<sup>60</sup>, de usurpación violenta<sup>61</sup> y delitos terroristas<sup>62</sup>.
2. Delitos que afectan bienes jurídicos individuales: homicidio<sup>63</sup>, lesiones<sup>64</sup>, amenazas<sup>65</sup>, secuestro<sup>66</sup>, infracciones a la ley de control de armas<sup>67</sup>, robo con violencia o intimidación en las personas<sup>68</sup>.

Debido a la importancia de la seguridad personal y la responsabilidad del Estado en su provisión, se pueden establecer criterios de exigibilidad<sup>69</sup>, por tanto, toda persona tiene derecho a:

- Una medida razonable de seguridad personal, y, por ende, acceso a recursos suficientes para la prevención y protección de la vida.
- Que la autoridad formule planes en materia de seguridad personal que sean respetuosos de los derechos humanos.
- Que se mantenga su derecho a la seguridad personal.
- Informarse sobre los planes y medidas de seguridad personal adoptadas por la autoridad.

---

58 Consagrado en el artículo 3 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; artículo 6.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; artículo 4 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; artículo 1 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y artículo 1 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.

59 Artículo 5.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y artículo 1 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.

60 Código Penal chileno, Libro Segundo. Delitos del Núm. IX. Del incendio y otros estragos, del título IX crímenes y simples delitos contra la propiedad. Art. 474.

61 Código Penal. Libro Segundo, Crímenes y simples delitos y sus penas. Título IX, Crímenes y simples delitos contra la propiedad. Artículo 457.

62 Ley 18.314. Determina conductas terroristas y fija su penalidad. 22 de octubre de 2015 (última versión). Artículo 2.

63 Código Penal. Libro Segundo, Crímenes y simples delitos y sus penas. Título VIII, Crímenes y simples delitos contra las personas. Artículos 391 y 392.

64 Código Penal. Libro Segundo, Crímenes y simples delitos y sus penas. Título VIII, Crímenes y simples delitos contra las personas. Artículos 395 a 403.

65 Código Penal. Libro Segundo, Crímenes y simples delitos y sus penas. Título VIII, Crímenes y simples delitos contra las personas Artículo 296.

66 Código Penal. Libro Segundo, Crímenes y simples delitos y sus penas. Título VIII, Crímenes y simples delitos contra las personas Artículo 141

67 Ley 17.798. Establece control de armas. Artículos 9 a 17.

68 Código Penal. Libro Segundo Delitos del párrafo II, Título IX, crímenes y simples delitos contra la propiedad, del del chileno.

69 INDH. (2009). *Informe sobre Seguridad ciudadana y derechos humanos* (2009)

- Ser indemnizado cuando a consecuencia de una disminución significativa de la medida razonable de seguridad personal, se haya producido un evento de violencia interpersonal constitutivo de delito.

## **4.2 Obligaciones del Estado respecto a la prevención de vulneraciones al derecho a la educación, libertad de conciencia y religión, libertad de circulación y residencia, y a la propiedad**

Los Estados tienen obligaciones especiales o reforzadas en materia de prevención de los actos de particulares que atenten contra el derecho a la educación, libertad de conciencia y religión, libertad de circulación y residencia y a la propiedad. Acá se toman como referencia diversos documentos emanados del SUDH (Observaciones Generales de la Asamblea General de Naciones Unidas, Informes temáticos de Relatores Especiales, etc.) y del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (Jurisprudencia de la Corte IDH e Informes temáticos de la CIDH).

Respecto al derecho a la educación, este se encuentra consagrado en instrumentos internacionales de carácter general<sup>70</sup>, regional<sup>71</sup> o de carácter temático o sectorial<sup>72</sup>. Acerca de las obligaciones del Estado en la materia, la Observación general 13: *El Derecho a la Educación*, del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (CDESC), órgano encargado de vigilar la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, establece:

La educación es un derecho humano intrínseco y un medio indispensable de realizar otros derechos humanos. Como derecho del ámbito de la autonomía de la persona, la educación es el principal medio que permite a adultos y menores marginados económica y socialmente salir de la pobreza y participar plenamente en sus comunidades.

Este derecho impone tres tipos o niveles de obligaciones a los Estados partes: respetar, proteger y cumplir. Respecto a la obligación de respetar, se exige a los Estados que eviten las medidas que obstaculicen o impidan el disfrute del derecho a la educación. Por otro lado, la obligación de proteger impone al Estado adoptar medidas que eviten que el derecho a la educación sea obstaculizado por terceros. Por último, la obligación de cumplir consta, a su vez, de dos deberes: facilitar y proveer<sup>73</sup>; el primero exige que el Estado adopte medidas positivas que permitan a individuos y comunidades disfrutar del derecho a la educación y les presten asistencia, el segundo, exige al Estado entregar el derecho a la educación<sup>74</sup>.

---

70 Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales. Art. 13.

71 Convención Americana sobre Derechos Humanos. Art. 26, y Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Art. 13.

72 Convención sobre los Derechos del Niño. Arts. 29 y 30; Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza. Art. 10; Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Art. 10; Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migrantes y sus familias. Art. 30; Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial. Art. 7; Convención sobre el Estatuto de los Refugiados. Art. 22.

73 Naciones Unidas, Observación General N°3, La índole de las obligaciones de los Estados Partes (párrafo 1 del artículo 2 del pacto) CDESC, quinto periodo de sesiones 1990, párr. 46.

74 *Ibidem*. Párr.47.

En cuanto a sus estándares, el CDESC distingue cuatro<sup>75</sup>:

**a. Disponibilidad:** los Estados partes tienen la obligación de asegurar en cantidad suficiente las instituciones y programas educacionales para que toda la población pueda ejercer su derecho a educación.

**b. Accesibilidad:** los Estados partes tienen la obligación de asegurar que las instituciones y programas educacionales sean accesibles a todas las personas. Este estándar se compone de tres dimensiones:

- No discriminación: el derecho a la educación debe ser accesible a todas las personas sin ningún tipo de discriminación.
- Accesibilidad material: el derecho a la educación tiene que realizarse materialmente. Esto implica que debe ser accesible en términos geográficos o de manera remota, como en el caso de la educación a distancia.
- Accesibilidad económica: el derecho a la educación tiene que estar al alcance de todas las personas sin que la condición de pago obstaculice su realización.

**c. Aceptabilidad:** los Estados partes tienen la obligación de asegurar que los programas de estudio y métodos pedagógicos sean considerados aceptables por los y las estudiantes y, cuando proceda, por sus padres, madres y/o cuidadores principales. Este estándar se refiere a la calidad de la educación y engloba criterios como el entorno, los docentes, el trato y la salud.

**d. Adaptabilidad:** los Estados partes tienen la obligación de asegurar que la educación sea flexible y pueda responder a las necesidades de las y los estudiantes en contextos culturales diversos, y adaptarla a las necesidades de las sociedades y comunidades que están en constante transformación.

Un ejemplo de proteger la accesibilidad de la educación es justamente velar porque terceros, incluidos padres y empleadores, no impidan que los niños y niñas asistan a la escuela<sup>76</sup>. De esta forma, para el CDESC las violaciones del derecho a la educación pueden producirse mediante la acción directa de los Estados partes o porque no adopten las medidas que exige el Pacto, es decir, por obra u omisión<sup>77</sup>.

En síntesis, sobre el derecho a la educación, se evalúan las siguientes obligaciones:

---

<sup>75</sup> Ibidem. Párr.6.

<sup>76</sup> ONU, CDESC (Quinto período de sesiones, 1990). Observación General 3. *La índole de las obligaciones de los Estados partes*. (párr. 1 del art. 2 del Pacto). Párr. 50.

<sup>77</sup> Ibidem. Párr. 58.

## Esquema nº5

# OBLIGACIÓN GENERAL, ESPECIAL Y SU DESCRIPCIÓN SOBRE EL DERECHO A LA EDUCACIÓN

OBLIGACIÓN	OBLIGACIÓN ESPECIAL O REFORZADA	DESCRIPCIÓN DE LA OBLIGACIÓN
Proteger	● Obligación del Estado de adoptar medidas que eviten que el derecho a la educación sea obstaculizado por terceros.	Resguardar la accesibilidad a la educación de niños, niñas y adolescentes, respecto de terceros que puedan impedir que puedan asistir a la escuela.
Cumplir	● Obligación del Estado de adoptar medidas positivas que permitan a individuos y comunidades disfrutar del derecho a la educación.	Facilitar que los individuos y comunidades puedan disfrutar del derecho a la educación.

Fuente: Elaboración propia a partir de la Observación general 3 del CDESC.

Por otro lado, el derecho a la libertad de conciencia y religión está consagrado en varios tratados internacionales<sup>78</sup> y comprende:

La libertad de tener la religión o las creencias de su elección, así como la libertad de manifestar su religión o sus creencias, individual o colectivamente, tanto en público como en privado, mediante el culto, la celebración de los ritos, las prácticas y la enseñanza<sup>79</sup>.

Este derecho tiene múltiples dimensiones y está interrelacionado con otros derechos humanos, como el derecho a la libertad de expresión o el derecho a la vida<sup>80</sup>. En este capítulo, una de las dimensiones relevantes es el derecho a la libertad de culto<sup>81</sup>, ya que se “extiende a los actos rituales y ceremoniales que dan expresión directa a las creencias, así como a las diversas prácticas que forman parte de esos actos, incluido [...] el uso de fórmulas y objetos rituales”<sup>82</sup>. El SUDH plantea deberes al Estado respecto a la protección de estos actos rituales y ceremoniales, en efecto, el Consejo de Derechos Humanos insta a que los Estados hagan los máximos esfuerzos para garantizar que se respeten y protejan los lugares de

78 Declaración Universal de Derechos Humanos. Art. 18; Pacto Internacional de Derechos Civil y Políticos. Arts. 2.1, 18 y 27; Convención Americana sobre Derechos Humanos. Arts. 1 y 12.

79 ONU, Asamblea General. (1981). *Declaración sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas en la religión o las convicciones*. art 1 (1).

80 ACNUDH. *Libertad de Religión*. <https://www.ohchr.org/es/topic/freedom-religion#:~:text=Acerca,y%20a%20adorar%20sin%20injerencias%20indebidas>.

81 ACNUDH. (25 de noviembre de 1981). *Declaración sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas en la religión o las convicciones*. Art. 6 letra a).

82 Comité de Derechos Humanos. Observación general 22. Párr.4.

culto y que se adopten medidas adicionales cuando sean vulnerables a la profanación o destrucción<sup>83</sup>. En relación con ataques generados por terceros, los Estados tienen la obligación de garantizar la libertad de religión o de creencias a las personas que se encuentran dentro de su jurisdicción, cuando se cometen actos de violencia u otros actos de intolerancia religiosa contra las personas<sup>84</sup>.

## Esquema nº6

### OBLIGACIÓN GENERAL, ESPECIAL Y SU DESCRIPCIÓN SOBRE EL DERECHO A LA LIBERTAD DE CONCIENCIA Y RELIGIÓN (LIBERTAD DE CULTO)

OBLIGACIÓN	OBLIGACIÓN ESPECIAL O REFORZADA	DESCRIPCIÓN DE LA OBLIGACIÓN
Garantía	<ul style="list-style-type: none"> <li>Obligación de garantizar la libertad de religión o de creencias a las personas cuando se cometen actos de violencia u otros actos de intolerancia religiosa contra las personas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Los Estados tienen la obligación de proteger a las personas víctimas de actos de violencia u otros actos de intolerancia religiosa. Los autores de esos ataques deben ser juzgados.</li> <li>El Estado debe adoptar medidas para garantizar que se respeten y protejan plenamente los lugares, santuarios y símbolos religiosos y debe adoptar medidas adicionales en los casos en que sean vulnerables a la profanación o la destrucción.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia a partir de la Observación General 22, *Libertad de pensamiento, de conciencia y de religión* (Art. 18) de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (1993); Informe de la Relatora Especial sobre libertad de religión o de creencias de 2004 y la Resolución 6/37 del Consejo de Derechos Humanos de 2007.

Con relación al derecho a la libertad de circulación y residencia<sup>85</sup>, la Corte IDH ha señalado:

[...] las restricciones *de facto* si el Estado no ha establecido las condiciones ni provisto los medios que permiten ejercerlo, por ejemplo, cuando una persona es víctima de amenazas u hostigamientos y el Estado no provee las garantías necesarias para que pueda transitar y residir libremente en el territorio de que se trate, incluso cuando las amenazas y hostigamientos provienen de actores no estatales.

Asimismo, la Corte ha indicado que la falta de una investigación efectiva de hechos violentos puede propiciar o perpetuar un exilio o desplazamiento forzado<sup>86</sup>.

<sup>83</sup> Consejo de Derechos Humanos. 2007. Resolución 6/37. Párr.9 e).

<sup>84</sup> Comisión de Derechos Humanos. (20 de diciembre de 2004). *Informe presentado por Asma Jahangir, Relatora Especial sobre la libertad de religión o de creencias*. E/CN.4/2005/61. Párr. 75.

<sup>85</sup> Declaración Universal de los Derechos Humanos. Art. 13; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Art. 12. Expresamente señalado en el Sistema interamericano de Derechos Humanos: Convención Americana sobre Derechos Humanos. Art.22.

<sup>86</sup> Corte IDH. Caso Miembros de la Aldea Chichupac y comunidades vecinas del Municipio de Rabinal vs. Guatemala. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 30 de noviembre de 2016.

En otras palabras, la situación típica de la vulneración al derecho a la libertad de circulación y residencia son los casos de exilio o desplazamiento forzado, incluso cuando estos sean provocados por agentes no estatales. En ese sentido, el fenómeno del desplazamiento forzoso distingue entre el desplazamiento forzado externo y el interno.

Por una parte, las víctimas de desplazamiento forzado externo, también llamadas refugiados, son aquellas personas que se ven obligadas a abandonar su país por razones graves. Así lo reconoce el artículo 1º, A.2, de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967. Por otro lado, los desplazados internos son:

Las personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos [...], y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida<sup>87</sup>.

Las normas internacionales relativas a la protección y tratamiento de los desplazados internos son la *Convención de la Unión Africana para la protección y asistencia de los desplazados internos en África* y los *Principios rectores de los desplazamientos internos*. Estos Principios se fundamentan en el derecho humanitario internacional y en los instrumentos relativos a los derechos humanos vigentes, que sirven de pauta internacional para orientar a los gobiernos, así como a los organismos internacionales humanitarios y de desarrollo en la prestación de asistencia y protección a las personas que se desplazan internamente.

Por su parte, la Relatoría Especial de Naciones Unidas sobre los derechos humanos de los desplazados internos se refiere particularmente a los contextos donde se puede producir este fenómeno: los “conflictos armados contemporáneos y las situaciones de violencia generalizada, y la cantidad cada vez mayor de personas desplazadas internamente por la violencia y los conflictos, exigen la atención urgente de los gobiernos y la comunidad internacional para prevenirlos”<sup>88</sup>.

En dicho marco, la Relatoría Especial señala dos obligaciones relacionadas al derecho a no ser desplazado: a) prohibición del desplazamiento arbitrario, y b) obligación de las autoridades de prevenir el desplazamiento arbitrario. La prohibición del desplazamiento arbitrario incluye<sup>89</sup> los desplazamientos basados en políticas de apartheid, “limpieza étnica” o prácticas similares cuyo objeto o cuyo resultado sea la alteración de la composición étnica, religiosa o racial de la población afectada; en situaciones de conflicto armado, a menos que así lo requiera la seguridad de la población civil afectada o razones militares imperativas.

---

87 Comisión de Derechos Humanos. (11 de febrero de 1998). *Principios rectores de los desplazamientos internos*. E/CN.4/1998/53/Add.2\*. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G98/143/20/PDF/G9814320.pdf?OpenElement>

88 Asamblea General de las Naciones Unidas. (16 de julio 2021). *Derechos humanos de los desplazados internos*. A/76/169. Párr. 33. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N21/194/89/PDF/N2119489.pdf?OpenElement>

89 Comisión de Derechos Humanos. (1998). *Principios rectores de los desplazamientos internos*. Principio 6.2. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G98/143/20/PDF/G9814320.pdf?OpenElement>

Finalmente, en relación con el derecho de propiedad<sup>90</sup>, según la jurisprudencia de la Corte IDH, se entiende como un concepto amplio que “abarca, entre otros, el uso y goce de los bienes, definidos como cosas materiales apropiables, así como todo derecho que pueda formar parte del patrimonio de una persona. [Asimismo, este] no es absoluto y puede ser objeto de restricciones y limitaciones”<sup>91</sup>.

A nivel del SIDH, la gran mayoría de los estándares específicos respecto a la responsabilidad de los Estados ante vulneraciones al derecho de propiedad cometidas por particulares, vinculado a proyectos de desarrollo económico y acciones de prevención que pueda tomar el Estado, se tratan de propiedad que no tenga el carácter de indígena. La tutela del derecho a la propiedad colectiva y las tierras de los pueblos indígenas cuenta con abundante trabajo en el SUDH<sup>92</sup>, en la jurisprudencia de la Corte IDH<sup>93</sup> y ha sido desarrollado por la CIDH<sup>94</sup>. De forma similar, ha sido el tratamiento de este derecho cuando han existido afectaciones por parte del Estado, especialmente en el caso de las expropiaciones<sup>95</sup>.

---

90 Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 17 y Convención Americana sobre Derechos Humanos, art. 21.

91 Corte IDH. Caso Perozo y otros vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 28 de enero de 2009. Párr. 399; Caso Ivcher Bronstein vs. Perú, supra nota 59. Párr. 122; Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua, supra nota 36. Párr. 144; Caso Salvador Chiriboga vs. Ecuador, supra nota 28. Párr. 55; Caso Chaparro Álvarez y Lapo Iñiguez vs. Ecuador, supra nota 29. Párr. 174; Caso Palamara Iribarne vs. Chile, supra nota 63. Párr. 102; Caso Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia del 17 de junio de 2005. Serie C núm. 125. Párr. 137; y Caso de la Comunidad Moiwana vs. Suriname. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia del 15 de junio de 2005. Serie C núm. 124. Párr. 129. Ver también, Caso “Cinco Pensionistas” vs. Perú, supra nota 20. Párr. 102.

92 Asamblea General de Naciones Unidas. (6 de agosto de 2014). *Los derechos de los pueblos indígenas, incluidos sus derechos económicos, sociales y culturales en el marco para el desarrollo después de 2015; Informe de la Relatora Especial del Consejo de Derechos Humanos sobre los derechos de los pueblos indígenas. A/69/267; Asamblea General de Naciones Unidas. (17 de julio de 2019). Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas. A/74/149.*

93 Corte IDH. Caso Miembros de la Aldea Chichupac y comunidades vecinas del Municipio de Rabinal vs. Guatemala. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia del 30 de noviembre de 2016; Caso Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) vs. Argentina. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia del 6 de febrero de 2020; Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia del 31 de agosto de 2001; Caso Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) vs. Argentina. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia del 6 de febrero de 2020; Corte IDH. (2021). *Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos Núm. 11: Pueblos Indígenas y Tribales.*

94 CIDH. (2021). *Derecho a la libre determinación de los Pueblos Indígenas y Tribales.* OEA/Ser.L/V/II; CIDH. (2009). *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.* OEA/Ser.L/V/II.Doc.56/09; CIDH (2015). *Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: Protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo.* OEA/Ser.L/V/II.Doc. 47/15; CIDH. (2019). *Situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas y tribales de la Panamazonia.* OAS/Ser.Lxak/V/II. Doc. 176.

95 Corte IDH. Caso Salvador Chiriboga vs. Ecuador. Reparaciones y costas. Sentencia del 3 de marzo de 2011.

No obstante, esta consideración cobra otro sentido cuando la Corte IDH ha interpretado el artículo XXIII de la Declaración Americana de Derechos Humanos y la Convención Americana sobre derechos humanos en el sentido de que la obligación de respetar, proteger y garantizar el derecho a la vida contiene no sólo el derecho de todo ser humano a no ser privado de la vida arbitrariamente, sino también el derecho a que no se le impida el acceso a las condiciones que le permitan una existencia digna, y que el Estado garantice la creación de las condiciones que se requieran para evitar violaciones a ese derecho básico<sup>96</sup>.

Por este motivo, dado que no existen estándares específicos en la materia, se debe considerar la obligación general de proteger la integridad física y la vida de las personas, y el Estado debe adoptar medidas que permitan a las personas tener las condiciones mínimas para su existencia.

En consideración a las obligaciones estatales expuestas, este capítulo se enfoca en las afectaciones a los derechos a la educación, libertad de conciencia y religión, libertad de circulación y residencia y a la propiedad; y los principales delitos tipificados en el Código Penal chileno y otras leyes, establecidos para sancionar dichas afectaciones, divididos en cuatro categorías:

- a. Delitos que afectan el derecho a la educación: incendios a centros educacionales<sup>97</sup>.
- b. Delitos contra bienes jurídicos patrimoniales que pueden afectar la subsistencia de las personas vinculados al robo en lugar habitado y no habitado<sup>98</sup>; usurpación<sup>99</sup>, robo o hurto de madera<sup>100</sup>, incendios a hogares<sup>101</sup>.
- c. Delitos que afectan la libre circulación y residencia: acciones que atenten contra la libertad de circulación de las personas en la vía pública, a través de medios violentos e intimidatorios<sup>102</sup>.
- d. Delitos que afectan la libertad de culto: incendios de lugares de culto y delitos de homicidio, lesiones, amenazas, secuestro contra autoridades religiosas.

---

96 Herrera, C. (2008). El derecho de propiedad en el sistema interamericano de derechos humanos, ni frívolo ni exclusivamente masculino imperativo para erradicar la pobreza y discriminación de las mujeres. En: *Interpretación de los principios de igualdad y no discriminación para los derechos humanos de las mujeres en los instrumentos del Sistema Interamericano* (pp. 305-320). Editado por IIDH, Costa Rica.

97 Código Penal. Libro Segundo, Crímenes y simples delitos y sus penas. Título IX, Crímenes y simples delitos contra la propiedad. Delitos del núm. IX Del incendio y otros estragos.

98 Código Penal. Libro Segundo. Título IX crímenes y simples delitos contra la propiedad. Delitos del párrafo III Del robo con fuerza en las cosas del Robo con fuerza en las cosas.

99 Código Penal. Libro Segundo. Título IX crímenes y simples delitos contra la propiedad. Delitos del párrafo VI. Artículo 458.

100 Código Penal. Libro Segundo, Crímenes y simples delitos y sus penas. Título IX, Crímenes y simples delitos contra la propiedad Art. 448 septies.

101 Código Penal. Libro Segundo. Título IX crímenes y simples delitos contra la propiedad. Delitos del Nro IX. Del incendio y otros estragos. Art. 448

102 Código Penal. Libro Segundo, Crímenes y simples delitos y sus penas. Título IX, Crímenes y simples delitos contra la propiedad Art. 268 septies.

## 5. ANÁLISIS DE LA NORMATIVA CHILENA SOBRE SEGURIDAD PERSONAL

La Constitución Política de la República de Chile establece en el artículo 19 núm. 7 “el derecho a la libertad personal y a la seguridad individual”. De acuerdo con Cea Egaña (2012) este derecho dice relación con:

El conjunto de acciones y recursos, deberes y prohibiciones destinados a que la persona natural, titular del derecho a la libertad de movilización, pueda ejercer realmente, sin temores de ser ilegítimamente amenazada, impedida o perturbada de hacerlo y que, si ocurren hechos que vulneran ese atributo, pueda obtener su pronto remedio y sanción, sea obrando *ex ante* o *ex post*<sup>103</sup>.

En esta perspectiva se reconoce el carácter de precondition de la seguridad personal, pues se considera que, si bien se trata de derechos distintos, la libertad individual y la seguridad personal están vinculados “[son]...complementarios, al extremo que el primero carece de sentido práctico en ausencia o insuficiencia del segundo. Ambos se conjugan con cualidad esencial, de modo que poco o nada sirve la proclamación de la libertad individual sin la seguridad personal, ni ésta tiene objeto cuando no cabe gozar de aquella”<sup>104</sup>.

Por otra parte, tanto en la práctica jurisprudencial como de la historia fidedigna del establecimiento de este precepto, aparece que la seguridad personal es una garantía fundamental en la relación Estado-individuo. Desde este punto de vista, la seguridad personal es un derecho que se ve especialmente conculcado por el Estado y, en especial, por la administración de justicia, particularmente por actividades persecutorias y preventivas. Esto explica que la interpretación tradicional de este derecho otorgue a la persona detenida o privada de libertad en un centro administrado por el Estado, garantías referidas a los requisitos de la privación legal de la libertad y los recursos judiciales que proceden en su contra; y además, explica que el derecho a la seguridad personal no se haya interpretado como una garantía en las relaciones individuo-individuo, en las que el Estado deba mediar a través de acciones positivas.

Por consiguiente, en el caso del derecho chileno resulta más apropiado referirse a “deberes del Estado en materia de seguridad personal”. Si bien la Constitución y los tratados internacionales suscritos por Chile reconocen el derecho a la seguridad individual, su alcance se ha reducido en la jurisprudencia internacional y, particularmente, la nacional, a un catálogo de derechos de la persona detenida. En ambos casos, la seguridad personal ha sido entendida fundamentalmente como un asunto que atañe las relaciones individuo-Estado. Así, las garantías penales y procesales penales las tiene un individuo quien reclama directamente al Estado porque, en la experiencia latinoamericana, la principal amenaza a sus derechos humanos ha sido la propia actividad del Estado. Sólo recientemente en el plano internacional se han comenzado a reconocer ciertas garantías de seguridad personal exigibles al Estado en las relaciones entre particulares, pero en circunstancias muy calificadas<sup>105</sup>.

---

103 José Luis Cea Egaña (2012). Derecho Constitucional Chileno p. 257.

104 Ibidem.

105 Corte IDH. Velásquez Rodríguez vs. Honduras. Sentencia del 29 de julio de 1988;

En el plano nacional, la revisión de la Constitución, de las leyes de quórum calificado y leyes de rango normal arroja una dispersión de la regulación de la seguridad personal, en la que se le reconoce institucionalmente de manera indirecta a través de la previsión de ciertos deberes que diversos órganos del Estado deben adoptar para la prevención de delitos. En particular se referirán:

- Ley 20.502: Sobre el Ministerio del Interior y Seguridad Pública y el Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del consumo de drogas y alcohol. Específicamente, artículo 9 de la Subsecretaría del Interior y artículo 12 y 13 de la Subsecretaría de Prevención del Delito.
- Ley 18.961: Ley Orgánica Constitucional de Carabineros. Específicamente, artículo 2.
- Constitución Política de Chile. Específicamente, artículo 19, núm. 19.

## **5.1 Acceso a medidas de seguridad personal razonables**

La correlación de la legislación nacional con los estándares internacionales permite una aproximación, desde el punto de vista normativo, a su cumplimiento por parte del Estado de Chile. Como se ha visto al examinar el terreno internacional, si bien no hay garantías específicas en materia de seguridad personal, hay deberes del Estado referidos a la prevención de delitos cuyo cumplimiento es crucial para esas garantías. Considerados conjuntamente, estos deberes permiten delinear los contornos de la seguridad personal.

De acuerdo con los estándares internacionales “toda persona tiene derecho a una medida razonable de seguridad personal, y, por ende, para la prevención y protección de la vida, la integridad corporal y la libertad individual”. Esta formulación no aparece recogida en Chile tal como aparece en el derecho internacional, no obstante, aparece parcialmente recogida por la Constitución (artículo 19, núm. 7) y Ley Orgánica Constitucional de Carabineros (artículo 2, Ley 18.961)<sup>106</sup>.

De esta forma, se puede dar lugar a la siguiente formulación: Toda persona tiene derecho a la vida, a la integridad corporal y a la libertad individual, y toda persona puede requerir medidas de prevención razonables de los órganos encargados de la prevención. Aquí se hace referencia a tres tipos de derechos: a la vida, a la integridad corporal y la libertad individual, pero debido a que las medidas de aseguramiento de estos derechos, desde la perspectiva de la prevención de delitos o amenazas a la seguridad personal, son las mismas y los deberes corresponden a las mismas instituciones, es posible hacer un examen general de estos tres derechos y consolidarlos en una misma y única formulación.

---

<sup>106</sup> “Carabineros de Chile, como parte de la Administración del Estado, está al servicio de la comunidad y sus acciones se orientarán a la prevención de delitos, al control y restablecimiento del orden público y a la seguridad pública, así como a otras que le asignen las leyes”.

El derecho a una medida razonable de seguridad personal puede desagregarse en cuatro aspectos que involucran diferentes actividades del Estado:

- a. Acceso a medidas de seguridad:** La seguridad personal supone que las personas afectadas pueden exigir medidas de protección idóneas e inmediatas cuando la situación lo amerita, y dichas medidas deben incidir en la frecuencia de eventos que afectan la seguridad personal y que constituyan amenazas delictivas al derecho a la vida, a la integridad corporal y la seguridad individual.
- b. Acceso a recursos suficientes y adecuados:** La seguridad personal supone que el Estado destina recursos preventivos suficientes para otorgar una medida razonable de seguridad y adecuados para hacer frente el tipo de inseguridad esperada y que constituyan amenazas delictivas a los derechos en cuestión.
- c. Acceso a medidas oportunas y eficaces de seguridad:** La seguridad personal supone que en casos de inseguridad (no aún constitutiva de delitos), las personas afectadas pueden solicitar la asistencia oportuna y eficaz de los mecanismos preventivos, especialmente, cuando estas constituyan amenazas delictivas al derecho a la vida, a la integridad corporal y la libertad individual.
- d. Distribución equitativa de recursos de seguridad:** La seguridad personal no tiene un carácter absoluto y se debe reconocer al Estado la suficiente discreción en el manejo y administración de recursos de seguridad. No obstante, la distribución de los recursos de seguridad debe estar orientada por un criterio de equidad en función de la frecuencia esperada de violencia interpersonal en el territorio en cuestión, especialmente, en materia de seguridad personal<sup>107</sup>.

## **5.2 Existencia de planes y medidas en materia seguridad personal**

En segundo lugar, el derecho a una medida razonable de seguridad requiere que el Estado utilice sus recursos de manera organizada y susceptible de ser examinada críticamente por parte de la sociedad civil. El examen del derecho y práctica internacional relevante permite formular el siguiente estándar: Toda persona tiene derecho a que la autoridad formule planes en materia de seguridad personal que sean respetuosos de los derechos humanos. La exigencia de planes o programas es relativa al adecuado manejo de los recursos en materia de seguridad personal, y que deben ir adaptándose a la realidad territorial. Si bien en Chile este estándar tampoco aparece explícitamente, sí existe el deber de ciertos órganos del Estado –como Carabineros– destinados a la prevención de delitos, dictar planes y organizar racionalmente los recursos en materia de seguridad personal.

---

<sup>107</sup> Ley 18.961. Ley Orgánica Constitucional de Carabineros. Art. 30. Carabineros de Chile deberá elaborar de acuerdo con las directrices emanadas de la Subsecretaría del Interior, un Plan Estratégico de Desarrollo Policial, el cual contemplará un período de ejecución de a lo menos seis años, debiendo ser evaluado y actualizado cada tres años o conforme lo ameriten las circunstancias. Este Plan y sus modificaciones deberán aprobarse por el Ministro del Interior y Seguridad Pública.

### **5.3 Derecho a informarse de los planes y medidas de seguridad personal**

En tercer lugar, el derecho a una medida razonable de seguridad requiere que la ciudadanía pueda informarse de las actividades del Estado en materia de seguridad personal y, por ende, de las actividades de prevención de las que puede beneficiarse. En materia internacional el estándar puede formularse como sigue: Toda persona tiene derecho a informarse sobre los planes y medidas de seguridad personal adoptadas por la autoridad competente. Si bien en el plano nacional no aparece explícitamente formulado un derecho a la seguridad personal que signifique considerar que el Estado deba informar sobre los planes en esta materia, si existe el deber de ciertos órganos del Estado, como Carabineros, destinados a la prevención, de informar de dichos planes<sup>108</sup>. Este es un correlato al derecho a que el Estado tenga el deber de tener planes y programas en materia de prevención, en referencia a la seguridad personal. En efecto, el derecho a la seguridad personal supone que los individuos potencialmente afectados puedan informarse debidamente sobre los planes y programas adoptados por la autoridad.

### **5.4 Derecho a que se mantenga el derecho a la seguridad personal y a participar en el proceso penal**

En cuarto lugar, el derecho a una medida razonable de seguridad requiere que las personas afectadas por un delito, y que, por ende, se encuentran en un estado de inseguridad, puedan acceder a los servicios de persecución que dispone el Estado. En materia internacional el estándar puede formularse como sigue: Toda persona tiene derecho a que se mantenga su derecho a la seguridad personal y a participar del proceso penal. El derecho de las víctimas a participar en el proceso penal está asegurado en la normativa nacional, aunque no a nivel constitucional. En efecto, la Constitución chilena establece ciertos derechos en la materia, pero para la persona acusada de un delito, en cambio, las posibilidades de intervención de la víctima se encuentran limitadas, aunque reconocidas por la legislación<sup>109</sup>. Desde el punto de vista de la seguridad personal, se trata de mantener dicho derecho cuando ya se ha materializado un delito. Las personas pueden exigir que se mantenga su derecho a la seguridad personal en referencia a su derecho a la vida, a la integridad corporal y libertad individual, lo que supone transitar desde los momentos previos a la comisión de violencia interpersonal, al momento que dichos eventos ya se han cometido o puedan seguir cometiéndose.

---

108 Ley 18.961. Ley Orgánica Constitucional de Carabineros. Art. 2º ter y Art. 4 bis inciso 2.

109 Código Procesal Penal. Art. 78, art. 109 y art. 173.

## 6. ANÁLISIS DE DATOS EN MATERIA DE SEGURIDAD PERSONAL Y VIOLENCIAS

El esquema metodológico de triangulación de información presentado es una estrategia utilizada en la investigación social y científica para obtener una comprensión más completa y precisa de un fenómeno o problema. Este enfoque se basa en la idea de que al combinar múltiples fuentes de datos, métodos de recopilación y perspectivas, se puede obtener una imagen más sólida y fiable de la realidad estudiada, en este caso, las violencias ocurridas en las regiones del centro-sur del país.

Figura n°1

**Esquema metodológico de triangulación de información**



Fuente: Elaboración propia.

## **6.1 Análisis de datos primarios: percepciones de las violencias, injusticia e inseguridad en la zona centro-sur de Chile**

La decisión de relevar la percepción de distintos tipos de actores claves de las regiones del centro-sur sobre la situación de derechos humanos, se realiza desde la comprensión de que los significados y las creencias que tienen los actores son parte de la realidad que se busca entender. Esta sección de la investigación cualitativa fue de tipo descriptiva, exploratoria y analítica. La metodología cualitativa no estudia una población representativa del universo estudiado, como plantea la metodología cuantitativa, sino que, a partir de un número limitado de sujetos, analiza su visión en profundidad sobre el fenómeno. Por lo tanto, no se busca la generalización, sino la especificidad de la realidad observada.

Para este análisis cualitativo, la herramienta metodológica utilizada fue la entrevista semi estructurada, con una pauta diseñada para cada actor en particular.

A continuación, se describen y analizan las principales percepciones, visiones y opiniones de los entrevistados<sup>110</sup>. El foco de las preguntas se dirige a la situación de violencia de las regiones centro-sur, los potenciales derechos vulnerados, las percepciones sobre los riesgos de esas vulneraciones, los diagnósticos realizados sobre el problema y las medidas que se han implementado desde las instituciones involucradas.

### **6.1.1 Sobre el derecho a la seguridad personal (derechos a la vida, libertad individual y a la integridad corporal)**

Sobre las percepciones levantadas en el trabajo de campo, se reconoce la existencia de delitos contra la vida y la seguridad de las personas. Los relatos están asociados principalmente a disparos y amenazas.

Desde la óptica de las autoridades, los delitos que se cometen en la zona (como los homicidios), se ubican en el promedio de los que se registran en las otras regiones del país. Sin embargo, señalan que dadas sus características generan un alto impacto en la percepción y preocupación pública. La población teme por su vida e integridad física y psicológica, a muchas familias les asusta salir de sus casas, que les disparen, que puedan ser víctimas de las quemaduras de sus casas, etc.

Al respecto, las autoridades indican que el Estado tiene falencias para abordar integral y adecuadamente la situación y, de esa manera, garantizar a la población su derecho a la integridad física y psicológica.

---

<sup>110</sup> Durante junio y julio de 2023 se hicieron 32 entrevistas a actores claves de la zona: autoridades (delegados presidenciales regionales y provinciales, diputados, senadores, gobernadores, alcaldes, fiscales regionales), funcionarios públicos del *Plan Buen Vivir*, policías (jefes regionales de PDI, generales jefes de zona de Carabineros), gremios, usuarios del *Programa de apoyo a víctimas de violencia rural*, asociaciones de víctimas de violencia rural de la macrozona, comunidades indígenas y organizaciones intermedias.

A pesar de las insuficiencias, las autoridades mantienen un contacto permanente con las víctimas. Tanto la Delegación Regional como la Provincial cuentan con equipos de personas que las contactan y les ofrecen la posibilidad de acceder a los distintos programas del Estado. Seguidamente, son derivadas a los centros de atención de víctimas para que reciban atención psicológica, legal y de asistentes sociales.

En tanto, el relato de las víctimas está marcado por el temor y el trauma ocasionado por el delito cometido en su contra y que puso en riesgo sus vidas. Al ser entrevistada, una de ellas comenta que “la gente está amedrentada, se oscurece un poco y ya no sale nadie al campo.” (usuario de *Programa de apoyo a víctimas de violencia rural*).

Algunas de las personas entrevistadas asociaron algunos hechos de violencia con la participación de grupos mapuches. En esa línea, hay artículos de prensa que destacan hechos violentos en cuyo sitio del suceso encontraron panfletos alusivos a causas reivindicativas<sup>111</sup>.

Sin embargo, otros entrevistados señalan que la situación de violencia no tiene relación directa con la causa mapuche ni sus reivindicaciones ni es una disputa simplemente entre personas indígenas y no indígenas. En efecto, parte de los usuarios del *Programa de apoyo a víctimas de violencia rural* son justamente pertenecientes al pueblo mapuche. Para algunas de las víctimas hay una sensación de abandono por parte de Carabineros y del Estado en general. Consideran que las instituciones estatales no han cumplido con su obligación de garantizar su seguridad e integridad personal.

Esta opinión se complementa con la de algunos representantes de los gremios de la región, que indican que las personas están en permanente alerta, tomando ciertos resguardos y modificando conductas que eran comunes en su vida cotidiana. Estos mismos representantes gremiales consideran que el Estado ha realizado un diagnóstico equivocado o insuficiente de lo que sucede en la región. Para algunos lo central es realizar un trabajo en conjunto entre Carabineros, la PDI, otras autoridades, la sociedad civil y los gremios. Otros representantes gremiales consideran que falta “mano dura”, señalan que no es aceptable que aún no se haya determinado quienes son los culpables de los hechos de violencia que se suscitan todas las semanas, y que causan muertes y sufrimiento a la población.

En una visión opuesta, las autoridades policiales coinciden en señalar que, de acuerdo con algunos parámetros, hoy en día es posible afirmar que la violencia ha bajado. En este sentido, sostienen que son las distintas medidas que ha adoptado el Estado las que han permitido que los niveles de violencia disminuyan.

---

<sup>111</sup> Poblete, J. (7 de mayo de 2021). Crisis en La Araucanía: Panfletos dejados en atentados revelan amenazas de grupos radicales a comunidades mapuche pacíficas. Ex-Ante. <https://www.ex-ante.cl/crisis-en-la-araucania-panfletos-dejados-en-atentados-revelan-disputas-entre-comunidades-mapuche-pacificas-y-grupos-radicales/>

Aunque es posible hablar de la baja de algunos delitos, esto no exime al Estado de implementar más y mejores medidas que provoquen un impacto de largo plazo. Las víctimas de la violencia y otros sectores de la población sienten mucho temor frente a actos de violencia que puedan afectar su integridad física y la de sus familias, por eso mantienen un permanente estado de alerta frente a la posibilidad de ser nuevamente perjudicados por otro acto delictual. En ese sentido, pese a las cifras más positivas, la población no ha logrado retornar a una vida cotidiana con una sensación de seguridad.

En consecuencia, el Estado debe continuar desarrollando medidas que den garantías de seguridad a la población y una reparación efectiva a las víctimas.

### **6.1.2 Sobre el derecho a la educación**

En cuanto al derecho a la educación y su posible vulneración derivada de la situación de la violencia en las regiones del centro-sur, las percepciones de los actores entrevistados confluyen respecto de que existe una afectación a este derecho en los sectores donde las situaciones de violencia son más críticas. Los relatos se articulan en torno a la mención de hechos de violencia que involucran atentados incendiarios y quema de establecimientos educacionales.

También se mencionan las dificultades para asistir a los establecimientos educacionales, debido a los cortes de caminos o por la inseguridad en los caminos en sectores rurales. En esa línea, Mónica Oettinger, representante de la Sociedad Agrícola y Ganadera de Valdivia (SAVAL) mencionó que el furgón escolar no se atrevía a ir a buscar a los niños que van a la escuela o al liceo de Máfil.

Pese a lo anterior, las autoridades policiales precisan que las situaciones de afectación no son generalizadas, más bien se encuentran circunscritas a sectores –particularmente rurales– de la zona. No obstante, reconocen que la gravedad de la vulneración no se mide en función de la prevalencia o cantidad de personas afectadas. Al respecto, un General de Carabineros de la región del Biobío señala:

Son colegios rurales, 15 alumnos, pero es tremendamente importante que ese colegio esté ahí, porque hay alumnos que para llegar a ese colegio caminan cinco, diez kilómetros o se trasladan en caballares, por lo tanto, ya que no podemos tener ese colegio en ese sector, y que tengan que desplazarse veinte kilómetros más, yo creo que es tremendamente complejo.

Asimismo, otras autoridades señalan que las situaciones de violencia en sectores específicos de estas regiones se traducen en la afectación del derecho a la educación reflejada en las cifras de deserción escolar, es decir, niños, niñas y adolescentes que no están gozando del derecho a acceder a educación. Al respecto, la Delegación Provincial de Malleco y Araucanía plantea que ese podría ser el motivo de que, actualmente, en las comunas de Ercilla, Collipulli y algunos sectores de Victoria exista más deserción y exclusión escolar.

Ahora bien, habiendo un consenso sobre una afectación al derecho a la educación, existen miradas disímiles en torno al actuar del Estado en materia de prevención y acción ante dichas vulneraciones. Por un lado, los representantes de los gremios tienen una visión más crítica, pues perciben que el Estado no ha tomado medidas para hacer frente a la complejidad del problema. En cambio, otros actores y autoridades estiman que, a pesar de que sí se han tomado acciones orientadas a enfrentar los hechos de violencia y la afectación que producen en el acceso a la educación, dichas medidas son insuficientes o tardías.

Por el contrario, las autoridades sostienen que existen planes concretos orientados a hacerse cargo de la brecha existente en el acceso a la educación derivada de las situaciones de violencia.

En definitiva, las percepciones de distintos actores de interés evidencian una situación de afectación al derecho a la educación, que más allá de tener un alcance limitado geográficamente, constituye un escenario de vulneración donde el Estado ha tomado medidas que son insuficientes para enfrentar el complejo escenario que se vive en los sectores afectados de la zona centro-sur.

### **6.1.3 Sobre el derecho a la libertad religiosa**

Acerca de posibles afectaciones a la libertad religiosa de los habitantes de las regiones del centro-sur del país, las percepciones se distinguen en función de dos aristas de distinta naturaleza en cuanto violencia, pero ambas vulneran este derecho.

En primer lugar, la quema de iglesias cristianas, más grave en cuanto a violencia y cobertura de población afectada. Aun cuando no fue ampliamente mencionado durante las entrevistas, esta situación es un hecho público y notorio difundido por medios de comunicación y que afecta el derecho a la libertad religiosa. La situación es interpretada por las personas entrevistadas como actos de profunda violencia que afectan sustancialmente la convivencia en la zona. La gravedad de estos hechos es mayor debido al aumento, en los últimos años, de la adhesión a religiones cristianas (como la Iglesia Evangélica<sup>112</sup>) y si se considera el alto porcentaje de personas que se identifican con la etnia mapuche, por lo tanto, las consecuencias afectarían a personas no mapuches y mapuches que comparten una misma creencia.

En segundo lugar, se registran relatos de vulneración de derechos en prácticas religiosas mapuches. Una entrevistada afirmó que se produjeron eventos de vigilancia de ceremonias religiosas por medio de drones, situación que altera el ejercicio del derecho a la libertad religiosa y su práctica. Aun cuando no es posible determinar si esta situación fue ejecutada por agentes estatales o particulares, de todos modos, el Estado tiene la obligación de garantizar el derecho a profesar la libertad religiosa de forma individual o colectiva, de forma pública o privada. La misma persona refiere otra situación de

---

<sup>112</sup> Religiones e indígenas frente al Censo. (30 de marzo de 2003). *El Diario Austral*. <https://www.mapuche.info/news/austral030330.html>

afectación del derecho a la libertad de culto cuando en circunstancias que intentaba recuperar su *mapu*<sup>113</sup> fue sacada de su sagrado *rehue*<sup>114</sup>, luego detenida y acusada de usurpación.

En ese sentido, cabe destacar que para quienes profesan credos indígenas y también no indígenas, la violencia que impera en la zona ha repercutido en el libre ejercicio de sus creencias, tanto por la destrucción o afectación de lugares sagrados como por la interferencia en ceremonias religiosas.

#### **6.1.4 Sobre el derecho a la libertad de circulación y residencia**

De la situación que involucra a este derecho y, específicamente, al cambio de residencia debido a la violencia y delitos, los relatos no son tan taxativos. No se evidencian modelos de conductas que comprometan a una cantidad de población significativa, más bien se circunscriben a casos particulares. Por lo tanto, las entrevistas no permiten elaborar un patrón sistemático referido a la libertad de circulación y residencia<sup>115</sup>. No obstante, algunas de las personas entrevistadas señalaron ser víctimas directas debido a ataques contra sus viviendas, lo que afecta su disposición a trasladarse.

De la misma forma, entre las autoridades entrevistadas surgen historias de personas que han decidido cambiar de lugar de residencia a causa de los altos niveles de violencia. Aunque no lo reconocen como un problema sistemático sí proveen indicios de que podría ampliarse si no se toman las medidas adecuadas. Algunos dirigentes gremiales coinciden con esa visión y cuentan experiencias de personas que han dejado sus terrenos deshabitados debido a la situación de violencia.

Por su parte, las comunidades indígenas entrevistadas aluden a relatos históricos de cambios de residencias ocurridos desde la época del Gobierno del Presidente Patricio Aylwin Azócar, específicamente, mencionan un traslado de comunidades desde un lugar a otro, por la fuerza. Sin embargo, no existen referencias a este tipo de situaciones en la actualidad.

Por el contrario, los relatos sobre delitos que afectan la libre circulación de las personas por la vía pública son más frecuentes y el Estado no estaría adoptando todas las medidas para prevenir la vulneración de este derecho. Por la naturaleza de su experiencia personal, los usuarios del *Programa de apoyo a víctimas de violencia rural* tienen una percepción más crítica de estas situaciones. La mayoría menciona eventos de diversa magnitud como cortes de caminos e interrupción del tránsito, los cuales no sólo afectarían a las personas sino también a vehículos públicos, particularmente ambulancias. Este tipo de acciones afectan significativamente la vida cotidiana de las personas pues, por seguridad, implica reducir a horas específicas el tránsito en las vías públicas. Las víctimas insisten en una desprotección por parte del Estado que les impide ejercer su derecho a la libre circulación.

---

113 Mapu significa tierra en lengua mapudungun.

114 Rehue es el altar religioso de la cultura mapuche.

115 Como cualquier método de investigación, las entrevistas también presentan limitaciones. Las declaraciones de individuos específicos no son representativas como sí lo son encuestas que usan un diseño metodológico. Por la misma razón, el hecho de que los desplazamientos no fueran percibidos ni mencionados por la mayoría de los entrevistados, no elimina la posibilidad de que exista una cifra negra sobre este fenómeno.

### 6.1.5 Sobre el derecho de propiedad

Respecto a la vulneración de este derecho, los actores entrevistados apuntan, principalmente, a delitos como usurpación, robo de madera, robo de vehículos, incendio de propiedades. Los delitos como usurpaciones e incendios, además de afectar la propiedad de sus titulares, se asocian a vulneraciones a derechos de las personas, en particular, el derecho a la vida e integridad física. Evidentemente, los actores vinculados a las asociaciones de víctimas son quienes más los mencionan.

Algunos de los entrevistados atribuyen estos actos a causas de grupos mapuches. En ese sentido, vuelve a aparecer la percepción de falta de protección por parte del Estado y el reclamo por reparación e indemnización. La conjunción de estos elementos genera en las personas la reiterada sensación de inseguridad en torno a una situación que no se ha podido remediar y que, por lo tanto, no existen expectativas de mediación del conflicto.

Los gremios entrevistados comparten esta visión y asocian los delitos de incendios con terrorismo. El análisis apunta a que el Estado no ha logrado dar soluciones tanto en la detención de los autores de los delitos como en la falta de protección de la propiedad privada como derecho. En la misma línea, representantes del Poder Legislativo también sostienen la idea de que los delitos que se cometen en la zona responden a actos terroristas, sin dar detalles de su análisis ni atribución penal.

En contraposición, la argumentación de los actores entrevistados del pueblo mapuche se centra en que la mayor vulneración ha sido el robo y la usurpación del territorio mapuche. Esta postura genera que la determinación de la causalidad de la usurpación sea materia de conflicto en torno a la propiedad de las tierras.

En otra arista, el delito de robo de madera abre una ventana de debate en tanto varias autoridades entrevistadas cuestionan su vinculación a las deudas históricas con los pueblos originarios. Más bien, estos delitos corresponderían a delincuencia común contra la propiedad, cuyos beneficios responderían a intereses particulares de quienes los cometen y no a causas colectivas.

La distinción de estas categorías podría tener implicancias en la medida que las soluciones se circunscribirían, por una parte, a una materia penal de investigación, diligencias y sanciones adecuadas y, por otra, algunos delitos podrían estar asociados a la multidimensionalidad del problema y sus causas. Entrevistados de la Fiscalía y las policías sostienen la necesidad de esta distinción.

## 6.2 Análisis de datos policiales respecto a las violencias de regiones centro-sur

Se presentan tasas anuales de denuncias por algunos delitos asociados a la situación de violencia en las provincias de las regiones del centro-sur. Aunque en algunos delitos existe un descenso relativo en los últimos años, las estadísticas aún son más altas en comparación con las tasas nacionales.

Por ejemplo, respecto a los delitos de incendios todas las provincias de la zona analizada (salvo Concepción) tienen tasas mayores a las encontradas en el país en general, aunque han descendido desde el año 2019, el año 2022 aumentó en todas las provincias<sup>116</sup>. Además, es importante conocer datos de colegios afectados por ataques incendiarios en la zona, sin embargo, los registros policiales no contienen tal nivel de especificación. Por esta razón, el INDH solicitó la información al Ministerio de Educación, pero a la fecha no se ha recibido respuesta<sup>117</sup>.

Tabla n°1

### Tasas anuales de denuncia delitos de incendios por cada 100.000 habitantes, según región y provincia

Región	Provincia	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Región del Biobío	Arauco	74,4	75,3	70,5	85,6	120,0	113,9	109,0	111,7
	Biobío	57,2	52,3	53,4	47,3	69,1	64,0	60,2	81,1
	Concepción	32,4	31,7	35,1	34,5	36,1	34,1	38,3	40,2
Región de La Araucanía	Cautín	86,5	79,8	68,2	67,9	97,6	69,8	64,8	73,9
	Malleco	143,8	142,9	122,8	147,2	229,2	164,9	140,0	156,1
Región de Los Lagos	Chiloé	107,0	93,0	71,2	89,2	83,7	73,3	90,6	84,8
	Llanquihue	71,4	76,6	72,0	70,4	77,6	58,0	71,1	76,2
	Osorno	69,5	80,3	66,1	78,9	91,9	72,2	74,8	79,8
	Palena	122,5	116,8	179,8	100,0	99,6	125,1	98,8	160,7
Región de Los Ríos	Ranco	68,8	86,2	97,4	76,8	79,7	65,3	82,6	72,4
	Valdivia	66,5	72,6	75,4	81,5	86,7	71,1	73,3	77,4
<b>Total nacional</b>		<b>37,1</b>	<b>37,3</b>	<b>37,6</b>	<b>38,1</b>	<b>44,8</b>	<b>35,7</b>	<b>37,0</b>	<b>42,1</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de datos dispuestos en el Sistema Estadístico Delictual Territorial de la Subsecretaría de Prevención del Delito.

<sup>116</sup> No se incluye el año 2023, pues solo se dispone de datos asociados a los meses de enero, febrero y marzo, por lo tanto, las estadísticas anuales no serían comparables.

<sup>117</sup> Oficio 530/2023 del 26 de septiembre de 2023, al Ministerio de Educación.

Sobre la frecuencia de denuncias por delitos de usurpación violenta, los datos sobre las variaciones no son conclusivos. En la provincia de Cautín se observó un ascenso entre 2020 y 2021, para luego descender en 2022, lo que da cuenta de escenarios disímiles no sólo entre las regiones analizadas y el país, sino también entre provincias.

Tabla n°2

### Frecuencia denuncia delitos de usurpación violenta, según región y provincia

Región	Provincia	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Región del Biobío	Arauco	S/I	2	S/I	3	4	5	4	4
	Biobío	S/I	S/I	S/I	S/I	3	S/I	S/I	4
	Concepción	S/I	2	3	4	2	2	5	5
Región de La Araucanía	Cautín	3	1	1	S/I	1	6	14	5
	Malleco	6	1	4	S/I	S/I	17	12	3
Región de Los Lagos	Chiloé	S/I	S/I	S/I	1	17	S/I	S/I	1
	Llanquihue	S/I	S/I	1	1	1	S/I	1	5
	Osorno	S/I	S/I	S/I	1	S/I	S/I	1	5
Región de Los Ríos	Ranco	S/I	S/I	1	S/I	2	1	2	1
	Valdivia	S/I	S/I	S/I	S/I	1	S/I	4	3
<b>Total nacional</b>		<b>40</b>	<b>40</b>	<b>46</b>	<b>49</b>	<b>83</b>	<b>101</b>	<b>123</b>	<b>118</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de datos dispuestos en Sistema Estadístico Delictual Territorial de la Subsecretaría de Prevención del Delito.

S/I: Sin información.

Otro ejemplo de esto es la tasa de denuncias por delitos de robo o hurto de madera<sup>118</sup> en el primer trimestre de 2023. Las tasas en las provincias son más altas que el nivel nacional (0,6), y adicionalmente, se observa una disparidad de tasas entre las provincias de la zona, de hecho la sustracción de madera es una situación más frecuente en las provincias de Malleco (11,6), Arauco (7,9) y Palena (5,2), mientras que en el resto de las provincias las tasas se aproximan más a los niveles del país.

<sup>118</sup> El 27 de septiembre de 2022 se publicó en el Diario Oficial la Ley 21.488, que incorporó los delitos de hurto y robo de madera en el Código Penal chileno. Por lo tanto, se cuenta con datos solo para el trimestre enero-marzo de 2023.

Este tipo de hechos ocurría en años previos, ya en 2021 se realizaron detenciones vinculadas al robo de madera en la región de La Araucanía<sup>119</sup>. A su vez, y en línea con las estadísticas presentadas, según datos policiales la mayoría de las denuncias por estos hechos se concentran en las regiones del Biobío y La Araucanía<sup>120</sup>.

Tabla n°3

### Tasas anuales de denuncia delitos de robo o hurto de madera por cada 100.000 habitantes, según región y provincia

Fuente: Elaboración propia a partir de datos dispuestos en Sistema Estadístico Delictual Territorial de la Subsecretaría de Prevención del Delito.  
Nota: Datos 2023 comprenden de enero a marzo.

Región	Provincia	2023
Región del Biobío	Arauco	7,9
	Biobío	1,9
	Concepción	0,7
Región de La Araucanía	Cautín	2,8
	Malleco	11,6
Región de Los Lagos	Chiloé	1,6
	Llanquihue	3,5
	Osorno	1,6
	Palema	5,2
Región de Los Ríos	Ranco	1,0
	Valdivia	2,9
<b>Total nacional</b>		<b>0,6</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de datos dispuestos en Sistema Estadístico Delictual Territorial de la Subsecretaría de Prevención del Delito.  
Nota: Datos 2023 comprenden de enero a marzo.

A diferencia de otros delitos, en la provincia de Malleco, las denuncias por delitos de atentado incendiario y explosivo muestran un alza sostenida desde 2017. Situación similar ocurre en la provincia de Arauco, aunque allí se produjo un descenso en el año 2022. Así mismo, los datos indican que este tipo de hechos no presentan altos niveles en toda la zona, sino que están circunscritos a ciertos sectores.

119 Zamorano, C. (19 de octubre de 2021). Macrozona Sur: detienen a cinco personas e incautan camiones con madera robada en patrullaje mixto de Fuerzas Armadas y Carabineros en Traiguén. La Tercera. <https://www.latercera.com/nacional/noticia/macrozona-sur-de-tienen-a-cinco-personas-e-incautan-camiones-con-madera-robada-en-patrullaje-mixto-de-fuerzas-armadas-y-carabineros-en-traiguen/4YCYKLNVRBEV3LL6UU7J727NY/>.

120 Reyes, C. (16 de agosto de 2022). Macrozona Sur: eventos de robo de madera llegan a 586 en los primeros siete meses de este año. La Tercera. <https://www.latercera.com/nacional/noticia/macrozona-sur-eventos-de-robo-de-madera-llegan-a-586-en-los-primeros-siete-meses-de-este-ano/JPEWANZTCVE5TJBTJAHVNLDSWA/>

Ejemplos de esta situación en la región de La Araucanía son los casos del año 2017 cuando ocurrieron ataques incendiarios que destruyeron camiones<sup>121</sup> y los ataques incendiarios con afectación de camiones y maquinaria forestal ocurridos en 2021<sup>122</sup>.

También se han destacado los ataques incendiarios a centros educacionales en la región de Los Ríos en 2020<sup>123</sup> y en la región de La Araucanía en 2021<sup>124</sup>, 2022<sup>125</sup> y 2023<sup>126</sup>. Del mismo modo, se han cometido atentados incendiarios contra lugares de culto cristiano, como los ocurridos en la región del Biobío en el año 2021<sup>127</sup> y en La Araucanía en 2021, 2022<sup>128</sup> y 2023<sup>129</sup>.

---

121 B.C. (4 de enero de 2017). Nuevo ataque incendiario deja cuatro camiones destruidos en La Araucanía. La Tercera. <https://www.latercera.com/noticia/nuevo-ataque-incendiario-deja-cuatro-camiones-destruidos-la-araucania/>

122 Garrido, M. y Zamorano, C. (6 de mayo de 2021) La Araucanía: serie de ataques incendiarios liderados por encapuchados termina con 17 camiones quemados, maquinaria forestal destruida y un carabinero y un civil lesionados. La Tercera. <https://www.latercera.com/nacional/noticia/10-camiones-y-maquinaria-forestal-fueron-quemados-en-lumaco/7K2TD4MDHJHMZJU2JRDIMTTPWE/>

123 Rivera, V. y Zamorano C. (29 de julio de 2020). El preocupante escenario de la violencia rural que recibe al nuevo ministro del Interior. La Tercera. <https://www.latercera.com/nacional/noticia/el-preocupante-escenario-de-la-violencia-rural-que-recibe-al-nuevo-ministro-del-interior/G3ZIMVKKUZDLRKFIP36PUXUYMY/>

124 Gobierno condena quema de escuela de Pailahueque: "Acá hay personas desalmadas, que amparados en falsas consignas políticas, están queriendo generar un caos en nuestra comunidad". (12 de abril de 2021). La Tercera. <https://www.latercera.com/nacional/noticia/gobierno-condena-quema-de-escuela-de-pailahueque-aca-hay-personas-desalmadas-que-amparados-en-falsas-consignas-politicas-estan-queriendo-generar-un-caos-en-nuestra-comunidad/BDMK73KVTJHJFBNXJDEOZ6BK5Y/>

125 Paranhos, S. y Zamorano, C. (6 de agosto de 2022). La Araucanía: desconocidos queman una escuela, una iglesia y otra instalación en comuna de Los Sauces. La Tercera. <https://www.latercera.com/nacional/noticia/la-araucania-desconocidos-queman-una-escuela-una-iglesia-y-otra-instalacion-en-comuna-de-los-sauces/1JSMN3IQVFNQZPTLPNXUSNEE/>

126 Navarrete, J y Zamorano, C. (2 de junio de 2023). Encapuchados queman escuela rural en La Araucanía. La Tercera. <https://www.latercera.com/nacional/noticia/queman-escuela-rural-en-la-araucania/NHMZLWGXRFRRJIT63FNANC3JNI/>

127 Andrews, J.P. y Zamorano, C. (7 de junio de 2021) Encapuchados queman iglesia evangélica en Cañete. La Tercera. <https://www.latercera.com/nacional/noticia/encapuchados-queman-iglesia-evangelica-en-canete/V16YZN3625C5FO7LO7UTUWJIIHA/>

128 Zamorano, C. (18 de octubre de 2021). Macrozona Sur: en serie de hechos de violencia, encapuchados queman camiones, maquinarias e iglesia y dejan herido a bala a un agricultor en Victoria. La Tercera. <https://www.latercera.com/nacional/noticia/macrozona-sur-en-serie-de-hechos-de-violencia-encapuchados-queman-camiones-maquinarias-e-iglesia-y-dejan-herido-a-bala-a-un-agricultor-en-victoria/NVO2RG6NOJC4NAPM2QXL2QJ4XQJ/>

129 Andrews, J. P. y Zamorano, C. (13 de marzo de 2023). Noche de terror en La Araucanía: desconocidos queman una capilla, una escuela y cinco maquinarias. La Tercera. <https://www.latercera.com/nacional/noticia/noche-de-terror-en-la-araucania-desconocidos-queman-una-capilla-una-escuela-y-cinco-maquinarias/C23WO5TOQZHDDGFM5N7ORLON4/>

## Tabla n°4

### Tasas anuales de denuncia delitos de atentado incendiario y explosivo por cada 100.000 habitantes, según región y provincia

Región	Provincia	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Región del Biobío	Arauco	6,3	20,7	9,2	18,3	24,4	44,2	50,9	32,7
	Biobío	1,0	1,2	0,5	1,0	0,2	2,8	0,9	2,3
	Concepción	S/I	0,1	S/I	0,1	0,1	0,3	0,3	6,3
Región de La Araucanía	Cautín	0,5	1,8	0,6	1,7	1,4	3,5	8,0	45,4
	Malleco	9,0	14,1	6,6	8,4	10,3	29,3	28,3	0,4
Región de Los Lagos	Llanquihue	S/I	0,2	S/I	S/I	0,2	S/I	0,2	0,8
	Osorno	S/I	S/I	S/I	0,4	S/I	0,4	1,2	3,1
Región de Los Ríos	Ranco	S/I	S/I	S/I	S/I	1,0	S/I	2,0	2,9
	Valdivia	S/I	S/I	S/I	S/I	1,3	1,9	1,6	1,4
<b>Total nacional</b>		<b>0,4</b>	<b>0,6</b>	<b>0,3</b>	<b>0,5</b>	<b>0,7</b>	<b>1,3</b>	<b>1,4</b>	<b>1,4</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de datos dispuestos en Sistema Estadístico Delictual Territorial de la Subsecretaría de Prevención del Delito.  
S/I: Sin información.

A este tipo de hechos se suman otras situaciones menos frecuentes, como los ataques y delitos contra autoridades religiosas, que se han concentrado en la región de La Araucanía. En concreto, en el año 2020 se dieron casos de ataques al pueblo mapuche<sup>130</sup> que afectaron comunidades<sup>131</sup> y sus autoridades<sup>132</sup>.

130 Jara, A. (5 de agosto de 2020). Rubilar califica como “violentos” cantos contra el pueblo mapuche y anuncia que Conadi “ocupará todas sus atribuciones” para presentar acciones legales. La Tercera. <https://www.latercera.com/politica/noticia/rubilar-califica-como-violentos-cantos-contr-el-pueblo-mapuche-y-anuncia-que-conadi-ocupara-todas-sus-atribuciones-para-presentar-acciones-legales/WVJGKD5B6JBVDPN5HE2LKJHBI/>

131 Navarrete, J. (10 de junio de 2020). INDH presenta recurso de amparo para proteger a comunidad mapuche de Collipulli. La Tercera. <https://www.latercera.com/nacional/noticia/indh-presenta-recurso-de-amparo-para-proteger-a-comunidad-mapuche-de-collipulli/JZE0UOEH5ANZIA3FRXXLJ5U/>

132 Andrews, J. P. (5 de agosto de 2020). La Araucanía: queman maquinaria cercana a casa de lonko mapuche Aniceto Norín. La Tercera. <https://www.latercera.com/nacional/noticia/la-arauca-que-man-maquinaria-cercana-a-casa-de-lonko-mapuche-aniceto-norin/AEDVREBOR5BHXDY555WIOSEL3A/>

Estos datos revelan un escenario disímil en torno a violencias en las regiones del centro-sur. Por una parte, las estadísticas muestran que delitos vinculados a la situación de violencia poseen tasas más altas que el nivel nacional. Sin embargo, este escenario no es homogéneo entre las provincias de las regiones analizadas. En particular, las provincias de Malleco y Arauco tienen cifras más altas de denuncias y casos de delitos.

Al mismo tiempo, en la evolución de las tasas históricas no se observa un patrón de descenso o aumento sostenido en el tiempo. Delitos asociados a incendios y usurpaciones violentas muestran un descenso general en los últimos años (aunque aumentaron en 2022) que puede estar asociado a la baja de los delitos en general en el país debido a las restricciones de circulación producto del COVID. Por otro lado, los atentados incendiarios y usurpaciones no violentas han ascendido, lo que revela nuevamente un escenario de violencia que presenta particularidades a nivel territorial y en el tipo de hechos que ocurren en la zona.

### **6.3 Análisis de datos de la Fiscalía Nacional sobre delitos asociados a derecho a seguridad personal**

En esta sección se presenta el análisis descriptivo de información sobre la ocurrencia de delitos que afectan la seguridad personal en las regiones del Biobío, La Araucanía, Los Ríos y Los Lagos. No se incluyen todos los delitos analizados anteriormente en los casos policiales, como incendios, de robo madera, o usurpación violenta porque no existe ese nivel de desagregación de delitos en los datos de la Fiscalía<sup>133</sup>. Por lo tanto, los datos<sup>134</sup> que se presentan son de los años 2021 y 2022 y corresponden

- a. Casos o denuncias por la comisión de delitos, que afectan los derechos vinculados a la seguridad personal.
- b. Término de los procesos (salida judicial, salida no judicial y otros términos).
- c. Conocimiento de la identidad de los imputados.
- d. Número de víctimas.

Con el propósito de apreciar la ocurrencia de delitos que afectan a la seguridad personal, en contraste con otros delitos que no se vinculan directamente a ella, se procedió a efectuar las siguientes agrupaciones:

---

<sup>133</sup> Se consideró las estadísticas de la Fiscalía porque entregan una visión más panorámica y global de las regiones estudiadas sin el detalle por tribunales específicos como lo entregarían las estadísticas del Poder Judicial. Un estudio de la respuesta del Poder Judicial podría ser una investigación específica enfocada, principalmente, en la capacidad de sanción del Estado.

<sup>134</sup> Para una correcta valoración de los datos y las limitaciones del estudio en términos de datos judiciales, véase Anexo 1.

- Primera categoría de delitos: Asociados a delitos contra la seguridad personal e incluye las subcategorías de delitos contra la libertad e intimidad de las personas, homicidios, lesiones y robos con violencia/intimidación.
- Segunda categoría de delitos: Incluye el resto de las categorías delictivas de acuerdo con la legislación chilena.

A su vez, con el fin de contrastar los delitos ocurridos en la zona de interés en relación con el resto de las regiones del país, se efectúan los siguientes agrupamientos:

- Regiones Zona centro-sur: Biobío, La Araucanía, Los Ríos y Los Lagos.
- Otras Regiones: refiere a las restantes regiones

A continuación, la información que se ofrece va de lo general a lo particular, relevando datos importantes en materia de seguridad personal a nivel nacional, y luego efectuando precisiones en las particularidades, cuando las hay, de la zona centro-sur.

### 6.3.1 Datos sobre delitos ingresados por categoría

Una primera aproximación a tener en cuenta es la comparación nacional entre la primera y la segunda categoría de delitos cometidos en los años 2021 y 2022.

Tabla n°5  
**delitos asociados a seguridad personal a nivel nacional**

CATEGORÍA DE DELITOS	Delitos ingresados			
	2021		2022	
	Total	% Nacional	Total	% Nacional
Delitos contra la libertad e intimidad de las personas	171.185	13,28	197.010	13,82
Homicidios	2.427	0,19	3.032	0,21
Lesiones	147.395	11,43	170.804	11,98
Robos	64.321	4,99	99.848	7,00
SUB TOTAL primera categoría de delitos	<b>385.328</b>	<b>29,89</b>	<b>470.694</b>	<b>33,01</b>
SUB TOTAL segunda categoría de delitos	<b>903.927</b>	<b>70,11</b>	<b>955.018</b>	<b>66,99</b>
<b>TOTAL NACIONAL</b>	<b>1.289.255</b>	<b>100</b>	<b>1.425.712</b>	<b>100</b>

Fuente: Boletín de estadísticas del Ministerio Público. Los datos de origen se encuentran en <http://www.fiscaliadechile.cl/Fiscalia/estadisticas/index.do>

En la primera categoría de delitos, los ingresos durante el año 2021 alcanzaron un total de 385.328, equivalente al 29,89% del total de delitos del país. En 2022 aumentaron un 22,1% respecto del año anterior. Es relevante destacar que, en 2022, los delitos de la primera categoría representan una tercera parte de la totalidad de los delitos, este dato revela la importancia del problema de la seguridad que se manifiesta como un problema de alcance nacional.

### 6.3.2 Datos sobre términos o tipos de salidas

Las formas de término de los casos ingresados son importantes porque indican la manera en que el Estado –en este caso a través de la Fiscalía– llega a resoluciones de los casos que investiga, o bien, no logró determinar qué sucedió con el delito.

El término salida judicial que aparece en las siguientes tablas incluye: sentencias definitivas absolutorias, sobreseimientos definitivos, sobreseimientos temporales, suspensión condicional del procedimiento, sobreseimientos definitivos, acuerdos reparatorios, o facultad de no investigar. En tanto, la salida no judicial incluye: archivo provisional, decisión de no perseverar, principio de oportunidad, e incompetencia. La salida no judicial se desagrega porque el análisis de archivo provisional es fundamental para comprender el tipo de respuesta del Estado en materia de investigación y sanción.



Si bien existen grupos de especial protección, como los pueblos originarios, es una obligación del Estado proveer condiciones de seguridad a todos los habitantes del territorio, dado que la afectación a este derecho altera el libre ejercicio de otros derechos humanos.

Tabla n°6

**Términos (o tipos de salida) aplicados por categorías de delitos en el año 2021**

CATEGORIAS DE DELITO									
TIPO DE TÉRMINOS	Primera categoría			Segunda categoría			TOTAL		
	Zona centro sur	Otras regiones	Total	Zona centro sur	Otras regiones	Total	Zona centro-sur	Otras regiones	Total
<b>SUBTOTAL SALIDA JUDICIAL</b>	<b>33.503</b>	<b>120.251</b>	<b>153.754</b>	<b>149.292</b>	<b>461.893</b>	<b>611.185</b>	<b>182.795</b>	<b>582.144</b>	<b>764.939</b>
Archivo provisional	37.827	203.252	241.079	109.282	410.793	520.075	147.109	614.045	761.154
Decisión de no perseverar	6.716	30.364	37.080	9.200	45.116	54.316	15.916	75.480	91.396
Principio de oportunidad	10.496	19.829	30.325	15.979	49.484	65.463	26.475	69.313	95.788
Incompetencia	428	1.062	1.490	1.387	3.878	5.265	1.815	4.940	6.755
<b>SUBTOTAL SALIDA NO JUDICIAL</b>	<b>55.467</b>	<b>254.507</b>	<b>309.974</b>	<b>135.848</b>	<b>509.271</b>	<b>645.119</b>	<b>191.315</b>	<b>763.778</b>	<b>955.093</b>
<b>SUBTOTAL OTROS TÉRMINOS</b>	<b>6.850</b>	<b>22.322</b>	<b>29.172</b>	<b>19.854</b>	<b>61.271</b>	<b>81.125</b>	<b>26.704</b>	<b>83.593</b>	<b>110.297</b>
<b>TOTAL</b>	<b>95.820</b>	<b>397.080</b>	<b>492.900</b>	<b>304.99</b>	<b>1.032.435</b>	<b>1.337.429</b>	<b>400.814</b>	<b>1.429.515</b>	<b>1.830.329</b>
<b>% DEL TOTAL DE TÉRMINOS</b>	<b>5,24</b>	<b>21,69</b>	<b>26,93</b>	<b>16,66</b>	<b>56,41</b>	<b>73,07</b>	<b>21,9%</b>	<b>78,10</b>	<b>100</b>

Fuente: Boletín de estadísticas del Ministerio Público. Los datos de origen se encuentran en <http://www.fiscaliadechile.cl/Fiscalia/estadisticas/index.do>

Tabla n°7

**Porcentaje de términos (o tipos de salida) por categorías de delitos en el año 2021**

CATEGORIAS DE DELITO									
TIPO DE TÉRMINOS	Primera categoría			Segunda categoría			TOTAL		
	Zona centro sur	Otras regiones	Total	Zona centro sur	Otras regiones	Total	Zona centro-sur	Otras regiones	Total
<b>SUBTOTAL SALIDA JUDICIAL</b>	<b>34,96</b>	<b>30,28</b>	<b>31,19</b>	<b>48,95</b>	<b>44,74</b>	<b>45,70</b>	<b>45,61</b>	<b>40,72</b>	<b>41,79</b>
Archivo provisional	39,48	51,19	48,91	35,83	39,79	38,89	36,70	42,95	41,59
Decisión de no perseverar	7,01	7,65	7,52	3,02	4,37	4,06	3,97	5,28	4,99
Principio de oportunidad	10,95	4,99	6,15	5,24	4,79	4,89	6,61	4,85	5,23
Incompetencia	0,45	0,27	0,30	0,45	0,38	0,39	0,45	0,35	0,37
<b>SUBTOTAL SALIDA NO JUDICIAL</b>	<b>57,89</b>	<b>64,0</b>	<b>62,89</b>	<b>44,54</b>	<b>49,33</b>	<b>48,24</b>	<b>47,73</b>	<b>53,43</b>	<b>52,18</b>
<b>OTROS TÉRMINOS</b>	<b>7,15</b>	<b>5,62</b>	<b>5,92</b>	<b>6,51</b>	<b>5,93</b>	<b>6,07</b>	<b>6,66</b>	<b>5,85</b>	<b>6,03</b>
<b>TERMINOS TOTAL</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fuente: Boletín de estadísticas del Ministerio Público. Los datos de origen se encuentran en <http://www.fiscaliadechile.cl/Fiscalia/estadisticas/index.do>

Tabla n°8

**Términos (o tipos de salida) aplicados por categoría de delitos en el año 2022**

CATEGORIAS DE DELITO									
TIPO DE TÉRMINOS	Primera categoría			Segunda categoría			TOTAL		
	Zona centro sur	Otras regiones	Total	Zona centro sur	Otras regiones	Total	Zona centro-sur	Otras regiones	Total
<b>SUBTOTAL SALIDA JUDICIAL</b>	<b>39.611</b>	<b>138.779</b>	<b>178.390</b>	<b>84.719</b>	<b>276.154</b>	<b>360.873</b>	<b>124.330</b>	<b>414.933</b>	<b>539.263</b>
Archivo provisional	50.522	252.955	303.477	126.877	489.987	616.864	177.399	742.942	920.341
Decisión de no perseverar	8.877	31.499	40.376	10.074	39.650	49.724	18.951	71.149	90.100
Principio de oportunidad	8.447	20.429	28.876	11.349	41.171	52.520	19.796	61.600	81.396
Incompetencia	1.094	2.364	3.458	2.040	5.505	7.545	3.134	7.869	11.003
<b>SUBTOTAL SALIDA NO JUDICIAL</b>	<b>68.940</b>	<b>307.247</b>	<b>376.187</b>	<b>150.340</b>	<b>576.313</b>	<b>726.653</b>	<b>219.280</b>	<b>883.560</b>	<b>1.102.840</b>
<b>OTROS TÉRMINOS</b>	<b>7.439</b>	<b>24.825</b>	<b>32.264</b>	<b>20.487</b>	<b>69.571</b>	<b>90.058</b>	<b>27.926</b>	<b>94.396</b>	<b>122.322</b>
<b>TOTAL</b>	<b>115.990</b>	<b>470.851</b>	<b>586.841</b>	<b>255.546</b>	<b>922.038</b>	<b>1.177.584</b>	<b>371.536</b>	<b>1.392.889</b>	<b>1.764.425</b>
<b>% DEL TOTAL DE TÉRMINOS</b>	<b>6,57</b>	<b>26,69</b>	<b>33,26</b>	<b>14,48</b>	<b>52,26</b>	<b>66,74</b>	<b>21,06</b>	<b>78,94</b>	<b>100,00</b>

Fuente: Boletín de estadísticas del Ministerio Público. Los datos de origen se encuentran en <http://www.fiscaliadechile.cl/Fiscalia/estadisticas/index.do>

Tabla n°9

**Porcentaje de términos (o tipos de salida) por categorías de delitos año 2022**

CATEGORIAS DE DELITO									
TIPO DE TÉRMINOS	Primera categoría			Segunda categoría			TOTAL		
	Zona centro-sur	Otras regiones	Total	Zona centro-sur	Otras regiones	Total	Zona centro-sur	Otras regiones	Total
<b>SALIDA JUDICIAL</b>	<b>34,15</b>	<b>29,47</b>	<b>30,40</b>	<b>33,15</b>	<b>29,95</b>	<b>30,65</b>	<b>33,46</b>	<b>29,79</b>	<b>30,56</b>
Archivo provisional	43,56	53,72	51,71	49,65	53,14	52,38	47,75	53,34	52,16
Decisión de no perseverar	7,65	6,69	6,88	3,94	4,30	4,22	5,10	5,11	5,11
Principio de oportunidad	7,28	4,34	4,92	4,44	4,47	4,46	5,33	4,42	4,61
Incompetencia	0,94	0,50	0,59	0,80	0,60	0,64	0,84	0,56	0,62
<b>SALIDA NO JUDICIAL</b>	<b>59,44</b>	<b>65,25</b>	<b>64,10</b>	<b>58,83</b>	<b>62,50</b>	<b>61,71</b>	<b>59,02</b>	<b>63,43</b>	<b>62,50</b>
<b>OTROS TÉRMINOS</b>	<b>6,41</b>	<b>5,27</b>	<b>5,50</b>	<b>8,02</b>	<b>7,55</b>	<b>7,65</b>	<b>7,52</b>	<b>6,78</b>	<b>6,93</b>
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fuente: Boletín de estadísticas del Ministerio Público. Los datos de origen se encuentran en <http://www.fiscaliadechile.cl/Fiscalia/estadisticas/index.do>

Al observar las formas de término seguidas en cada categoría de delitos según cada unidad territorial en los años 2021 y 2022, se destaca que, en 2021, en las regiones de la zona centro-sur, la primera categoría de delitos presenta un 34,96% de salidas judiciales, en tanto que en otras regiones este porcentaje alcanza a un 30,28%, situación que se mantiene en el año 2022, cuando incluso aumenta la distancia con el resto del país, pues disminuye la salida judicial de los casos ingresados. A partir de lo observado, es posible indicar que en tanto las salidas judiciales para los hechos delictivos contra la seguridad personal en la zona sur son mayores que las no judiciales, éstos poseen mejores resultados en términos de su sentencia y definición del caso. En otras palabras, existirían mayores sentencias definitivas absolutorias, sobreseimientos definitivos, sobreseimientos temporales, suspensión condicional del procedimiento, sobreseimientos definitivos, acuerdos reparatorios, o facultad de no investigar.

Ahora bien, al analizar los datos nacionales de salidas no judiciales, en los que se incluyen el archivo provisional, la decisión de no perseverar, el principio de oportunidad, y la incompetencia. En las regiones de la zona centro-sur se registra un menor porcentaje de salidas no judiciales. De esta forma, en el año 2022, la primera categoría de delitos en esa zona presenta un 59,44% de términos con salida no judicial, mientras en las otras regiones asciende a 65,25%. El mayor porcentaje de salidas no judiciales se encuentra en los archivos provisionales, esto amerita una atención especial pues esta alternativa puede socavar la confianza pública en el sistema legal como respuesta del Estado a los problemas de seguridad provocados por las acciones delictuales. Cuando los casos no se resuelven de manera oportuna debido al aumento de archivos provisionales puede producirse la impresión de que el sistema es ineficiente o incluso indiferente a la búsqueda de justicia. Esto puede provocar una percepción de impunidad, y las personas podrían llegar a creer que quienes violan la ley no serán responsables por sus acciones debido a la falta de resolución de casos.

En este sentido, una primera constatación es que la cifra nacional de archivo provisional aumenta, y pasa de 41,59% en 2021 a 52,16% en 2022. Al analizar los delitos de la primera categoría se constata que los archivos provisionales aumentan de 48,91% en 2021 a 51,71% en 2022. Y al comparar los archivos provisionales de la primera categoría de delito en las dos unidades territoriales, se observa que en ambos grupos el porcentaje de archivo provisional de ingresos aumenta en el año 2022 y, que el incremento es mayor en las regiones de la zona centro-sur pasando de 39,48% en 2021 a 43,56% en 2022, aunque comparado con el nivel nacional sigue siendo menor.

### 6.3.3 Datos sobre identificación o conocimiento de personas imputadas

La identificación del imputado –es decir, que el imputado es debidamente examinado por el sistema de justicia– es materia importante para efectos de obtener salidas judiciales. Esto es particularmente relevante para el aseguramiento de la debida sanción de los delitos y mejora las posibilidades del Estado en el control de la seguridad personal. La Fiscalía Nacional distingue entre imputados conocidos e imputados desconocidos y la diferencia se establece a partir de determinados criterios, según consta en sus boletines estadísticos<sup>135</sup>. Un delito con imputados conocidos es cuando al menos uno de ellos está en esa categoría. Un imputado se define como desconocido cuando no existe un registro en el Sistema de Apoyo a Fiscales (SAF) de algún documento que acredite su identificación ni tampoco el número de identificación<sup>136</sup>. Por el contrario, un delito con imputado desconocido es aquel en el que todos los sujetos pertenecen a la misma categoría.

Tabla nº10

#### Imputados conocidos según territorio y categoría de delitos en el año 2021

CATEGORÍA DE DELITOS		Zona centro - sur		Otras regiones		Total	
		N°	%	N°	%	N°	%
IMPUTADOS CONOCIDOS	Primera categoría de delitos	55.495	27,06	197.484	28,17	252.979	27,92
	Segunda categoría de delitos	149.588	72,94	503.449	71,83	653.037	72,08
	<b>TOTAL</b>	<b>205.083</b>	<b>100</b>	<b>700.933</b>	<b>100</b>	<b>906.016</b>	<b>100</b>

Fuente: Boletín de estadísticas del Ministerio Público. Los datos de origen se encuentran en <http://www.fiscaliadechile.cl/Fiscalia/estadisticas/index.do>

135 En los ingresos se consideran todos los delitos catalogados y vinculados a una relación (no invalidada) con imputado conocido, registrados en el Sistema de Apoyo a Fiscales (SAF) en el período determinado (fecha de recepción). La contabilización se realiza mediante el Rut Único de la Causa (RUC) y el identificador único del delito que otorga el sistema SAF. Aunque el delito esté vinculado a más de una relación, el delito se cuenta una vez. Un imputado será categorizado como imputado conocido siempre que exista un registro SAF de algún tipo de documento (cédula de identidad nacional o extranjera, pasaporte u otro) más el número de documento, que acredite su identificación.

136 Forman parte de esta categorización los imputados consignados como NN en el SAF.

Tabla nº11

**Imputados desconocidos según territorio y categoría de delitos en 2021**

CATEGORÍA DE DELITOS		Zona centro - sur		Otras regiones		Total	
		N°	%	N°	%	N°	%
IMPUTADOS DESCONOCIDOS	Primera categoría de delitos	24.648	20,50	135.974	27,82	160.622	26,37
	Segunda categoría de delitos	95.609	79,50	352.848	72,18	448.457	73,63
	<b>TOTAL</b>	<b>120.257</b>	<b>100</b>	<b>488.822</b>	<b>100</b>	<b>609.079</b>	<b>100</b>

Fuente: Boletín de estadísticas del Ministerio Público. Los datos de origen se encuentran en <http://www.fiscaliadechile.cl/Fiscalia/estadisticas/index.do>

Tabla nº12

**Imputados conocidos según territorio y categoría de delitos en el año 2022**

CATEGORÍA DE DELITOS		Zona centro - sur		Otras regiones		Total	
		N°	%	N°	%	N°	%
IMPUTADOS CONOCIDOS	Primera categoría de delitos	61.729	38,78	211.769	38,82	273.498	38,81
	Segunda categoría de delitos	97.437	61,22	333.733	61,18	431.170	61,19
	<b>TOTAL</b>	<b>159.166</b>	<b>100</b>	<b>545.502</b>	<b>100</b>	<b>704.668</b>	<b>100</b>

Fuente: Boletín de estadísticas del Ministerio Público. Los datos de origen se encuentran en <http://www.fiscaliadechile.cl/Fiscalia/estadisticas/index.do>

Tabla nº13

**Imputados desconocidos según regiones y categoría de delitos en 2022**

CATEGORÍA DE DELITOS		Zona centro - sur		Otras regiones		Total	
		N°	%	N°	%	N°	%
IMPUTADOS DESCONOCIDOS	Primera categoría de delitos	35.556	22,13	193.469	29,26	229.025	27,87
	Segunda categoría de delitos	125.144	77,87	467.723	70,74	592.867	72,13
	<b>TOTAL</b>	<b>160.700</b>	<b>100</b>	<b>661.192</b>	<b>100</b>	<b>821.892</b>	<b>100</b>

Fuente. Los datos son extraídos del Boletín de estadísticas del Ministerio Público. Los datos de origen se encuentran en: <http://www.fiscaliadechile.cl/Fiscalia/estadisticas/index.do>

Al observar los datos se aprecia un aumento del número de casos de imputados desconocidos en la primera categoría de delitos en el zona centro-sur entre 2021 y 2022. Si bien este panorama es levemente mayor en esta zona, 31% frente a 30% del resto de Chile, esto expresa un tema país en relación a los delitos contra la seguridad personal, donde en uno de cada tres delitos contra la seguridad personal no existe un imputado conocido.

**6.3.4 Datos sobre las víctimas**

En la descripción de la situación de conflicto entre particulares existente en la zona centro-sur del país, la cantidad de víctimas de delitos es un dato relevante, dado que entrega un primer acercamiento al problema de las personas que ven afectada su seguridad personal.

Tabla n°14

**Víctimas según territorio y categoría de delitos en 2021 y 2022**

CATEGORÍA DE DELITOS	2021			2022		
	Zona centro sur	Otras regiones	Total	Zona centro sur	Otras regiones	Total
Primera categoría de delitos	81.679	341.202	<b>422.881</b>	99.136	416.415	<b>515.551</b>
Segunda categoría de delitos	208.106	698.730	<b>906.836</b>	216.427	766.103	<b>982.530</b>
<b>TOTAL</b>	<b>289.785</b>	<b>1.039.932</b>	<b>1.329.717</b>	<b>315.563</b>	<b>1.182.518</b>	<b>1.498.081</b>

Fuente: Los datos son extraídos del Boletín de estadísticas del Ministerio Público. Los datos de origen se encuentran en: <http://www.fiscalia.dechile.cl/Fiscalia/estadisticas/index.do>

A partir de los datos expuestos se observa un aumento de 17,97% de víctimas asociadas a la primera categoría de delitos entre 2021 y 2022. En el caso de las víctimas vinculadas a la segunda categoría de delitos se observa un aumento de 8,35% entre un año y otro. Si bien el número de víctimas en la segunda categoría es más alto que en la primera categoría, el porcentaje de aumento de víctimas en la primera categoría de delitos casi triplica al alza registrada en la segunda categoría.

Al revisar el número de víctimas de las regiones del centro-sur en la primera categoría de delitos, se observa que de 2021 a 2022 se produjo un aumento de 17.457 víctimas, equivalente al 17,6%. Por su parte, en el resto de las regiones el aumento para el mismo tipo de delitos fue de 75.213 víctimas, registrándose un crecimiento del 18,0%. En este sentido, el incremento porcentual de víctimas por delitos de la primera categoría en las regiones de la zona centro-sur versus las otras regiones no presenta grandes diferencias.

A partir de estas cifras, no es posible establecer en forma taxativa que en las regiones del centro-sur del país la situación delictiva sea significativamente mayor que en el resto del país. Sin embargo, ambas unidades territoriales están conviviendo con una situación compleja en términos de delitos contra la seguridad personal. En 2022, aumentan los delitos de la primera categoría; estos delitos representan un tercio del total de delitos ocurridos en el país; más del 60% de estos delitos poseen un término de salida no judicial con un preocupante aumento de archivos provisionales; uno de cada tres de éstos delitos registran un imputado desconocido; y existe un mayor crecimiento de las víctimas asociadas a la primera categoría de delitos.

## 7. RESPUESTA ESTATAL PARA GARANTIZAR LA SEGURIDAD PERSONAL Y OTROS DELITOS

Como se planteó al inicio del capítulo es responsabilidad del Estado proveer las condiciones que permitan garantizar el acceso a derechos asociados a la seguridad personal de los habitantes de Chile. A continuación, se analizan distintas respuestas y medidas estatales frente a los estándares internacionales. Primero, sobre la base de las entrevistas realizadas se revisa cómo las respuestas del Estado han podido satisfacer o no la garantía de acceso de los derechos a la seguridad personal, a la educación, circulación, libertad religiosa y propiedad. En segundo lugar, a partir de los datos obtenidos desde la Fiscalía Nacional, se observa cómo ha respondido el sistema judicial, en tanto su capacidad de investigar y sancionar reflejan la situación de delitos violentos asociados a la seguridad personal.

Un último análisis se refiere a la respuesta de la institución responsable de la seguridad desde el Poder Ejecutivo. Específicamente, cómo el Ministerio del Interior y Seguridad Pública y Carabineros de Chile han respondido a la exigencia de mayor seguridad, en tanto es parte de sus obligaciones, mediante la ejecución de planes y programas de seguridad.

Figura n°2

### **Esquema de análisis de respuesta del Estado**



Fuente. Elaboración propia

## 7.1 Análisis de brechas desde las percepciones de los actores entrevistados

En función de las entrevistas realizadas, se analizan las brechas respecto de las obligaciones generales del Estado en materia de derechos humanos, especialmente, sobre la seguridad personal, a la educación, a la libertad de culto, a la libertad de circulación y residencia, y del derecho de propiedad.

### 7.1.1 Sobre el derecho a la seguridad personal (vida, libertad e integridad personal)

Respecto al derecho a la seguridad personal existe cierto consenso tanto sobre la percepción de afectación de estos derechos como su extensión. Asimismo, el miedo e inseguridad están tan instalados que incluso, en algunos casos, han afectado la vida cotidiana de las personas. Esta es una primera brecha en cuanto al respeto y garantía de este derecho por parte del Estado hacia los habitantes de la zona.

A partir de esta brecha es necesario analizar las obligaciones generales del Estado tanto en materia de garantía como de adopción de medidas. En cuanto a la obligación estatal de garantizar el libre y pleno ejercicio de derechos, la Corte IDH precisó esta obligación cuando señaló que el Estado tiene:

[...] el deber jurídico de prevenir, razonablemente, las violaciones a los derechos humanos, de investigar seriamente con los medios a su alcance las violaciones que se hayan cometido dentro del ámbito de su jurisdicción a fin de identificar a los responsables, de imponerles las sanciones pertinentes y de asegurar a la víctima una adecuada reparación<sup>137</sup>.

Por lo tanto, la obligación de garantía se subdivide en las obligaciones de prevenir, investigar, sancionar y reparar a las personas afectadas por estas situaciones.

El deber de prevenir vulneraciones a los derechos humanos implica la adopción de medidas en términos amplios porque “abarca todas aquellas medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural que promuevan la salvaguarda de los derechos humanos”<sup>138</sup>. Asumiendo que aun cuando se adopten medidas, es imposible prevenir todas las vulneraciones a los derechos humanos, la misma Corte IDH precisó que esta obligación es de medios y no de resultados: “(...) no se demuestra su incumplimiento por el mero hecho de que un derecho haya sido violado”<sup>139</sup>. Adicionalmente, se ha señalado que los actos de particulares pueden ser directamente imputables a un Estado “por la falta de debida diligencia para prevenir”<sup>140</sup>.

---

137 Corte IDH. Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras. Sentencia del 29 de julio de 1988. Párr. 174.

138 Corte IDH. Caso López Soto y otros vs. Venezuela. Sentencia del 26 de septiembre de 2018. Párr. 129.

139 Corte IDH. Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras. Sentencia del 29 de julio de 1988. Párr. 175.

140 Ibidem. Párr. 172.

## Estadísticas sobre delitos asociados a seguridad personal



A nivel de la región Latinoamericana, Chile se ha destacado por presentar cifras bajas de delitos violentos como homicidios y hechos asociados a la paz interna de un país. Sin embargo, en los últimos años, el homicidio ha aumentado en forma significativa.



En el año 2022 se produjo un aumento preocupante del número de casos de imputados desconocidos: en uno de cada tres delitos contra la seguridad personal no existe un imputado conocido.

La identificación del imputado es relevante para efectos de obtener salidas judiciales, es decir, que el imputado por delito sea debidamente examinado por el sistema de justicia. Esto es importante para asegurar la debida sanción de los delitos y mejorar las posibilidades del Estado en el control de la seguridad personal.



En consecuencia, para determinar si un Estado ha cumplido su deber de prevenir, se deberá observar su comportamiento bajo el estándar de la debida diligencia, es decir, mediante la adopción de medidas en términos amplios. Por último, es necesario precisar que este deber de prevención se ve reforzado en ciertos contextos donde existe una situación conocida de riesgo real e inmediato para la vida o integridad física de las personas.

El trabajo de campo (entrevistas), el levantamiento de información por medio de fuentes secundarias e incluso por hechos de público conocimiento permiten que en el caso concreto de este análisis sea posible sostener que, efectivamente, existe una situación de mayor riesgo en sectores específicos de las regiones del centro-sur, como Malleco y Arauco. Esta situación reclama de parte del Estado la adopción de medidas, sin embargo, el estándar de exigencia para atribuir responsabilidad al Estado por actos de particulares requiere que se genere un riesgo sobre el cual el Estado no haya tenido posibilidad razonable de evitarlo ni conocerlo con anterioridad.

Por otra parte, los datos y las percepciones indican que los delitos están circunscritos a sectores particulares de la zona. Aunque las autoridades señalan que se han implementado importantes medidas para enfrentar esos hechos de violencia, reconocen que son insuficientes. Al mismo tiempo, esos hechos de violencia contribuyen a agudizar la sensación de inseguridad, por lo que la percepción general de las víctimas es que el conflicto se mantiene y que ha adquirido nuevas facetas y complejidades.

Con todo, a pesar de las medidas adoptadas, en las regiones del centro-sur del país se vulneran diversos derechos humanos, en especial, los derechos a la vida e integridad personal, cometidos por terceros. En situaciones de estas características el Estado tiene el deber de asegurar y proteger, y es legítimo que las personas afectadas esperen que el Estado adopte medidas que les permitan hacer efectivos sus derechos humanos, de lo contrario, el Estado puede incurrir en responsabilidad internacional por actos cometidos por particulares.

En este punto, se encuentra una brecha en la adopción específica de medidas frente a una situación de violencia que no es homogénea en la zona. En efecto, existen múltiples delitos asociados a esta situación que afectan bienes jurídicos colectivos, como la seguridad y el orden público, con mayor prevalencia, y también delitos que afectan bienes jurídicos individuales, como la vida o integridad personal. Esta situación presenta variaciones entre regiones, y también entre provincias y comunas; las zonas de Malleco y Arauco lideran las cifras de contextos de violencia, por tanto, las medidas que el Estado implemente deben atender a las particularidades de cada territorio.

En segundo lugar, el deber estatal de investigar que también deriva de la obligación general de respetar y garantizar los derechos humanos, consiste en términos amplios en “la determinación de las responsabilidades y, en su caso, en su procesamiento y eventual condena”<sup>141</sup>, e implica investigar “toda situación en la que se hayan violado los derechos humanos”<sup>142</sup>.

Asimismo, asumiendo que son obligaciones de medios, la Corte IDH ha referido una conexión entre la exhaustividad y efectividad de una investigación y señala que para que sea efectiva “en los términos de la Convención, debe llevarse a cabo con la debida diligencia, la cual exige que el órgano que investiga lleve a cabo todas aquellas actuaciones y averiguaciones que sean necesarias con el fin de intentar obtener el resultado que se persigue”<sup>143</sup>. Es decir, se deben agotar todas las instancias o líneas de investigación para determinar posibles participaciones o responsabilidades. Un último punto vinculado a este tema se refiere a que “la obligación del Estado de investigar debe cumplirse diligentemente para evitar la impunidad”<sup>144</sup>, que define como:

[...] falta en su conjunto de investigación, persecución, captura, enjuiciamiento y condena de los responsables de las violaciones de los derechos protegidos por la Convención Americana, toda vez que el Estado tiene la obligación de combatir tal situación por todos los medios legales disponibles ya que la impunidad propicia la repetición crónica de las violaciones de derechos humanos y la total indefensión de las víctimas y de sus familiares<sup>145</sup>.

El cumplimiento de la obligación de investigar implica necesariamente observar, por una parte, la conducta del Ministerio Público o Fiscalía en su calidad de órgano estatal con la facultad exclusiva de dirigir las investigaciones por hechos constitutivos de delito, así como también el rol de Carabineros de Chile y la Policía de Investigaciones, pues ambas instituciones se encuentran facultadas para recibir denuncias sobre afectaciones al goce y ejercicio de derechos humanos, y también colaboran con las fiscalías en las pesquisas de hechos eventualmente constitutivos de delitos.

Por otra parte, existe una correlación directa entre el deber estatal de investigar y el acceso a la justicia, tanto para las víctimas o personas afectadas por la comisión de hechos constitutivos de delitos como para las personas inculpadas, que tienen derecho de acceder a las garantías propias del debido proceso. Asimismo, para garantizar las investigaciones, la CIDH establece la obligación de “facilitar todos los medios necesarios para proteger a los operadores de justicia, investigadores, testigos y familiares de las víctimas de hostigamientos y amenazas que tengan como finalidad entorpecer el proceso, evitar el esclarecimiento de los hechos y encubrir a los responsables de los mismos”<sup>146</sup>.

---

141 Caso Terrones Silva y otros vs. Perú. Sentencia del 26 de septiembre de 2018. Párr. 211.

142 Corte IDH. Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras. Sentencia del 29 de julio de 1988. Párr. 176.

143 Corte IDH. Caso Guachalá Chimbo y otros vs. Ecuador. Sentencia del 26 de marzo de 2021. Párr. 199.

144 Corte IDH. Caso González y otras (“Campo Algodonero”) vs. México. Sentencia del 16 de noviembre de 2009. Párr. 289.

145 Corte IDH. Caso Gutiérrez y familia vs. Argentina. Sentencia del 25 de noviembre de 2013. Párr. 119.

146 Corte IDH. Caso Luna López vs. Honduras. Sentencia del 10 de octubre de 2013, párr. 173; Caso Miembros de la Aldea Chichupac y comunidades vecinas del Municipio de Rabinal vs. Guatemala. Sentencia del 30 de noviembre de 2016. Párr. 224.

En este punto, y de acuerdo con la información levantada en las entrevistas, se advierte una brecha específica en la protección de personas con la calidad de testigos que denuncian hechos de violencia en las regiones de la zona centro-sur. Concretamente, mediante fondos provenientes en algunos casos del Ministerio Público, o en otros, del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, se ofrece cambio de domicilio a las personas que denuncian y sus familias. Sin embargo, esta medida presenta problemas específicos, como la temporalidad o la existencia de fondos acotados, situación que implica que cuando los fondos se acaban, la persona debe seguir pagando por la vivienda arrendada, o en otros casos, se denunció que la persona directamente beneficiaria es quien debe suscribir el contrato de arriendo de la vivienda, situación que la vincula directamente al pago de un monto sujeto a reembolso.

En tercer lugar, el deber de sancionar constituye, a diferencia de los dos anteriores, una obligación de resultados, es decir, siempre que en el marco de un debido proceso se determine que una o más personas son partícipes en la comisión de un hecho que constituye delito, deben ser sancionadas conforme a los parámetros que establece la ley respectiva. En este punto no se levantaron hallazgos de consideración.

El cuarto deber es reparar a la persona afectada por la vulneración de derechos humanos. En este aspecto, el Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos, de acuerdo con el artículo 63.2 de la Convención Americana, establece el principio *restitutio in integrum* que exige al Estado asegurar una reparación integral o en términos amplios.

La reparación implica adoptar medidas en cinco líneas:

- 1) Restitución de derechos cuando sea posible.
- 2) Rehabilitación (por ejemplo, la atención de daños físicos y psicológicos).
- 3) Compensación de daños (emergente, lucro cesante y daño inmaterial).
- 4) Satisfacción (publicación de la sentencia, actos de reconocimiento de responsabilidad, monumentos o actos de preservación de la memoria, entre otras).
- 5) Medidas de no repetición, tales como adecuar la legislación interna, capacitaciones, mecanismos institucionales de protección, entre otras<sup>147</sup>.

Si bien algunas de las personas entrevistadas mencionaron las acciones psicológicas, sociales y la asistencia legal, lo cierto es que este aspecto presenta limitaciones que derivan en falencias, vinculadas a la temporalidad de las medidas.

---

<sup>147</sup> Cfr. Corte IDH. (2021). Cuadernillos de jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, sobre medidas de reparación.

### 7.1.2 Sobre el derecho a la educación

De acuerdo con las obligaciones en materia del derecho a la educación, a continuación, se analiza la sistematización de hallazgos con el fin de determinar la existencia de eventuales brechas. Aquí, resulta pertinente recordar la obligación de proteger que se vincula a la obligación estatal de adoptar medidas que eviten que el derecho a la educación sea obstaculizado por terceros, y el deber de facilitar, que deriva de la obligación de cumplimiento que exige al Estado adoptar medidas positivas que permitan a individuos y comunidades disfrutar del derecho a la educación.

Las percepciones descritas anteriormente apuntan a afectaciones producidas en dos situaciones, por una parte, los ataques incendiarios a establecimientos educacionales y la quema de escuelas, por otra, cortes de ruta y situación de inseguridad en el trayecto al establecimiento educacional. En ambos casos, el contexto de afectación a este derecho resulta más gravoso en las zonas rurales, donde el acceso a la educación es más limitado en comparación con el acceso en los sectores urbanos. Por este motivo, cualquier alteración al acceso a la educación tiene efectos más nocivos, por tanto, requieren de una mayor diligencia por parte del Estado.

Las situaciones descritas afectan directamente la dimensión de accesibilidad de este derecho, que obliga al Estado a asegurar que las instituciones y planes de educación sean accesibles a toda persona. Asimismo, la accesibilidad presenta una arista en términos geográficos, por eso es pertinente analizar la situación en las zonas rurales, que son las más afectadas por la inseguridad en el trayecto y los ataques incendiarios. En este punto, también es útil recordar la obligación específica de proteger que impone al Estado el deber de adoptar medidas para evitar que el derecho a la educación sea obstaculizado por terceros, y garantizar el acceso a la educación sin discriminación. Sin embargo, quienes estudian en escuelas rurales de algunas provincias específicas, resultan más afectados que los niños, niñas y adolescentes de otras comunas del país.

Aunque se mencionó expresamente que el Estado adopta medidas para reponer una escuela que ha sido quemada, en términos generales se levantaron dos posturas, una indica que el Estado no ha adoptado medidas para asegurar este derecho; la otra sostiene que, si bien existen medidas, éstas son tardías e insuficientes.

Estos hallazgos permiten establecer la existencia de una brecha en el derecho de acceso a la educación causada por la situación de violencia en la zona.

### 7.1.3 Sobre el derecho a la libertad de religión

Tal como se consignó en la sección sobre derechos y obligaciones estatales, el Estado chileno tiene el deber de respetar y garantizar la libertad religiosa, y específicamente, la libertad de profesar y divulgar su religión o sus creencias, individual o colectivamente, tanto en público como en privado. Los Estados tienen la obligación de proteger a las personas víctimas de actos de violencia u otros actos de intolerancia religiosa, y deben adoptar medidas para garantizar que se respeten y protejan plenamente los lugares, santuarios y símbolos religiosos, y medidas adicionales en los casos en que sean vulnerables a la profanación o la destrucción.

En ese sentido, la situación de violencia en las regiones de la zona centro-sur ha conducido a la afectación de este derecho, dado que se han perpetrado atentados contra lugares sagrados. En efecto, la prensa ha reportado casos de quema de templos e iglesias y lugares sagrados para la espiritualidad mapuche<sup>148</sup>. Como se expuso en el apartado anterior, durante el trabajo de campo, se refirieron a situaciones de afectación a la libertad religiosa de comunidades indígenas.

Las obligaciones de respeto y garantía ordenan al Estado, por una parte, a no interferir directamente en este derecho y, por otra, le imponen adoptar medidas para garantizar su ejercicio, esto es que se respeten y protejan plenamente los lugares, santuarios y símbolos religiosos y se adopten medidas adicionales en los casos en que sean vulnerables a la profanación o destrucción. Este punto abarca la obligación estatal de prevención de vulneraciones a los derechos humanos. Sin embargo, ante la consulta sobre medidas estatales adoptadas para resguardar este derecho, especialmente mediante prevención y protección, no se detalló ninguna medida especial para este tipo de situaciones.

En cuanto a la vigilancia de ceremonias religiosas indígenas, el Estado debe investigar dichas denuncias, y asegurar su libre ejercicio sin injerencia alguna, de lo contrario podría incurrir en responsabilidad internacional.

Respecto a las iglesias o centros de culto en la zona, es posible sostener que existe mayor vulnerabilidad, ya sea por profanación o destrucción, por ende, el Estado debe adoptar medidas específicas frente a estos actos de violencia o intolerancia religiosa, y proteger a las víctimas. Asimismo, el Estado tiene el deber de investigar los hechos, y en caso de determinar quiénes ejecutaron los ataques, las personas deben ser sancionadas, no hacerlo implicaría incurrir en responsabilidad internacional.

Estos hallazgos permiten establecer la existencia de una brecha en la garantía del libre ejercicio de este derecho.

---

148 Martínez, C. (15 de agosto de 2023). Resistencia Mapuche Malleco destruye templo evangélico: se reportan disparos a carabineros en Ercilla. Biobio.cl. <https://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/region-de-la-araucania/2023/08/15/desconocidos-queman-templo-evangelico-y-realizan-disparos-a-carabineros-en-ercilla.shtml>; Briones, N. (20 de agosto de 2017) Investigan nuevo ataque incendiario en tres iglesias de La Araucanía. Biobio.cl. <https://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/region-de-la-araucania/2017/09/20/incendio-afecta-a-tres-iglesias-en-la-araucania-investigacion-intencionalidad.shtml>; Mourás, A. (sin fecha). Sujetos quemaron sitio sagrado de especial simbolismo para la resistencia mapuche. El Ciudadano.com. <https://www.elciudadano.com/pueblos/sujetos-quemaron-sitio-sagrado-de-especial-simbolismo-para-la-resistencia-mapuche/03/01/>.

### 7.1.4 Sobre el derecho a la libre circulación y residencia

Si bien resulta inusual hablar de afectaciones al derecho a la libre circulación en contextos democráticos, durante el trabajo de campo surgió la percepción de inseguridad y miedo que deriva en que ya no exista una hora en que se pueda transitar de forma segura. Las personas tienen una sensación de desprotección por parte del Estado, y perciben que se les impide ejercer el derecho a la libre circulación, situación que impacta en sus vidas cotidianas. Por lo tanto, se observa una primera brecha entre las obligaciones del Estado de respeto y garantía y la situación que viven las personas que habitan en la zona centro-sur del país.

En segundo lugar, frente a la sensación de desprotección que se atribuye al Estado, por no garantizar o proveer seguridad en las zonas de circulación, resulta indispensable observar la reacción estatal, pues en ciertas circunstancias –como situaciones de violencia generalizada– el Estado tiene la obligación de tomar medidas para prevenir el desplazamiento forzado interno, de lo contrario éste podría llegar a configurarse en la zona, originado por actos cometidos por particulares, pero donde el Estado no actuó diligentemente.

En este aspecto se observa un riesgo de afectación múltiple de derechos. La Corte IDH ha señalado que el desplazamiento forzado conlleva una afectación grave al derecho a la integridad personal y otros derechos humanos, particularmente, al derecho de propiedad.

En ese sentido, la Relatoría Especial señala la adopción de medidas preventivas por parte del Estado, que “deben centrarse en afrontar las condiciones que conducen al desplazamiento y en proteger a las personas a fin de que no se vean obligadas a abandonar sus hogares, de conformidad con las normas internacionales, y no deben obstaculizar la búsqueda de seguridad por parte de los civiles ni tener como objetivo impedir la movilidad humana”<sup>149</sup>.

Como se señaló anteriormente, resulta indispensable que el Estado actúe con la debida diligencia, para prevenir una situación de desplazamiento forzado interno, por actos cometidos por particulares, donde el Estado no actuó diligentemente.

### 7.1.5 Sobre el derecho de propiedad

Se observa una primera brecha entre las obligaciones generales de respeto y garantía de este derecho por parte del Estado hacia las personas que habitan esta zona, tanto desde el punto de vista de propiedad individual como colectiva. Diversos relatos de víctimas o testigos de delitos contra diversos bienes jurídicos, como la propiedad (tomas de terrenos, toma de caminos que afectan desplazamientos, robos de vehículos); seguridad, integridad y amenazas a la vida (experiencias de disparos y amenazas);

---

<sup>149</sup> Asamblea General de Naciones Unidas. (16 de julio de 2021). Derechos humanos de los desplazados internos. A/76/169. Párr. 3. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N21/194/89/PDF/N2119489.pdf?OpenElement>

educación (quema de escuelas por ejemplo); religión (quema de iglesias), redundan en percepciones de vulneración de múltiples derechos: propiedad, circulación, vida-seguridad, y limitación a la educación y profesión de cultos, como se indicó antes.

Por otra parte, las entrevistas con actores de comunidades indígenas revelan una segunda brecha sobre el derecho a la propiedad colectiva, pues señalan “sentirse amenazados por el Estado, frente a la recuperación de sus tierras, que es llamada usurpación y tipificada como delito, por el cual son perseguidos”.

En tercer lugar, sobre el delito de robo de madera, se observa la necesidad de adoptar medidas específicas para determinar si la comisión de estos delitos responde a delincuencia común contra la propiedad motivada por intereses particulares de quienes cometen los delitos y no a causas colectivas.

En cuarto lugar, adquiere especial relevancia el derecho de propiedad frente a situaciones de desplazamiento forzado. Cuando las personas y comunidades sufren desplazamiento forzado y son obligadas a vivir en condiciones de pobreza e impedidas de volver a habitar sus hogares, cultivar la tierra y aprovechar los recursos naturales, significa que el Estado no está garantizando que las personas puedan vivir en condiciones dignas. Por lo tanto, el Estado debe adoptar medidas para proteger ese derecho, y evitar llegar a un escenario de desplazamiento forzado, que implique incurrir en una vulneración del derecho de propiedad a la luz del derecho internacional.

## **7.2 Estadísticas de la Fiscalía sobre delitos asociados a seguridad personal**

A nivel de la región Latinoamericana, Chile se ha destacado por presentar cifras bajas de delitos violentos como homicidios y hechos asociados a la paz interna de un país. Sin embargo, en los últimos años, el homicidio ha aumentado en forma significativa. Según el primer informe interinstitucional de homicidios de Chile, en 2018 se reportaron 845 víctimas de homicidios consumados, a nivel nacional; 924 en 2019, 1.115 el año 2020 y 906 durante el año 2021. En 2022 se registraron 1.322 víctimas de homicidios consumados, lo que implica una tasa nacional de 6,7 homicidios consumados por cada 100 mil habitantes. Esta cifra es la más alta de los registros históricos<sup>150</sup>.

Es este contexto, el análisis de los datos de la Fiscalía pone un acento especial en los delitos graves que afectan la seguridad personal. Como se ha señalado, la seguridad personal tiene un carácter de precondition y como tal, es la base para el disfrute de otros derechos individuales que pueden verse insatisfechos a consecuencia de situaciones de inseguridad, específicamente, cuando éstas se manifiestan en ocurrencias delictivas.

---

<sup>150</sup> Subsecretaría de Prevención del Delito. *Primer Informe Nacional de Homicidios Consumados 2018-2022*. <https://prevenciondehomicidios.cl/wp-content/uploads/2023/07/Informe-homicidios-2018-2022.pdf>.

De esa forma, una primera brecha estratégica en la provisión de seguridad por parte del Estado se refiere al aumento de los delitos de la primera categoría que abarcan la seguridad personal. Estos delitos corresponden a la tercera parte de todos los cometidos en el país en 2022, por lo tanto, representa un problema de alcance nacional.

Por otro lado, cuando se examinan los delitos contra la seguridad personal, más del 60% de los casos presentan un término de salida no judicial, es decir, básicamente no se alcanza una sentencia.

Al comparar los archivos provisionales en las dos unidades territoriales (centro-sur y otras regiones) en la primera categoría de delitos, se observa que en ambos grupos el porcentaje de archivo provisional de ingresos aumenta en 2022 y, que el incremento es mayor en las regiones de la zona centro-sur. La no resolución de un hecho delictivo se interpreta como una brecha en la medida que un aumento de archivos provisionales, puede generar la impresión de que el sistema es ineficiente o incluso indiferente a la búsqueda de justicia.

Ese resultado se asocia a las estadísticas de imputados desconocidos. En el año 2022 se produjo un aumento preocupante del número de casos de imputados desconocidos: en uno de cada tres delitos contra la seguridad personal no existe un imputado conocido. La identificación del imputado es relevante para efectos de obtener salidas judiciales, es decir, que el imputado por delito sea debidamente examinado por el sistema de justicia. Esto es importante para asegurar la debida sanción de los delitos y mejorar las posibilidades del Estado en el control de la seguridad personal.

Un último punto sobre las cifras de la Fiscalía dice relación con las víctimas. Si bien en 2022 el número de víctimas por segunda categoría de delitos es mayor que la cifra de víctimas por primera categoría, el aumento del porcentaje de víctimas de delitos de la primera categoría es mucho mayor.

### **7.3 Acceso a seguridad como medida razonable y derecho a la existencia de planes y medidas de seguridad personal**

Si bien, como se ha dicho, el derecho a la seguridad personal en referencia al derecho a la vida, a la integridad corporal y libertad individual está reconocido en la Constitución chilena y en leyes especiales, sólo aparece implícitamente reconocido desde la perspectiva de la seguridad personal; como delito en el Código Penal y en las leyes especiales que regulan y establecen los deberes de las policías en materia de prevención.

Esto es particularmente efectivo respecto al acceso a medidas de seguridad personal que aseguren la vida, la integridad corporal y libertad individual, porque no hay recurso judicial que de manera específica esté dirigido a este propósito. No obstante, que no existan recursos judiciales para hacer efectivo este derecho, no significa que no haya instituciones y prácticas cuyo objetivo sea prevenir amenazas delictivas que afectan la seguridad personal. En este caso, Carabineros de Chile y la Policía de

Investigaciones son instituciones destinadas fundamentalmente a la prevención de delitos que afectan la seguridad personal.

Por otra parte, la legislación podría ser más explícita en consagrar, aunque no necesariamente derechos individuales sobre seguridad personal, sí deberes para los órganos del Estado de protegerla. Esto es relevante respecto al acceso a las medidas de prevención, para que se destinen recursos suficientes y adecuados, que las medidas sean oportunas y eficaces, y que se distribuyan de manera equitativa en el territorio. Formalizar estos aspectos del derecho a medidas de seguridad personal en normas jurídicas –sean legales o reglamentarias– permitiría asegurar jurídicamente el acceso y ordenar los propósitos de diferentes instituciones para el cumplimiento de dichas reglas y, además, permitiría su control por parte de la comunidad en general.

Desde el punto de vista de las políticas sobre seguridad personal, Carabineros de Chile es la principal institución encargada de asegurarla. Con ese fin, realiza diversas acciones, la primera que se debe considerar es el *Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva* orientado a “mejorar la calidad en la respuesta policial a las demandas de seguridad de la comunidad”<sup>151</sup> y que busca reducir la percepción de seguridad y disminuir la victimización, por ende, es de carácter preventivo y focalizado en ciertos sectores o territorios. Este programa es relevante porque posibilita un mayor contacto entre la población y puede contribuir a facilitar el acceso a los recursos preventivos.

Luego, el *Plan Estratégico de Desarrollo Policial 2021-2028 “Carabinero del Centenario”*<sup>152</sup> tiene objetivos cuyo cumplimiento progresivo contribuye a la existencia de medidas oportunas y eficaces de seguridad. Ahora bien, conforme a su evaluación, el Plan podría servir de base para el acceso a medidas en materia de seguridad personal suficientes y adecuadas porque facilitaría la detección de las necesidades de recursos preventivos. Actualmente, el Plan no es explícito en cómo asegurar los recursos necesarios para la provisión de seguridad personal ni tampoco en cómo implementar una estrategia de equidad en la distribución de recursos.

En términos de respuestas del Poder Ejecutivo, el Ministerio del Interior elaboró el *Plan Nacional de Seguridad Pública 2022-2026 y Prevención del Delito* con un enfoque en la prevención y control del delito, asistencia a víctimas y sistema de información modernos ante una delincuencia dinámica. Dentro de este Plan destaca el *Sistema Nacional de Seguridad Municipal*<sup>153</sup> de la Subsecretaría de Prevención del Delito que contribuye a fortalecer capacidades preventivas locales mediante el financiamiento de proyectos en materia de prevención. Este programa es importante no sólo en cuanto al acceso a medidas de seguridad personal, sino también porque se enfoca en la distribución equitativa del suministro de los recursos mediante la aplicación de un *Índice de vulnerabilidad sociodelictual* que permite dirigir recursos según una priorización comunal basada en las necesidades de las comunas.

---

151 Revisar en [https://www.carabineros.cl/transparencia/og/OG\\_2619\\_26102018.pdf](https://www.carabineros.cl/transparencia/og/OG_2619_26102018.pdf).

152 [https://www.carabineros.cl/pdfs/plan\\_estrategico\\_2021-2028.pdf](https://www.carabineros.cl/pdfs/plan_estrategico_2021-2028.pdf) Sitio web revisado el 10 de Octubre 2023

153 <https://spd-seguridadmunicipal.cl/> Sitio web revisado el 10 de Octubre 2023

Cabe destacar otros planes de la Subsecretaría de Prevención del Delito que contribuyen a fortalecer la seguridad personal y algunas iniciativas legales. Estos planes no están dirigidos necesariamente a la prevención directa de delitos que representan amenazas a la seguridad personal, en tanto no apuntan a la respuesta policial, sino a las condiciones subyacentes, sociales y situacionales, que pueden explicar dichas ocurrencias. Estos programas operan en todo el país.

- *Programa Denuncia seguro*: Fomenta la realización de denuncias de forma anónima, principalmente, en el ámbito del tráfico de drogas<sup>154</sup>.
- *Programa Lazos*: Dedicado a la prevención y diseñado, fundamentalmente, para que los jóvenes crezcan en lugares seguros y alejados de riesgos psicosociales<sup>155</sup>.
- *Programas Somos Barrio*<sup>156</sup> y *Somos Barrio Comercial*<sup>157</sup>: Destinados a disminuir los niveles de victimización, la percepción de inseguridad y fortalecer la presencia del Estado en ciertos barrios urbanos y zonas comerciales que presentan altas tasas de riesgo socio-delictual.
- *Programa de Mejoramiento Urbano y Equipamiento Comunal*<sup>158</sup> (PMU): Surge del convenio de colaboración entre la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo y la Subsecretaría de Prevención del Delito. Está asociado a la presentación de iniciativas que aborden problemáticas de seguridad, como por ejemplo, sistemas de teleprotección (STP) que contemplen la implementación de cámaras de televigilancia, pórticos o postes inteligentes; recuperación de espacios públicos (REP), tales como áreas verdes, parques, platabandas, sitios eriazos, y otros; iluminación peatonal (IL), que contemple la instalación o reposición de luminarias en el espacio público ubicadas en calles, avenidas, pasajes, plazas, etc.

Aunque estos programas no abordan directamente la seguridad personal, en la medida que su objetivo es el control de las condiciones subyacentes de algunas ocurrencias delictivas, pueden contribuir a incrementar la prevención.

Adicionalmente, en la actualidad el Poder Legislativo se encuentra discutiendo iniciativas de proyectos de ley en materia de seguridad, entre ellas, destacan el proyecto de modernización del Sistema de Inteligencia del Estado y el de creación del Ministerio de Seguridad Pública. Ambos buscan otorgar una nueva institucionalidad al Estado para abordar aspectos de delitos emergentes y falencias estructurales,

---

154 <https://www.denunciaseguro.cl/> Sitio web revisado el 10 de octubre 2023

155 <https://lazos.spd.gov.cl/> Sitio web revisado el 10 de octubre 2023

156 <https://www.seguridadpublica.cl/somos-barrio/> Sitio web revisado el 10 de octubre 2023

157 <https://www.seguridadpublica.cl/somos-barrio-comercial/>

158 <https://www.subdere.gov.cl/programas/divisi%C3%B3n-municipalidades/programa-mejoramiento-urbano-y-equipamiento-comunal-pmu>

como la falta de personal en seguridad pública. Sin embargo, ninguno aborda de forma explícita los delitos contra la seguridad personal, sino diversas condiciones que se consideran imprescindibles para proveer seguridad.

En conjunto, los planes y programas en materia de seguridad en general y, por ende, enfocados en la prevención de delitos, son relevantes para hacer efectiva la garantía de seguridad personal. Si bien no todos estos planes y programas deberían estar focalizados exclusivamente en las amenazas a la seguridad personal, es importante considerarla porque podría incidir en la forma como dichos planes y programas se formulan, y los objetivos explícitos que persiguen.

### **7.3.1 Derecho a la existencia de planes y medidas de seguridad personal**

A pesar de que el Estado no tiene el deber de proporcionar seguridad personal en forma racional y ordenada, hay reglas legales que mandan a las policías a establecer planes en materia de prevención, por ende, en materia de seguridad personal. Se trata de reglas generales que indican a Carabineros disponer planes y ordenar racionalmente el uso de los recursos destinados a prevención. El más reciente es el ya mencionado *Plan Estratégico de Desarrollo Policial 2021-2028 “Carabinero del Centenario”* que busca incrementar la seguridad y aumentar la eficiencia con respeto a los derechos humanos. No obstante, dichos planes son de carácter general, no apuntan a los derechos y amenazas que integran el concepto de seguridad personal, tal como se concibe aquí. Aunque las amenazas delictivas referidas a la seguridad personal no son las únicas que deben ser objeto de medidas de prevención, el concepto de seguridad personal podría informar la formulación de planes y programas en materia de prevención de delitos, orientando la priorización como distribución de recursos.

En este contexto es de suma relevancia jerarquizar los delitos por los cuales debiera responder el Estado. En los últimos veinte años, las políticas de seguridad pública y ciudadana han utilizado, desde el Ministerio del Interior, el término de Delitos de Mayor Connotación Social, DMCS<sup>159</sup> que se refiere a los delitos de hurto, robo de accesorio de vehículos, robo de vehículos, robo con fuerza a la vivienda, robo por sorpresa, además de robo con violencia, homicidios, lesiones. El hecho de que delitos como hurto o robo de accesorio de vehículos estén bajo esta denominación refleja que el Estado no actúa de manera focalizada en los delitos más graves contra la seguridad personal.

Una incipiente señal de cambios en los criterios de prioridad de los delitos fue la publicación del Reglamento del Sistema Táctico de Operación Policial de Carabineros dentro del contexto de la Ley 21.332. Este sistema es una herramienta orientada a la prevención de delitos, a través de un conjunto de elementos, acciones y estrategias, entre ellas, el diagnóstico y análisis de la situación delictiva en el territorio. El artículo 9 del Reglamento enumera los delitos y ubica en primer lugar aquellos contra las personas como homicidios, lesiones, amenazas, robos con violencias.

---

159 <http://cead.spd.gov.cl/estadisticas-delictuales/>

Pese a estos avances, el uso arraigado del concepto de DMCS ha generado que tanto planes como diagnóstico de seguridad lo usen como referencia colocando en un mismo nivel delitos contra las personas y delitos contra la propiedad.

### 7.3.2 Derecho a informarse de los planes y medidas de seguridad personal

El derecho a la seguridad personal supone que los individuos potencialmente afectados puedan informarse debidamente sobre los planes y programas adoptados por la autoridad. En la actualidad, la Ley 20.285 de Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información de la Administración del Estado, más conocida como ley de transparencia, reconoce el derecho de acceso a la información pública, es decir, aquella que se encuentra en poder de instituciones públicas. Al mismo tiempo, en el ámbito de la seguridad existe el deber de ciertos órganos del Estado, como Carabineros, destinados a la prevención, de informar de los planes y medidas adoptados para resguardar la seguridad.

Respecto de las medidas asociadas a la seguridad, la citada ley establece en su artículo 21 causales de reserva y secreto que podrían invocarse, cuando la publicidad, la comunicación o el conocimiento de la información requerida afecte “el debido cumplimiento de las funciones del órgano requerido”<sup>160</sup>. A la vez, se puede invocar el artículo 436 del Código de Justicia Militar, para restringir el acceso a información relacionada con medidas de seguridad, pues señala que:

Se entiende por documentos secretos aquellos cuyo contenido se relaciona directamente con la seguridad del Estado, la Defensa Nacional, el orden público interior o la seguridad de las personas y entre otros:

1. Los relativos a las Plantas o dotaciones y a la seguridad de las instituciones de las Fuerzas Armadas o de Carabineros de Chile y de su personal.

No obstante, más allá de los casos en que dicho riesgo exista, tal como está reglamentado el deber de informar, estas restricciones aparecen amplias. En efecto, si bien hay obligaciones de informar por parte de Carabineros, estas tienen como destinatarios exclusivamente al Ministerio del Interior, dejando a la persona afectada o potencialmente afectada sin una posibilidad concreta de poder mantenerse informada. Desde luego, hay razones atendibles para limitar la información sobre los planes de seguridad, pero, no parece razonable que las personas y la sociedad civil no puedan acceder a información clave en materia de seguridad personal. Por el contrario, parece óptimo que un ciudadano al menos pueda informarse para poder acceder a los servicios de prevención y seguridad.

En cierta medida, el *Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva* cumple este propósito, pues está reglado por un manual operativo que dispone, entre otras normas, regulaciones sobre cómo la institución debe

---

160 “a) Si es en desmedro de la prevención, investigación y persecución de un crimen o simple delito o se trate de antecedentes necesarios a defensas jurídicas y judiciales. b) Tratándose de antecedentes o deliberaciones previas a la adopción de una resolución, medida o política, sin perjuicio que los fundamentos de aquellas sean públicos una vez que sean adoptadas. 2. Cuando su publicidad, comunicación o conocimiento afecte los derechos de las personas, particularmente tratándose de su seguridad, su salud, la esfera de su vida privada o derechos de carácter comercial o económico”. Ley 20.285, [https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/21260/4/03\\_Reserva%200%20secreto\\_ley%20transparencia.pdf](https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/21260/4/03_Reserva%200%20secreto_ley%20transparencia.pdf)

coordinarse con organizaciones y autoridades vecinales locales, lo que debiera facilitar el acceso y conocimiento de los planes de seguridad por parte de sus usuarios. Debido a que se trata de un manual cuya vigencia no pasa de cinco años, hasta la fecha no se ha podido verificar si el Plan que operacionaliza ha sido evaluado. Esos datos son muy importantes para detectar brechas en su aplicación, ya sea problemas de diseño, implementación o ejecución, que hagan necesario actualizarlo y revisarlo de acuerdo a las necesidades de la población.

En cuanto a las cifras que permiten monitorear y realizar seguimiento de las ocurrencias delictuales que afectan la seguridad personal, cabe advertir que la información disponible en Fiscalía no especifica los delitos, no tiene datos a nivel comunal y provincial ni tampoco entrega más detalles sobre archivos provisionales (si se reactivan y tienen una salida judicial). En este contexto, acceder al curso de causas de delitos específicos como incendios o usurpaciones violentas en la zona centro-sur, analizar los porcentajes de imputados desconocidos, salidas no judiciales, entre otros, es primordial para una mejor y más precisa evaluación de la capacidad del Estado para investigar y sancionar.

En esta línea, cabe mencionar que el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) recopila, consolida y publica estadísticas de Carabineros de Chile, Policía de Investigaciones, Poder Judicial, Gendarmería y Servicio Nacional de Menores (actual Servicio Nacional de Reinserción Social Juvenil). Esa información se consolida en el informe Estadísticas de Seguridad Pública y Justicia Penal que aplica agrupadores de delitos conforme a lineamientos de la ONU. La última actualización disponible llega sólo hasta el año 2021.

Ambos informes permiten hacer seguimiento de la situación del derecho a seguridad personal, por región y comuna, y al integrar los criterios internacionales de clasificación de delitos, será factible hacer comparaciones con los datos de otros países.

### **7.3.3 Derecho a que se mantenga el derecho a la seguridad personal y a participar en el proceso penal**

Desde el punto de vista de la activación de los órganos encargados de la investigación y persecución, si bien la víctima puede denunciar y se le reconoce expresamente su derecho a la seguridad personal, esta facultad se reduce a la posibilidad de activar los mecanismos respectivos, sin embargo, no asegura que la víctima pueda solicitar que se investiguen hechos. Es decir, la denuncia consiste en un acto de información que puede ser relevante para que los organismos respectivos puedan cumplir con sus deberes de investigación y persecución, pero la víctima no tiene control alguno sobre ciertos aspectos de la investigación una vez que se ejercita la denuncia. Aunque existe la posibilidad de participar como querellante, que otorga a la víctima mayor control sobre los actos de investigación y su curso, esta posibilidad no está garantizada por el Estado. En todo caso, se debe reconocer que las víctimas tienen, adicionalmente, el derecho a participar e informarse de los hechos durante la vigencia del proceso penal, no obstante, su participación esta mediada por la actividad del Ministerio Público.

En materia de políticas públicas destacan dos programas que fortalecen la posición de la víctima una vez iniciado el proceso penal y, en algunos casos, propenden a reparar algunos de los daños experimentados debido a ocurrencias delictivas, lo que es especialmente importante, como sugieren los datos, en la zona centro-sur. Primero, el *Programa Apoyo a Víctimas* de la Subsecretaría de Prevención del Delito, que entrega asesoría jurídica, asesoría social y asesoría psicológica a las víctimas de delitos asociados al derecho a la seguridad personal, tales como homicidio, cuasi homicidio, secuestro, abuso sexual calificado, violación, trata de personas, robos violentos, lesiones graves gravísimas. Este programa es importante desde la óptica de la seguridad personal, pues contribuye a fortalecer la posición de las víctimas que por su condición socio-económica pudieran tener dificultades para participar en el proceso penal, concretamente, resguarda su participación una vez que se han materializado las ocurrencias delictivas correspondientes, tratando de asegurar que se mantenga su seguridad personal.

Un segundo programa es el de *Apoyo a Víctimas de Violencia Rural*<sup>161</sup> de la Subsecretaría del Interior, dirigido a reparar económicamente a las víctimas de violencia rural. Este programa se complementa con el anterior (*Apoyo a Víctimas*) porque además entrega asesoría social y psicológica, en un esfuerzo por reducir los efectos perjudiciales de los delitos en la vida de las víctimas.

No obstante, respecto a *Apoyo a Víctimas de Violencia Rural* existiría una brecha en tanto a la falta de información pública y definición sobre el catálogo de delitos que definen a una víctima que pudiera ser beneficiaria<sup>162</sup>. En otras palabras, la disponibilidad del tipo de ocurrencias delictivas que sirven de base para estas indemnizaciones y medidas sociales y psicológicas. Aquí, el concepto de seguridad personal puede contribuir al mejor uso de los recursos al determinar aquellos delitos especialmente graves para la seguridad personal y que, eventualmente, podrían ser objeto de la priorización de las medidas que estos programas proveen. En complemento con el análisis anterior, no se dispone de una definición jurídica o normativa de violencia rural. Bajo esta denominación, una víctima de delitos contra la seguridad personal que reside en una zona urbana no podría recibir indemnización, dejando un vacío conceptual y práctico sobre la población beneficiaria del programa, su magnitud y derechos.

En síntesis, son diversas las acciones que el Estado ha implementado para proveer condiciones de seguridad a la población, pero ellas no se orientan necesariamente por la seguridad personal como un derecho, por lo tanto, sus alcances no están propiamente dirigidos al resguardo de los derechos vinculados, aunque sin duda, la prevención de delitos incluye explícitamente en varios casos aquellos que lesionan el derecho a la vida, a la integridad corporal y a la libertad personal.

---

161 Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Programa de Apoyo a Víctimas de Violencia Rural <https://www.interior.gob.cl/programa-de-apoyo-a-victimas-de-violencia-rural/>

162 La ficha de evaluación del Programa no entrega la definición de “violencia rural” [https://programassociales.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/pdf/2023/PRG2023\\_3\\_85883.pdf](https://programassociales.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/pdf/2023/PRG2023_3_85883.pdf)

## **7. CONSIDERACIONES FINALES**

A partir de los análisis previos, se formulan las siguientes conclusiones:

- 1.** Desde su creación en el año 2010, y en cumplimiento de su mandato legal, el INDH se ha referido a la situación de los derechos humanos en las regiones del centro-sur del país en diversas ocasiones, especialmente, sobre los pueblos originarios y su relación con el Estado de Chile. En ese sentido, el INDH ha generado 31 documentos que abordan, desde diversas posiciones, la situación de derechos humanos en la zona. Estos informes han buscado evidenciar la vulneración de derechos de las víctimas.

Basándose en diversas fuentes de información, este capítulo se focalizó en la vulneración a los derechos humanos cometidos por agentes no estatales, es decir, entre particulares y grupos organizados que operan en las regiones estudiadas. Si bien existen grupos de especial protección, como los pueblos originarios, es una obligación del Estado proveer condiciones de seguridad a todos los habitantes del territorio, dado que la afectación al derecho a la seguridad personal altera el libre ejercicio de otros derechos humanos, por ejemplo, educación, libertad religiosa, libre circulación y residencia, propiedad, etc.

- 2.** Este capítulo reconoce las múltiples medidas y esfuerzos que han desplegado los distintos gobiernos desde la vuelta a la democracia con el objetivo de alcanzar mayores niveles de paz en la zona. Esta respuesta es consistente con la obligación del Estado de garantizar seguridad ciudadana además de ser uno de los derechos más demandados por la ciudadanía. Sin embargo, tanto los datos de la Fiscalía Nacional como la información de registros policiales, confirman la grave ocurrencia de delitos violentos en las regiones del centro-sur, cuya prevalencia no ha descendido. Este diagnóstico es confirmado y complementado con entrevistas a actores claves de la zona, así como fuentes periodísticas. Por tanto, la triangulación de información confirma un escenario de graves vulneraciones de derechos, donde las respuestas del Estado para prevenir violencias siguen siendo insuficientes.

3. A partir de las entrevistas se analizan las brechas detectadas, según los derechos vulnerados: 1) En materia de seguridad personal, que involucra vida e integridad personal, se observa una primera brecha en cuanto al respeto y garantía de este derecho, por parte del Estado, para las personas que habitan la zona. Una segunda brecha se encuentra en la adopción específica de medidas frente a una situación de violencia que no es homogénea en la zona. 2) En materia de educación, los hallazgos permiten establecer la existencia de una brecha en el acceso a la educación, debido a la situación de violencia en la zona, con especial énfasis en las zonas rurales afectadas, lo que involucra la dimensión de acceso a este derecho, sin discriminación. 3) En cuanto al derecho a la libertad de religión, los hallazgos permiten establecer la existencia de brechas en la garantía del libre ejercicio de este derecho. 4) Sobre el derecho a la circulación y residencia, se observa una brecha entre las obligaciones del Estado de respeto y garantía, frente a la situación que viven algunas personas que habitan en la zona. En este punto, se considera indispensable que el Estado actúe con la debida diligencia, toda vez que se observan situaciones que ameritan la intervención estatal para prevenir lo que se configura como un potencial desplazamiento forzado interno, causado por actos cometidos por particulares y frente a los cuales el Estado no actuó diligentemente. 5) En cuanto al derecho a la propiedad, se observa una brecha entre las obligaciones generales de respeto y garantía de este derecho por parte del Estado, tanto desde el punto de vista de la propiedad individual como colectiva. Sobre el delito de robo de madera, se observa la necesidad de adoptar medidas específicas para determinar si la comisión de estos delitos responde a delincuencia común contra la propiedad, motivada por intereses particulares de quienes cometen los delitos y no a causas colectivas.
4. Una segunda dimensión de brecha se relaciona con el derecho a planes, medidas y acceso de información sobre seguridad y acciones reparatorias a las víctimas. Se detecta que, pese a la existencia de múltiples programas, planes y diseños institucionales en seguridad, no se ha establecido un reconocimiento formal sobre cuales delitos debieran ser prioritarios, como es el caso de los graves delitos contra la seguridad personal descritos en este capítulo. Además, pese a importantes avances en materia de acceso a la información, aún existen desafíos en temas tan relevantes como el conocimiento del número de policías por comunas o lineamientos estratégicos para alcanzar una oferta policial con énfasis en la equidad. Finalmente, la falta de formalización del concepto de violencia rural o del catálogo de delitos para acceder a los beneficios de programas como *Apoyo a Víctimas de Violencia Rural*, generan una falta de claridad. Potenciales víctimas podrían ser perjudicadas por no conocer las normativas del programa.

5. Otra consideración importante está asociada a la obligación del Estado de investigar y sancionar aquellos delitos que vulneran los derechos revisados en este capítulo.

Una mayor calidad del análisis delictual, por parte de las autoridades responsables, podría contribuir a obtener un diagnóstico más acertado de las causas de los hechos violentos y, como consecuencia, podría mejorar la convivencia entre los habitantes de la zona. Se advierte que un problema central es la determinación de quiénes son los responsables y la motivación de los delitos graves. El aumento de casos con archivos provisional de delitos contra la seguridad personal en la zona da cuenta de este complejo panorama. También es fundamental diferenciar qué delitos podrían estar asociados a causas del conflicto con los pueblos originarios y cuáles son delitos comunes ligados a organizaciones criminales. Un ejemplo aportado por las entrevistas es el robo de madera; la reciente revelación de la participación de funcionarios de Carabineros en la comisión de estos ilícitos, sólo dan cuenta de la complejidad y aristas del fenómeno<sup>163</sup>. Por tanto, no todos estos hechos estarían vinculados a las deudas históricas con los pueblos originarios, sino más bien responderían a una delincuencia común contra la propiedad. Los beneficios derivados de estos delitos podrían responder a intereses particulares de quienes los cometen y no a causas colectivas de grupos específicos.

La distinción de estas categorías podría tener implicancias en la medida que las soluciones podrían circunscribirse, por un lado, a una materia penal de investigación, diligencias y sanciones adecuadas y, por otro, algunos delitos podrían estar asociados a la multidimensionalidad de un problema social y reivindicaciones históricas de un grupo de especial protección como es el pueblo mapuche. El tratamiento de estrategias diferenciadas por parte del Estado podría generar externalidades positivas en la convivencia ciudadana. En la medida que las investigaciones mejoren su calidad y permitan establecer patrones más claros de los hechos delictuales, las percepciones de la sociedad civil, así como de algunas autoridades se podrían alejar de visiones unidimensionales que asocian mecánicamente hechos delictuales con grupos indígenas específicos y sus reivindicaciones. Si el objetivo es mejorar las condiciones de convivencia en la zona, el hecho de que los responsables de la comisión de delitos graves pertenezcan a algunos grupos mapuches no debiera significar responsabilizar a todo un grupo étnico.

---

<sup>163</sup> Vallejos, L. (21 de septiembre de 2023). Uno entregó información y recibió dinero, el otro dio su arma al líder de RML: El rol de los carabineros detenidos en Arauco. EMOL. <https://www.emol.com/noticias/Nacional/2023/09/21/1107820/rol-carabineros-caso-rml-arauco.html>

6. En línea con el hallazgo anterior, otro ámbito sustancial de análisis se asocia a la visión de la mayoría de las autoridades quienes consideran que la respuesta penal al problema de la violencia en las regiones de la zona centro-sur es insuficiente. Lo interesante es que son precisamente funcionarios policiales y de la Fiscalía quienes más consideran que los delitos responden a causas sociales más profundas y que su acción es sólo posterior al evento ocurrido, es decir, es una respuesta reactiva. Esta concepción releva la necesidad de adoptar un enfoque multisectorial, con participación de distintos actores públicos y privados que trabajen en conjunto con las comunidades afectadas para obtener una respuesta más integral que la policial, que privilegie los siempre insuficientes recursos policiales y de investigación, para hechos especialmente graves. En este sentido, si el objetivo es alcanzar mejores niveles de convivencia y paz, en los ámbitos social y económico, el rol de los municipios es clave en materia de prevención y recomposición del tejido social porque son los gobiernos locales quienes más conocen las necesidades de las personas, pero muchas veces sus recursos financieros y humanos son insuficientes. En consecuencia, tanto el gobierno central como las gobernaciones regionales tienen la responsabilidad de proveer estos recursos cuando los niveles locales no disponen de un adecuado financiamiento.



Para quienes profesan credos indígenas y también no indígenas, la violencia que impera en la zona ha repercutido en el libre ejercicio de sus creencias.

## **8. RECOMENDACIONES**

- 1.** Se recomienda al Poder Ejecutivo adoptar todas las medidas que sean necesarias para asegurar la protección del derecho a la seguridad personal y todos los demás derechos asociados a éste que están siendo afectados en las regiones del Biobío, La Araucanía, Los Ríos y Los Lagos, con especial foco en que dichos derechos no sean vulnerados por omisión del Estado en garantizar o resguardar su ejercicio.
- 2.** Se recomienda al Poder Ejecutivo y al Poder Legislativo que durante la tramitación de los proyectos de ley de reforma al Sistemas de Inteligencia y del nuevo Ministerio de Seguridad Pública considere y priorice el contenido del derecho a la seguridad personal y los derechos asociados como derecho de propiedad, acceso a educación y libre circulación. Específicamente, los planes y programas que emanen de esta nueva institucionalidad, en materia de prevención y control del delito, debieran contener como principio de orientación los delitos que afectan la vida e integridad de las personas, en particular, en las regiones del centro-sur del país.
- 3.** Se recomienda al Poder Ejecutivo, específicamente a la Dirección de Presupuesto, trabajar en una línea de evaluación de impacto en materia de seguridad pública y prevención del delito. La mayoría de las actuales evaluaciones se centran en el diseño y gestión institucional, así como los resultados y uso de recursos en la provisión de los productos estratégicos. Sin embargo, hoy no se puede establecer evidencia causal rigurosa que permita medir consistentemente el cumplimiento de resultados de un programa, política o intervención en seguridad. Se debieran evaluar el Plan Estratégico de Desarrollo Policial 2021-2018 “Carabinero del Centenario”; Denuncia Seguro, Programa de Mejoramiento Urbano y, sobre todo, el Programa de Atención a Víctimas de Violencia Rural. Dentro de esta evaluación, se debiera añadir un análisis sobre cómo estas iniciativas contribuyen a la provisión de seguridad a los habitantes de las regiones de la zona centro-sur.
- 4.** Se recomienda al Ministerio del Interior, de manera especial al Programa de Atención a Víctimas de Violencia Rural, establecer públicamente el catálogo de delitos que definen a una víctima que pudiera ser atendida por el Programa. Asimismo, se insta al Programa a establecer una definición jurídica o normativa del concepto “violencia rural”.
- 5.** Se recomienda al Poder Ejecutivo realizar una evaluación detallada y pública respecto a la efectividad que ha tenido la declaración de Estado de Excepción Constitucional de Emergencia como una medida para asegurar la protección del derecho a la seguridad personal y todos los demás derechos asociados que están siendo afectados en las regiones del Biobío, La Araucanía, Los Ríos y Los Lagos.

- 6.** Se recomienda que la Fiscalía Nacional provea de una plataforma de información moderna, pública, con resguardo de datos sensibles, dinámica, de fácil acceso y que complemente sus boletines estadísticos anuales. En esta plataforma se debiera clasificar cada tipo de delito por ingresos, términos y número de víctimas. Toda esa información debería contar con una desagregación territorial a nivel regional, provincial y comunal, y debiera contener mayor información en las zonas del país donde existen delitos graves y violentos como ocurre en las regiones del centro-sur del país.
- 7.** Se recomienda a la Fiscalía Nacional que cuando no se decreta una sentencia, en particular, los términos con archivo provisional (casos que se archivan al no existir antecedentes para la investigación), elaborar indicadores para su monitoreo. El foco de este monitoreo debiera centrarse en los delitos contra la seguridad personal, así como en los derechos vulnerados asociados definidos en este capítulo, con especial énfasis a los delitos ocurridos en las regiones del Biobío, La Araucanía, Los Ríos y Los Lagos.
- 8.** Se recomienda al Ministerio de Educación publicar un catastro con el número de establecimientos educacionales que han sido afectados por incendios o delitos violentos en las regiones mencionadas. Este catastro debiera contener el número de alumnos afectados, su estado (si actualmente se encuentran en clase), el tiempo que no recibieron clases por esa causa. La información debiera centrarse en las regiones del centro-sur del país.
- 9.** Se recomienda al Ministerio de la Secretaría General de la Presidencia publicar un catastro con el número de iglesias y lugares sagrados que han sido afectados por incendios o delitos violentos en las regiones del Biobío, La Araucanía, Los Ríos y Los Lagos.
- 10.** Se recomienda solicitar al INE que el informe de Estadísticas de Seguridad Pública y Justicia Penal (compuesto por estadísticas de Carabineros de Chile, Policía de Investigaciones, Poder Judicial, Gendarmería y SENAME) esté disponible en el primer trimestre del año siguiente al que se informa. Con esta actualización más continua será posible cumplir con los derechos de seguridad que contienen los lineamientos de la ONU. Estos documentos debieran tener un mayor enfoque regional con especial énfasis en zonas con mayores niveles de violencia como en las regiones del centro-sur.

## 9. BIBLIOGRAFÍA

---

Abujatum, J. (2019). *Políticas, acuerdos y proyectos para la Región de la Araucanía 1990 a 2018 y conflicto mapuche*. Asesoría Técnica Parlamentaria. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.

[https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/27321/1/Políticas\\_y\\_acuerdos\\_Region\\_Araucania.pdf](https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/27321/1/Políticas_y_acuerdos_Region_Araucania.pdf)

Alvarez, A., y Bachman, R. D. (2019). *Violence: The enduring problem*. Sage Publications.

Antkowiak, Thomas y Gonza, Alejandra. (2017). *The American Convention on Human Rights*. Essential Rights. Oxford: Oxford University Press.

Cartagena Santos, I.L. (2010). Seguridad ciudadana un derecho humano. *Revista Regional de Derechos Humanos*. (2),3-14. <http://biblioteca.corteidh.or.cr/tablas/r26029.pdf>

Cea Egaña, J. (2012). *Derecho Constitucional Chileno, Tomo II*. Santiago: Ediciones Universidad Católica.

CIDH. (2009). *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*. <https://www.oas.org/es/cidh/docs/pdfs/seguridad%20ciudadana%202009%20esp.pdf>

CIDH. (2015). *Violencia, Niñez y Crimen Organizado*. <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/violencianinez2016.pdf>.

CIDH. (2021). *Derecho a la Libre Determinación de los Pueblos Indígenas y Tribales*. <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/LibreDeterminacionES.pdf>.

CIDH. (2023). *Norte de Centroamérica. Crimen organizado y derechos de niñas, niños, adolescentes y jóvenes: desafíos y acciones estatales*. [https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/2023/NorteCentroamerica\\_NNAJ\\_ES.pdf](https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/2023/NorteCentroamerica_NNAJ_ES.pdf).

Fernández, J. (2021). Conceptualizando la violencia y la violencia física: un análisis comparado de las legislaciones de Perú y Chile, *Revista de Derecho PUCP*, (88), 9-40 <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechopucp/article/view/24255>

Herrera, C. (2008). El derecho de propiedad en el sistema interamericano de derechos humanos, ni frívolo ni exclusivamente masculino imperativo para erradicar la pobreza y discriminación de las mujeres, en Varios autores, *Interpretación de los principios de igualdad y no discriminación para los derechos humanos de las mujeres en los instrumentos del Sistema Interamericano*, 305-320. Editado por IIDH, Costa Rica. <https://repositorio.iidh.ed.cr/handle/123456789/89>

INDH. (2011). *Informe misión Juicio contra Comuneros Mapuche en Cañete 2010-2011*. <https://bibliotecadigital.indh.cl/server/api/core/bitstreams/41be21e1-34fb-46b4-8e13-166acd5df9c5/content>

INDH. (2012). *Informe misión de observación comuna de Panguipulli*. <https://bibliotecadigital.indh.cl/server/api/core/bitstreams/d4896593-5e4e-46b4-9a06-17bdba75ea3d/content>

INDH. (2013). *Estudio exploratorio Estado de Chile y pueblo Mapuche: Análisis de tendencias en materia de violencia estatal en la Región de La Araucanía*. <http://bibliotecadigital.indh.cl/handle/123456789/642>

INDH. (2013). *Informe misión de observación Región de la Araucanía*. <https://bibliotecadigital.indh.cl/server/api/core/bitstreams/f724d4ab-5917-48e3-a59a-8ac90b13935a/content>

INDH. (2014). *Estudio exploratorio. Estado de Chile y pueblo mapuche: análisis de tendencias en Materia de violencia estatal en la región de La Araucanía*. <http://bibliotecadigital.indh.cl/handle/123456789/642>

INDH. (2014). *Informe Anual sobre la situación de los derechos humanos en Chile*. <https://indhciudadano.indh.cl/informe-anual-de-ddhh-2014/>

INDH. (2015). *Derechos humanos y conflicto intercultural: una aproximación desde el testimonio de propietarios y agricultores no indígenas de La Araucanía*. <http://bibliotecadigital.indh.cl/handle/123456789/938>

INDH. (2016). *Informe Anual sobre la situación de los derechos humanos en Chile*. <https://indhciudadano.indh.cl/informe-anual-de-ddhh-2016/>

INDH. (2018). *Estudio sobre las violencias percibidas en torno al conflicto intercultural en las regiones de Biobío, La Araucanía y Los Ríos*. Santiago: INDH.

INDH. (2020). *Informe misión de observación comuna de Alto Biobío*. <http://bibliotecadigital.indh.cl/handle/123456789/1194>

INDH. (2020). *Informe misión de observación comuna de Mariquina*. <https://bibliotecadigital.indh.cl/server/api/core/bitstreams/a66a63e2-17eb-4365-bcc3-7661eddabazf/content>

INDH. (2022). *Informe Anual sobre la situación de los derechos humanos en Chile*. <http://bibliotecadigital.indh.cl/handle/123456789/1767>

INDH. (2023). *Informe sobre Violencias Percibidas en la Macrozona Centro-Sur 2023, Programa de fortalecimiento de la macrozona centro-sur*. <https://www.indh.cl/bb/wp-content/uploads/2023/11/Informe-Violencias-Macrozona-Centro-Sur-2023.pdf>

Kempen, P. (2013). Four Concepts of Security. A Human Rights Perspective, *Human Rights Law Review*, Vol. 13.

Lazarus, L. (2015). The Right to Security, en Rowan Cruft S., Matthew Liao y Massimo Renzo (eds.), *Philosophical Foundations of Human Rights*. Oxford: Oxford University Press.

Lorca, R. (2020). Libertad personal y seguridad individual. Una revisión del artículo 19 número 7 de la Constitución Política de Chile, *Revista De Estudios De La Justicia*, (32), 71–104. <https://doi.org/10.5354/0718-4735.2020.57833>

Medina, F. (2009). *La Responsabilidad internacional del Estado por actos de particulares: análisis jurisprudencial interamericano*. Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r26724.pdf>

Medina, C. (2017). *The American Convention on Human Rights*. Crucial Rights and Their Theory and Practice. Cambridge: Intersentia.

ONU, Comisión de Derechos Humanos. (1998). *Principios rectores de los desplazamientos internos*. <https://www.acnur.org/media/principios-rectores-de-los-desplazamientos-internos>

ONU, Asamblea General. (2002). *Responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos*. A/RES/56/83. [https://digitallibrary.un.org/record/454412/files/A\\_RES\\_56\\_83-ES.pdf?ln=en](https://digitallibrary.un.org/record/454412/files/A_RES_56_83-ES.pdf?ln=en)

ONU, Asamblea General. (2006). *Estrategia Global contra el terrorismo*, A/RES/60/288. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/No5/504/91/PDF/No550491.pdf?OpenElement>

ONU, Consejo de Derechos Humanos. (2007). *Eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas en la religión o en las creencias*, RES/6/37. [https://ap.ohchr.org/documents/S/HRC/resolutions/A\\_HRC\\_RES\\_6\\_37.pdf](https://ap.ohchr.org/documents/S/HRC/resolutions/A_HRC_RES_6_37.pdf)

ONU, Asamblea General. (2014). *Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo*, Ben Emmerson. A/HRC/25/59/Add.2 A\_HRC\_25\_59\_Add.3-ES.pdf

ONU, Asamblea General. (2021). *Prevención de los desplazamientos arbitrarios en situaciones de conflicto armado y violencia generalizada*. A/76/169.

<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N21/194/89/PDF/N2119489.pdf?OpenElement>

Poblete, J. (2021). Crisis en La Araucanía: Panfletos dejados en atentados revelan amenazas de grupos radicales a comunidades mapuche pacíficas. *Ex-Ante*.

<https://www.ex-ante.cl/crisis-en-la-araucania-panfletos-dejados-en-atentados-revelan-disputas-entre-comunidades-mapuche-pacificas-y-grupos-radicales/>

Rosenberg Mark, Butchart Alexander, Mercy James, Narasimhan Vasant, Waters Hugh, y Marshall Maureen. (2006). Interpersonal violence, en *Disease Control Priorities in Developing Countries*. Washington (DC): The World Bank.

Shue, H. (2020). *Basic rights: Subsistence, affluence, and US foreign policy*. Princeton University press.

Valverde, M. (2001). Governing Security, Governing Through Security, en Ronald Daniels, Patrick Macklem y Kent Roach (eds.), *The Security of Freedom: Essays on Canada's Anti-Terrorism Bill*. Toronto: University of Toronto Press.

Waldron, J. (2006). *Safety and security*. Neb. L. Rev., 85, 454.

<https://digitalcommons.unl.edu/nlr/vol85/iss2/5>

Zedner, Lucía. (2009). *Security*. Abingdon: Routledge.

## **Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos**

Caso "Cinco Pensionistas" vs. Perú. Sentencia del 28 de febrero de 2003.

Caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile. Sentencia de 2006.

Caso Blake vs. Guatemala. Sentencia del 2 de julio de 1996.

Caso Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay. Sentencia del 17 de junio de 2005.

Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua. Sentencia del 31 de agosto de 2001.

Caso de la Comunidad Moiwana vs. Suriname. Sentencia del 15 de junio de 2005.

Caso de la Masacre de Pueblo Bello vs. Colombia. Sentencia del 31 de enero de 2006.

Caso de los Buzos Miskitos (Lemoth Morris y otros) vs. Honduras. Sentencia del 31 de agosto de 2021.

Caso Fontevecchia y D'Amico vs. Argentina. Sentencia del 29 de noviembre de 2011.

Caso González y otras ("Campo Algodonero") vs. México. Sentencia del 16 de noviembre de 2009.

Caso Ivcher Bronstein vs. Perú. Sentencia del 6 de febrero de 2001.

Caso López Soto y otros vs. Venezuela. Sentencia del 26 de septiembre de 2018.

Caso Luna López vs. Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 10 de octubre de 2013.  
Caso Masacre de la Rochela vs. Colombia. Sentencia del 11 de mayo de 2007.  
Caso Miembros de la Aldea Chichupac y comunidades vecinas del Municipio de Rabinal vs. Guatemala.  
Sentencia del 30 de noviembre de 2016.  
Caso Perozo y otros s. Venezuela. Sentencia del 28 de enero de 2009.  
Caso Poblete Vilches. vs. Chile. Sentencia del 9 de marzo de 2018.  
Caso Salvador Chiriboga vs. Ecuador. Sentencia del 3 de marzo de 2011. Reparaciones y costas.  
Caso Salvador Chiriboga vs. Ecuador. Sentencia del 6 de mayo de 2008.  
Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras. Sentencia del 29 de julio de 1988.  
Caso Yarce y otras vs. Colombia. Sentencia del 22 de noviembre de 2016.  
Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez. vs. Ecuador. Sentencia del 21 de noviembre de 2007.  
Godínez Cruz vs. Honduras. Sentencia del 17 de agosto de 1990.  
Palamara Iribarne vs. Chile. Sentencia del 22 de noviembre de 2005.

## ANEXO 1

---

En la identificación de las amenazas relevantes para la seguridad personal se consideran el derecho a la vida, el derecho a la integridad corporal y psicológica y derecho a la libertad individual. En consecuencia, estos delitos son: homicidio, robo con violencia/intimidación, lesiones corporales, secuestro, usurpación violenta, interrupción de vías de libre circulación, incendios, extorsión, robo en lugar habitado. La medición de estos delitos tiene dificultades de no fácil solución, o no solucionables, sin cambios en las formas de generación de estadísticas por parte de los organismos encargados de estas.

Una primera dificultad para la medición de los delitos seleccionados es que, por lo general, las estadísticas institucionales se presentan agrupadas en categorías de delitos sin detalle de cada uno en particular. La producción de la información se encuentra limitada al ámbito de acción que le corresponde a cada institución en el proceso penal y sus datos, y no se relaciona con el resto de esas etapas ni su información. En algunas ocasiones, las estadísticas no concuerdan con una división administrativa particular de carácter institucional lo que complica el ajuste de los datos a la división territorial del país. En otros casos los datos de un año se consolidan casi al término del año siguiente, por lo tanto, no se cuenta con información estadística detallada y actualizada.

Se examinó la información estadística de diferentes fuentes, pero debido a los problemas señalados se decidió realizar el análisis basado en los boletines estadísticos del Ministerio Público porque contienen la información de prácticamente todo el proceso penal de cada causa e imputado y porque su información se publica oficialmente en tiempos que permiten un análisis actualizado. Además, entregan información de las víctimas de delitos. No obstante, los datos presentan la información agrupada en categorías de delitos sin el detalle de cada delito. Esto no permite el análisis en particular de la selección de delitos del estudio. Sin embargo, que las categorías de delitos del Ministerio Público no calcen exactamente con la selección de delitos definida inicialmente para el análisis, no significa que dichas categorías no sean de interés. Si bien esto tiene implicancias, en el sentido de que los datos disponibles son aproximados al concepto de seguridad personal, dichas categorías incluyen los delitos de interés, por lo que el análisis sí los considera.

## ANEXO 2

GRUPO DE DELITO	CODIGO	DELITO
DELITOS CONTRA LA LIBERTAD E INTIMIDAD DE LAS PERSONAS	210	ALLANAMIENTOS IRREGULARES
	523	AMENAZA A FISCAL O DEFENSOR EN DESEMP. DE FUNC. ART 268 QUIN
	530	AMENAZA CONTR. PROF.Y FUNC. SALUD Y MANIPULADORES ALIMENTO
	11.103	AMENAZA GENDARME EN DESEMP. DE FUNC. ART 15 D DL 2589
	11.004	AMENAZAR U OFENDER A FUNC DE INVESTIGACIONES. ART. 17 quáter
	12.082	AMENAZAS A CARABINEROS
	525	AMENAZAS CONDIC. CONTRA PERSONAS Y PROP. ART. 296 1 y 2, 297
	524	AMENAZAS SIMPLES CONTRA PERSONAS Y PROPIEDADES ART. 296 N°3.
	205	APERTURA, REG. O INTERCEPTACIÓN DE CORRESP. ART.146 Y 156
	725	ASOC Ilicita PARA TRÁFICO Y/O TRATA PERSONAS ART411 QUINQUIES
	515	ATENTADOS Y AMENAZAS CONTRA LA AUTORIDAD. ART. 261 N°1 Y 264
	214	DELITOS C/ LA LIBERTAD AMBULATORIA Y DERECHO DE ASOCIACIÓN
	221	DELITOS C/ LA VIDA Y PRIVACIDAD DE CONVERSACIONES 161 A Y B
	207	DETENCION, DESTIERRO O ARRESTO IRREGULAR ART. 148
	12.132	INFRACC. LEY GRAL DE TELECOM ART 36 B LETRAS A, B, C Y D
	235	SECUESTRO CON HOMICIDIO
	237	SECUESTRO CON LESIONES
	236	SECUESTRO CON VIOLACIÓN
	202	SECUESTRO. ART. 141
	203	SUSTRACCIÓN DE MENORES. ART. 142
	721	TRAFICO DE MIGRANTES 411 BIS INCISO 1, 2 Y 3
	724	TRATA DE MENORES 18 AÑOS ART. 411 QUATER INC2°
	723	TRATA DE PERSONAS PARA LA EXPLOTACIÓN SEXUAL ART 411 QUATER
	727	TRATA PARA TRABAJOS FORZADOS Y OTROS ART411 QUATER INC1°
	204	VIOLACIÓN DE MORADA. ART. 144
	511	AMENAZAS DE ATENTADOS CONTRA PERSONAS Y PROPIEDADES
	219	PROLONGACIÓN DE INCOMUNICACIÓN
	222	SECUESTRO CON HOMICIDIO, VIOLACIÓN O LES. ART.141 INC. FINAL
	220	TORMENTOS A DETENIDOS
	706	AUXILIO AL SUICIDIO
	11.003	CAUSAR LA MUERTE FUNC PDI ART. 17 LOC PDI
	720	FEMICIDIO INTIMO ART. 390 BIS
	766	FEMICIDIO NO INTIMO ART. 390 ter.
HOMICIDIOS	702	HOMICIDIO
	703	HOMICIDIO CALIFICADO
	705	HOMICIDIO EN RIÑA O PELEA
	521	HOMICIDIO FISCAL, DEFENSOR EN DESEMP. DE FUNC. ART. 268 TER
	11.101	HOMICIDIO GENDARME EN DESEMP. DE FUNC. ART 15 A - DL 2859
	707	INFANTICIDIO
	12.086	MATAR A CARABINERO EN EJERCICIO DE SUS FUNC. ART.416 C.J.M.
	701	PARRICIDIO.ART. 390 inc.1°
704	HOMICIDIO SIMPLE	

GRUPO DE DELITO	CODIGO	DELITO
LESIONES	718	CASTRACIÓN Y MUTILACIÓN
	531	LESIONES CONTRA PROF.Y FUNC.SALUD Y MANIPULADORES ALIMENTO
	767	LESIONES GRAV Y MEN GRAV MIEMBROS DE BOMBEROS. ART 400 INC 3
	709	LESIONES GRAVES
	717	LESIONES GRAVES GRAVÍSIMAS. ART. 397 N°1
	13.001	LESIONES LEVES
	710	LESIONES MENOS GRAVES
	12.081	MALTRATO DE OBRA A CARAB ART. 416 BIS COD DE JUST MILITAR
	11.001	MALTRATO DE OBRA FUNC PDI CON/SIN LESIONES 17 bis LOC PDI
	522	MALTRATO OBRA FISCAL, DEFENSOR EN DESEMP. DE FUNC. ART. 268
	11.102	MALTRATO OBRA GENDARME EN DESEMP. DE FUNC.ART 15 B,C DL 2859
	799	OTROS DELITOS CONTRA LAS PERSONAS
	708	LESIONES CORPORALES
	13.036	LESIONES LEVES 494 N° 5 CODIGO PENAL
ROBOS	719	MUTILACIÓN
	829	ROBO CON CASTRACIÓN, MUTILACIÓN O LESIONES GRAVES GRAVÍSIMAS
	827	ROBO CON HOMICIDIO
	802	ROBO CON INTIMIDACIÓN . ART. 433, 436 INC 1° 438.
	861	ROBO CON LESIONES GRAVES GRAVISIMAS ART. 433 N° 2
	862	ROBO CON RET. DE VÍCTIMAS O LESIONES GRAVES ART. 433 N° 3
	828	ROBO CON VIOLACIÓN. ART. 433 N°1.
	803	ROBO CON VIOLENCIA. ART.436 inc. 1° 433, 438, 439.
	804	ROBO POR SORPRESA. ART. 436 INC. 2°
	805	ROBO CALIFICADO
	830	ROBO CON RETENCIÓN DE VÍCTIMAS O CON LESIONES GRAVES



En un reciente informe del INDH se rescatan las percepciones de los principales actores que conviven con los problemas de violencia en la zona centro-sur del país.

## **CAPÍTULO 3.**

---

### **PRINCIPIO DE NO DISCRIMINACIÓN Y DERECHOS SOCIALES**

## 1. ANTECEDENTES

En el año 2002, Karen Atala, abogada chilena y madre de cuatro hijos, se separó de su marido y acordó inicialmente tener el cuidado personal de sus tres hijas menores de edad. Sin embargo, al revelar su orientación sexual (lesbiana) y comenzar a vivir con su pareja, su excónyuge la demandó para obtener el cuidado personal de las hijas. Su caso llegó hasta la Corte Suprema de Justicia de Chile que, en 2004, concedió el cuidado personal al padre, bajo el argumento de que la orientación sexual de la madre y su relación de pareja dañarían el desarrollo integral tanto psíquico como socioambiental de las hijas. La Corte señaló “las niñas tienen derecho a desarrollarse en una familia estructurada normalmente, según el modelo tradicional que le es propio”<sup>1</sup>.

Casi una década después, la noche del 2 marzo de 2012, el joven de 24 años Daniel Zamudio fue brutalmente agredido y torturado por cuatro individuos en el Parque San Borja, debido a su orientación sexual. Tras 25 días internado en el hospital con heridas graves, Daniel Zamudio falleció.

Estos dos casos, emblemáticos en la historia reciente del país, ilustran la discriminación y su impacto en la vida y dignidad de las personas. El año 2012, luego de un largo proceso de tramitación que comenzó en 2005, se promulgó la Ley N°20.609 que establece medidas contra la discriminación, más conocida como ley antidiscriminación o ley Zamudio.

En este sentido, desde el inicio de sus funciones en 2010, el INDH ha manifestado su preocupación por la discriminación de grupos de especial protección. En su informe anual de 2010 señalaba “la obligación de poner en un pie de igualdad a quienes se encuentran en desventaja, demanda de los Estados adoptar medidas que reconozcan las situaciones particulares en las que se encuentran personas y grupos. Estas acciones son permanentes en el tiempo de manera de asegurar el pleno goce, sin discriminación, de los derechos humanos y en particular del propio derecho a la igualdad” (pág. 79)<sup>2</sup>.

Respecto a la discriminación, según los resultados de la Encuesta Nacional de Derechos Humanos 2022 del INDH, un 42,1% de las personas encuestadas afirma que no se respetan los derechos humanos de las personas mayores –el grupo más mencionado– le siguen las personas transexuales (32,9%), homosexuales y lesbianas (32,6%) y en cuarto lugar se menciona a las personas con discapacidad.

Asimismo, más del 90% de las personas afirman estar “de acuerdo” o “muy de acuerdo” con que el Estado debe garantizar derechos a las mujeres en igualdad de condiciones que los hombres, eliminar la discriminación contra ellas, asegurar su participación en los espacios privados y públicos, y eliminar las discriminaciones para acceder a un empleo y tener una remuneración igual que sus pares hombres.

---

<sup>1</sup> Corte Suprema de Justicia. Cuarta Sala. Fallo que quita a la jueza Karen Atala la tuición de sus hijas. Santiago, 31 de mayo de 2004, Rol 1193-2003.

<sup>2</sup> Concretamente, el informe de 2010 abordó la igualdad y no discriminación por razón de orientación sexual e identidad de género, así como el acceso a derechos de niños, niñas y adolescentes bajo el principio de la no discriminación; en 2012 se analizó la ley antidiscriminación; en 2017 se observaron las manifestaciones de discriminación racial, la discriminación hacia las mujeres y la situación de niñas, niños y adolescentes transexuales; en 2022, se consideraron la discriminación y violencia hacia las personas mayores.

Otro estudio, la Segunda Consulta Nacional de Discriminación (2020<sup>3</sup>) constató que el 48% de las personas que respondieron la consulta se había sentido discriminado arbitrariamente. Al analizar las respuestas por tramo etario, se observó que las personas entre 18 y 40 años son quienes más se han sentido discriminadas, también las mujeres (50%) y las personas de otro género<sup>4</sup> (75%).

Por otra parte, en 2022, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) indicaba que en la Constitución Política de Chile se observa “la falta de reconocimiento y protección judicial de algunos derechos humanos, particularmente en [...] la obligación del Estado sobre el principio de igualdad y no discriminación que tiene especial impacto en el ejercicio de los DESC”, instando el Estado a “fortalecer el respeto y la garantía de los DESC [...] con un enfoque de igualdad y no discriminación, participación ciudadana y rendición de cuentas que favorezca la inclusión social y la creación de oportunidades”<sup>5</sup>.

A once años de la promulgación de la ley antidiscriminación resulta relevante evaluar su implementación, observando la forma en que el Estado ha respondido a las obligaciones de garantías de derechos sociales en grupos de especial protección, bajo el principio de la no discriminación. En esta oportunidad, el INDH ha dispuesto analizar a la luz de la aplicación de la Ley N° 20.609 y en el marco de sus derechos económicos, sociales, culturales, la situación de tres grupos de especial protección: mujeres, personas con discapacidad y población LGBTIQ+.

### **1.1 Aproximación a la situación de grupos de especial protección**

En el ámbito de los derechos humanos, se entiende por discriminación toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que se base en determinados motivos como la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional o social, la posición económica, el nacimiento o cualquier otra condición social, y que tengan por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales de todas las personas<sup>6</sup>.

La Observación General N°20 del Comité DESC de Naciones Unidas (2009) indica que la discriminación dificulta el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales de una parte considerable de la población mundial, especialmente de los grupos más vulnerables de la sociedad.

---

3 Centro UC de Políticas Públicas, Observatorio de Participación Ciudadana y No Discriminación del Ministerio Secretaría General de Gobierno. (2020). *Segunda Consulta Nacional de Discriminación*.

4 Las alternativas propuestas por el cuestionario de la encuesta eran género masculino, femenino y otro.

5 Comisión Interamericana de Derechos Humanos.(2022). *Informe Situación de Derechos Humanos en Chile*, pág. 23.

6 Comité de Derechos Humanos. (1989). *Observación general 18*, Párr. 7.

## a. Situación de las mujeres

Históricamente, las mujeres han enfrentado diversas formas de discriminación. Actualmente, en el ámbito de los derechos económicos y sociales, cobran una gran relevancia la inserción en el mercado laboral –especialmente en el sector informal– y las disparidades salariales.

En 2020, la Alta Comisionada de Derechos Humanos de la ONU señaló que las mujeres ganan 77 centavos por cada dólar que ganan los hombres. Agregó que existen cifras que señalan que en Chile la brecha salarial puede implicar una diferencia de 200 mil pesos por un mismo cargo<sup>7</sup>.

Según datos del Instituto Nacional de Estadísticas (INE, 2022), la brecha en la tasa de participación laboral entre hombres y mujeres es de 20,5 puntos porcentuales en desmedro de las mujeres. También sostiene que en 2021 el ingreso promedio mensual femenino era 21,7% menor que el de los hombres.

Por otra parte, la Comisión Económica para América latina y El Caribe (CEPAL) informó que la pandemia del Covid-19 generó un retroceso de más de una década en los niveles de participación laboral de las mujeres en América Latina (INDH, 2021). Además, la crisis sanitaria y su consecuente crisis económica han castigado con fuerza la participación laboral femenina y ha acentuado aún más la brecha previsional en desmedro de las mujeres. Esto se refleja en la densidad de cotizaciones<sup>8</sup>, que en las mujeres alcanza a 47,7% en contraposición al 58,1% de los hombres. Dado que este es uno de los factores determinantes del nivel de pensiones, las diferencias por sexo incidirán también en las brechas de los montos de las pensiones<sup>9</sup>.

A lo anterior, se agrega que, en la actualidad, la mitad de las 456.571 mujeres pensionadas por vejez recibe menos de \$141.283 como pensión autofinanciada<sup>10</sup>; la pensión mediana de las mujeres aumenta a \$159.887 al considerar el Aporte Previsional Solidario (APS). En el caso de los hombres, el 50% de los jubilados por vejez recibe una pensión autofinanciada menor o igual a \$179.073; al considerar el APS, el 50% de los hombres jubilados recibe una pensión menor a \$249.424 (monto inferior al salario mínimo a diciembre de 2020).

El 50% de las mujeres que cotizaron entre 30 y 35 años, autofinanciaron una pensión menor a \$279.367 y con el APS pueden llegar a una pensión mediana de \$295.355. En la misma línea, el 50% de los hombres que cotizaron entre 30 y 35 años pudieron autofinanciar una pensión de vejez menor o igual a \$318.320, monto que es inferior en \$8.180 al salario mínimo. Al considerar el APS, la pensión mediana de ellos llega a \$332.565, esto es \$6.065 superior al salario mínimo (Gálvez & Kremerman, 2021; INDH, 2022).

7 Bachelet, M. (23 de octubre de 2020). Seminario: *Brecha Salarial: Igual remuneración por trabajo de igual valor*. Vicepresidencia del Senado. <https://www.senado.cl/noticias/derechos-de-las-mujeres/advierten-que-brecha-salarial-entre-hombres-y-mujeres-se-agudiza-con-la>

8 Densidad de cotizaciones: Proporción de meses que una persona afiliada ha realizado aportes respecto del tiempo que ha permanecido en un sistema de pensiones, independientemente de si labora en calidad de trabajador/a dependiente o independiente.

9 Superintendencia de pensiones. (Diciembre de 2022). *Informe de Género del Sistema de Pensiones y Seguro de Cesantía*. <https://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/w3-article-13562.html>

10 Pensión autofinanciada se refiere a que es obtenida a partir de las propias cotizaciones previsionales de cada persona.

## b. Situación de las personas con discapacidad

El modelo social de la discapacidad plantea que la discriminación hacia las personas con discapacidad tiene su origen en factores sociales. Así, es la sociedad la que a menudo no provee los servicios adecuados ni garantiza que se consideren las necesidades de dichas personas. De esta forma, se generan barreras de diversa índole, arquitectónicas, jurídicas, y organizativas, en distintas áreas como la educación, el trabajo y la salud<sup>11</sup>.

En el ámbito de la educación, el 50,8% de las personas con discapacidad no completa la educación media, en contraste con el 29,6% de las personas sin discapacidad<sup>12</sup>. Según la *Encuesta Nacional de Discapacidad y Dependencia 2022* del Ministerio de Desarrollo Social y Familia, mientras la población sin discapacidad alcanza un promedio de 12,2 años de escolaridad, la población con discapacidad alcanza un promedio de 10 años.

En el ámbito laboral, el 68% de las personas sin discapacidad están económicamente activas, en cambio, las personas con discapacidad sólo llegan al 43,9%. A pesar de los esfuerzos por mejorar esta situación con la Ley de Inclusión Laboral (2018), hasta febrero de 2021 se registraron sólo 26.475 personas con discapacidad contratadas, representando un 0,98% del total en edad de trabajar<sup>13</sup>.

Por otra parte, las personas con discapacidad tienen más demanda de atención médica que aquellas que no presentan discapacidad, sin embargo, las actividades de promoción de la salud y prevención de las enfermedades pocas veces tienen como destinatarias a las personas con discapacidad.

## c. Situación de las personas LGBTIQ+

Con relación a las personas LGBTIQ+, la CIDH señala que están inmersas en un ciclo de exclusión y pobreza que les hace más vulnerables a la violencia. Los jóvenes LGBTIQ+ y las personas trans son empujados hacia la economía informal, la actividad criminal y el trabajo sexual como forma de sobrevivir (OEA - CIDH, 2018).

Según datos del *Primer Estudio sobre Diversidad Sexual y Trabajo Dependiente* de la Fundación Iguales (2016) la comunidad LGBTIQ+ puede sufrir discriminación al buscar trabajo y suele tener preocupaciones acerca de su estabilidad laboral una vez que sus compañeros/as descubren su identidad.

En relación con la dificultad para encontrar empleo, un 50,4% de las personas encuestadas señaló que les resultaba “difícil” y “muy difícil” encontrar trabajo en Chile. Esta cifra alcanza a 65,8% en el caso de los grupos trans, 54,1% en los bisexuales, 49,6% para los gays y 47,1% en el caso de las lesbianas.

---

11 Victoria, J. (2013). El modelo social de la discapacidad: una cuestión de derechos humanos.

12 López, M. J. (18 de mayo de 2023). *La discapacidad y sus cifras en Chile*. Fundación Con Trabajo. <https://fundacioncontrabajo.cl/blog/cultura-inclusiva/discapacidad-en-chile/>

13 Ibidem

Es relevante mencionar que el estudio muestra cómo las personas trans enfrentan barreras que parecen más complejas al momento de insertarse en el mundo laboral, tanto en el proceso de reclutamiento y selección, como si deciden hacer la transición a su identidad de género una vez insertas en un trabajo.

En el ámbito educacional, de acuerdo con los resultados de la *Encuesta para personas trans y de personas género no conforme en Chile* (2017), el 40% de los entrevistados reportó haber sufrido discriminación en su lugar de estudio. En ese sentido, las discriminaciones más frecuentes son el cuestionamiento de su identidad, ser ignorado y la agresión verbal.

Por otro lado, los derechos de atención de salud aún no están garantizados para un porcentaje de la población trans e intersex, pues carecen de una asistencia sanitaria especializada. Además, las temáticas relacionadas con la atención de salud respecto a la población LGBTIQ+ no han sido ampliamente estudiadas en Chile, por lo tanto, no hay información sobre cómo se otorga y se percibe la atención a esta población (Benavides, Carrasco, & y otros, 2020). Además, se ha criticado la ausencia de formación de profesionales de la salud, junto con la escasez de participación de colectivos LGBTIQ+ en el diseño de políticas públicas, en las que se mantiene el paradigma biomédico<sup>14</sup>, lo que repercute negativamente en esta población.

A partir de lo señalado, el objetivo general del presente capítulo es: Analizar, a la luz del principio de no discriminación, la situación de los derechos económicos y sociales en relación con los siguientes grupos de especial protección: mujeres, personas en situación de discapacidad y población LGBTIQ+.

En términos específicos se busca: a) Analizar las condiciones de ejercicio de los derechos a la salud, trabajo, seguridad social, vivienda y educación por parte de los grupos mencionados y b) Analizar la implementación de la Ley 20.609 (ley antidiscriminación) a 11 años de su promulgación.

---

14 Un paradigma es todo aquel modelo, patrón o ejemplo que se sigue en determinada situación. El modelo biomédico aborda la enfermedad como un problema estrictamente biológico, es decir, limita su causalidad a una cuestión fisicoquímica. En otras palabras, considera que la salud y la enfermedad son elementos que se relacionan o dependen del cuerpo de la persona. No hay una visión integral del proceso salud-enfermedad ni aborda los problemas de integración a la sociedad de las personas con algún tipo de discapacidad.

## **2.OBLIGACIONES Y ESTÁNDARES INTERNACIONALES EN MATERIA DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN**

Los principios de igualdad y la prohibición de discriminación son pilares fundamentales de los derechos humanos que se plasman en diversos instrumentos internacionales al garantizar tales derechos a “todas las personas” a “todo el mundo”, o a “todos los seres humanos”. De esta manera, el derecho a la no discriminación y a gozar de la igualdad en el ejercicio de los derechos se ha denominado el derecho humano más fundamental: el punto de partida de las demás libertades (Shelton, 2008).

La Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) inicia su preámbulo con una reafirmación de la solidaridad humana, el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de “los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana”. El artículo N°1 declara que “Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos”, mientras que el artículo N°2 agrega que toda persona tiene los derechos y libertades proclamados en la DUDH “sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición”. Así también, el artículo N°7 establece la igualdad ante la ley y el derecho a igual protección de esta, la igual protección contra toda discriminación y contra la provocación a tal discriminación.

El artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966) indica que “todas las personas no solamente son iguales ante la ley y tienen derecho a igual protección de la ley, sino que también se prohíbe cualquier discriminación en virtud de la ley y garantiza a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969) señala en su artículo N°1 que los “Estados partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”.

Los principios de no discriminación e igualdad están reconocidos en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), que en el artículo 2.2 afirma que los Estados partes deben “garantizar el ejercicio de los derechos [que en él se enuncian] sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”. Además, el Pacto garantiza la igualdad de derechos de hombres y mujeres, en cuanto al goce de derechos económicos, sociales y culturales.

Con relación a la discriminación, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que la noción de igualdad:

Se desprende directamente de la unidad de naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad esencial de la persona, frente a la cual es incompatible toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con privilegio; o que, a la inversa, por considerarlo inferior, lo trate con hostilidad o de cualquier forma lo discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incurso en tal situación. Los Estados deben abstenerse de realizar acciones que de cualquier manera vayan dirigidas, directa o indirectamente, a crear situaciones de discriminación de jure o de facto. La jurisprudencia de la Corte también ha indicado que, en la actual etapa de la evolución del derecho internacional, el principio fundamental de igualdad y no discriminación ha ingresado en el dominio del *ius cogens*<sup>15</sup>. Sobre él descansa el andamiaje jurídico del orden público nacional e internacional y permea todo el ordenamiento jurídico<sup>16</sup>.

Por otra parte, cabe destacar que ya en el artículo 1.3 de la Carta de las Naciones Unidas (1945) y el artículo 2.1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, se prohíbe la discriminación respecto del goce de los derechos económicos, sociales y culturales.

En la Observación General N°20 del Comité DESC (2009), se define varios tipos de discriminación: a) directa, cuando un individuo recibe un trato menos favorable que otro en situación similar; b) indirecta, que hace referencia a leyes, políticas o prácticas en apariencia neutras pero que influyen de manera desproporcionada en los derechos de los grupos más desfavorecidos; y, c) sistémica, consistente en normas legales, políticas, prácticas o actitudes culturales predominantes en el sector público o privado que generan desventajas comparativas para algunos grupos y privilegios para otros.

La Observación añade que para eliminar la discriminación, en la práctica, se debe prestar suficiente atención a los grupos o individuos que sufren injusticias históricas o son víctimas de prejuicios persistentes, en lugar de limitarse a comparar el trato formal que reciben las personas en situaciones similares. Los Estados partes deben, por tanto, adoptar de forma inmediata las medidas necesarias para prevenir, reducir y eliminar las condiciones y actitudes que generan o perpetúan la discriminación.

---

<sup>15</sup> *Ius cogens* hace referencia a aquellas normas de Derecho imperativo o perentorio, esto es, que no admiten ni la exclusión ni la alteración de su contenido, de tal modo que cualquier acto que sea contrario al mismo será declarado como nulo (son las únicas normas que tienen una jerarquía superior a las otras). Con el *ius cogens* se pretende amparar los intereses colectivos fundamentales del grupo social, por lo que se explica que esta clase de normas se encuentren en una posición jerárquica superior con respecto al resto de disposiciones del ordenamiento.

<sup>16</sup> Corte IDH. Cuadernillo de jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos Núm. 14: Igualdad y no Discriminación. P. 14.

En este sentido, algunos individuos o grupos son más vulnerables, quienes por motivos culturales, históricos, geográficos, étnicos o de otra índole, requieren que el Estado les brinde medidas especiales para su inclusión y/o desarrollo en una sociedad determinada. Además, estas personas pueden ser discriminadas por más de un motivo, por ejemplo, las mujeres con discapacidad. Esa discriminación acumulativa afecta a las personas de forma especial y concreta, y merece particular consideración y medidas específicas para combatirla.

## **2.1 Sobre los derechos de las mujeres**

La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer de 1979 (CEDAW, por su sigla en inglés) es el principal tratado internacional en la materia. Este instrumento define la discriminación contra la mujer en el artículo primero como “toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera”.

La CEDAW además incorpora una serie de obligaciones para los Estados partes, entre ellas, adoptar medidas para: garantizar el pleno desarrollo de la mujer en todas las esferas y asegurando el ejercicio de sus derechos y libertades en igualdad con los hombres (artículo N°3); la adopción por los Estados Partes de medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer no se considerará discriminación y la adopción de medidas especiales encaminadas a proteger la maternidad (artículo N°4); modificar patrones socioculturales que perpetúan la discriminación de género (artículo N°5); eliminar la discriminación en el trabajo, asegurando la igualdad de oportunidades laborales, remuneración justa e igualdad de trato por trabajo de igual valor (artículo N°11); garantizar el derecho a la seguridad social, particularmente, en casos de jubilación, desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otra incapacidad para trabajar (artículo N°11); y, eliminar la discriminación en la atención médica, incluida la planificación familiar (artículo N°12). Reforzando lo anterior, Naciones Unidas se ha referido en su Agenda 2030 a los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS), cuyo objetivo 5 es “lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a las mujeres y niñas”, por su efecto multiplicador en la promoción del crecimiento económico, el desarrollo a nivel mundial y la profundización de la democracia.

Así también, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (1994) señala en su artículo N°6 el derecho de la mujer a ser libre de toda forma de discriminación, y el derecho a ser valorada y educada libre de patrones estereotipados de comportamiento y prácticas sociales y culturales basadas en conceptos de inferioridad o subordinación.

La Observación General N°20 (2009), del Comité DESC de Naciones Unidas, ha señalado que el concepto de "sexo" como causa prohibida de discriminación “ha evolucionado considerablemente para abarcar no sólo las características fisiológicas sino también la creación social de estereotipos, prejuicios y

funciones basadas en el género que han dificultado el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales en igualdad de condiciones”.

Finalmente, la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (1994), en su artículo N°5, señala que “Toda mujer podrá ejercer libre y plenamente sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales y contará con la total protección de esos derechos consagrados en los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos”.

## **2.2 Sobre los derechos de las personas con discapacidad**

La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2006) reafirma la necesidad de garantizar que las personas con discapacidad ejerzan los derechos humanos sin discriminación, reconociendo la necesidad de promover y proteger estos derechos. Así, el artículo N°2 indica que entenderá discriminación por motivos de discapacidad a “cualquier distinción, exclusión o restricción por motivos de discapacidad que tenga el propósito o el efecto de obstaculizar o dejar sin efecto el reconocimiento, goce o ejercicio, en igualdad de condiciones, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales en los ámbitos político, económico, social, cultural, civil o de otro tipo. Incluye todas las formas de discriminación, entre ellas, la denegación de ajustes razonables”.

En el ámbito de los derechos económicos, sociales y culturales, la Convención reconoce el derecho de las personas con discapacidad a trabajar en igualdad de condiciones con las demás; enfatizando que las personas con discapacidad deben tener las mismas oportunidades de ganarse la vida mediante un trabajo libremente elegido o aceptado (artículo N°27); reconoce el derecho a la educación, que se debe hacer efectivo sin discriminación y sobre la base de la igualdad de oportunidades, e indica que los Estados partes asegurarán un sistema de educación inclusivo en todos los niveles así como la enseñanza a lo largo de la vida (artículo 24). Además, la Convención insta a los Estados a proporcionar los servicios de salud que necesiten las personas con discapacidad, específicamente, como consecuencia de su discapacidad y que se les preste una atención de la misma calidad que a las demás personas (artículo N°25); así también, la Convención establece que los Estados deben asegurar el acceso de las personas con discapacidad a programas de vivienda pública.

En su Observación General N°6 (2018), el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad plantea su preocupación ante:

El hecho de que las leyes y políticas de los Estados partes sigan considerando la discapacidad desde la perspectiva del modelo médico o de beneficencia a pesar de que esos modelos son incompatibles con la Convención. El uso persistente de esos paradigmas impide reconocer a las personas con discapacidad como plenos sujetos de derecho y titulares de derechos<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. (26 de abril de 2018). Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observación general núm. 6. sobre la igualdad y la no discriminación. CRPD/C/GC/6. P. 1.

En este sentido, el Comité enfatiza la importancia de la igualdad inclusiva como nuevo modelo establecido en la Convención. La igualdad sustantiva implica el acceso al mismo trato y oportunidades, para el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos y las libertades fundamentales. En la Observación se amplía y detalla el contenido de la igualdad en las siguientes dimensiones:

- a.** Dimensión redistributiva justa para afrontar las desventajas socioeconómicas.
- b.** Dimensión de reconocimiento para combatir el estigma, los estereotipos, los prejuicios y la violencia, y para reconocer la dignidad de los seres humanos y su interseccionalidad.
- c.** Dimensión participativa para reafirmar el carácter social de las personas como miembros de grupos sociales y el reconocimiento pleno de la humanidad mediante la inclusión en la sociedad.
- d.** Dimensión de ajustes para dar cabida a la diferencia como aspecto de la dignidad humana.

En el sistema regional de derechos humanos, la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra las Personas con Discapacidad (1999) señala en su artículo III 1 que se deben “adoptar las medidas de carácter legislativo, social, educativo, laboral o de cualquier otra índole, necesarias para eliminar la discriminación contra las personas con discapacidad y propiciar su plena integración en la sociedad”.

El V Informe Anual de la Relatoría Especial sobre los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (García Muñoz, 2021) indica que, de acuerdo con la CIDH, los Estados deben adoptar las medidas necesarias para generar la inclusión de las personas con discapacidad dentro de la vida comunitaria, laboral y social. El Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de Naciones Unidas asevera que los Estados tienen la obligación de apoyar a las personas con discapacidad en la búsqueda, obtención y mantenimiento del empleo. En el mismo sentido, el artículo 28.2.c) de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad establece que los Estados deben “asegurar el acceso de las personas con discapacidad y de sus familias que vivan en situaciones de pobreza a asistencia del Estado para sufragar gastos relacionados con su discapacidad, incluidos capacitación, asesoramiento, asistencia financiera y servicios de cuidados temporales adecuados”.

# Personas en situación de discapacidad

## En el ámbito del trabajo

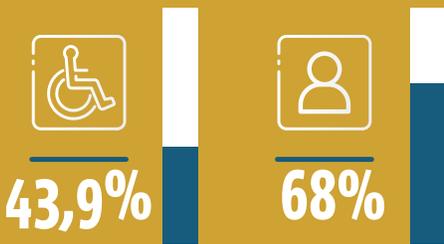
Las **personas con discapacidad** se enfrentan a **enormes barreras actitudinales, físicas y de la información** que dificultan **acceder a la igualdad de oportunidades** en el mundo del trabajo.



En comparación con las personas sin discapacidad, las personas con discapacidad experimentan:

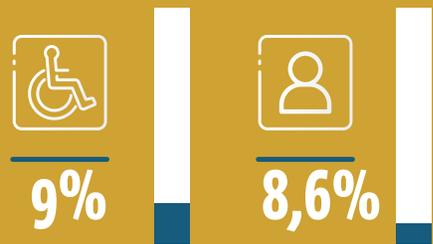
**mayores tasas de desempleo e inactividad económica**

**menores posibilidades de acceder a una protección social suficiente**



### Actividad laboral

Según la ENDIDE de 2022



### Tasa de desocupación

Según la ENDIDE de 2022

### 2.3 Sobre los derechos de las personas LGBTIQ+

Los principios sobre la aplicación de la legislación internacional de derechos humanos en relación con la orientación sexual y la identidad de género (conocidos como Principios de Yogyakarta, de 2007) constituyen una carta global respecto de los derechos de la población LGBTIQ+. En estos principios se refuerza que “todas las personas tienen derecho al disfrute de todos los derechos humanos, sin discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género”. El principio 2 agrega a la definición de discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género, que esta “puede verse y por lo común se ve agravada por la discriminación basada en otras causales, incluyendo el género, raza, edad, religión, discapacidad, estado de salud y posición económica”. Además, indica que toda persona tiene derecho al trabajo digno y productivo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo.

Víctor Madrigal-Borloz, experto independiente de las Naciones Unidas en protección contra la violencia y discriminación por orientación sexual e identidad de género, concluye en su *Informe sobre Inclusión Sociocultural y Económica* (2019)<sup>18</sup> que la inclusión es clave para que las personas puedan disfrutar de una vida libre de la violencia y la discriminación. Para romper el ciclo de la exclusión, el experto destaca la necesidad de medidas estatales efectivas, que incluyan el papel fundamental de líderes en diferentes campos, pues sus mensajes impactan positivamente en conceptos erróneos, miedos y prejuicios. Señala también que se requieren respuestas urgentes por parte de los Estados, tales como:

- a. Llevar a cabo la revisión y reforma de leyes y adoptar leyes que establezcan medidas antidiscriminatorias.
- b. Promulgar políticas públicas que incorporen las preocupaciones LGBTIQ+ en salud, educación, empleo, vivienda, reducción de la pobreza, seguridad alimentaria y acceso a la justicia.
- c. Aumentar la participación política de las personas LGBTIQ+ en todos los procesos de toma de decisiones con respecto a ellas.

Según ACNUDH<sup>19</sup> la discriminación que se ejerce contra miembros del colectivo LGBTIQ+ socava los principios de derechos humanos proclamados en la DUDH, sin embargo, dice que la discriminación y la violencia que padecen los miembros de esa comunidad resultan demasiado habituales.

La Observación General N° 20 del Comité DESC (2009), indica que los Estados parte deben cerciorarse de que las orientaciones sexuales de una persona no constituyan un obstáculo para hacer realidad los

---

18 Madrigal-Borloz, V. (2019). *Report on socio-cultural and economic inclusion*. <https://www.ohchr.org/sites/default/files/ReportSocioCulturalEconomicInclusion.pdf>

19 ACNUDH. *Acerca de los miembros del colectivo LGBTI y los derechos humanos*. <https://www.ohchr.org/es/sexual-orientation-and-gender-identity/about-lgbti-people-and-human-rights#:~:text=Prevenir%20la%20tortura%20y%20los,sexual%20o%20identidad%20de%20g%C3%Agnero>

derechos que reconoce el Pacto DESC. La identidad de género también se reconoce como motivo prohibido de discriminación. Por ejemplo, las personas transgéneros, transexuales o intersexo son víctimas frecuentes de graves violaciones de los derechos humanos, como el acoso en las escuelas o en el lugar de trabajo. En este sentido, además de abstenerse de discriminar, los Estados parte deben adoptar medidas concretas, deliberadas y específicas para asegurar la erradicación de cualquier tipo de discriminación en el ejercicio de los derechos recogidos en el Pacto.

En el ámbito regional destaca el caso *Atala Riffo y niñas vs. Chile* en la Corte IDH, en el cual se determinó la responsabilidad internacional del Estado de Chile por el trato discriminatorio y la interferencia arbitraria en la vida privada y familiar que sufrió Karen Atala –citado al inicio del capítulo– como resultado del proceso judicial en el que se le revocó el cuidado personal de sus hijas, debido a su orientación sexual.

La sentencia dictada constituye un hito en la jurisprudencia de la Corte IDH porque fue la primera sentencia del Sistema Interamericano en abordar la discriminación por orientación sexual. En el caso, la Corte estableció que tanto la orientación sexual como la identidad de género son categorías protegidas por la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En consecuencia, “ninguna norma, decisión o práctica de derecho interno, sea por parte de autoridades estatales o por particulares, pueden disminuir o restringir, de modo alguno, los derechos de una persona a partir de su orientación sexual”<sup>20</sup>.

En el mismo sentido, en el caso *Pavez Pavez*, también *vs. Chile*, la Corte IDH reconoció que “no hay duda ni controversia acerca del hecho que la orientación sexual es una categoría protegida por el artículo 1.1 de la Convención”<sup>21</sup>. Este fue el primer caso del Sistema Interamericano que plantea la relación de la discriminación por orientación sexual en el ámbito laboral educativo, especialmente en instituciones públicas, en el cual la Corte estableció la responsabilidad internacional del Estado por la inhabilitación basada en la orientación sexual de Sandra Cecilia Pavez Pavez, para el ejercicio de la docencia de la asignatura de religión católica en una institución de educación pública. La Corte determinó que en este caso existió una diferencia de trato basada en la orientación sexual, sin ofrecer motivo alguno que supere un escrutinio mínimo de objetividad y razonabilidad atribuible al Estado.

Por otra parte, la CIDH (OEA - CIDH, 2018) afirma que la violencia, los prejuicios, los estereotipos y la intolerancia impiden que las personas lesbianas, gay, bisexuales, trans e intersex puedan ejercer de forma plena todos sus derechos humanos, así como desarrollar sus proyectos de vida con autonomía, dignidad y libres de toda forma de discriminación. Así, la CIDH considera que la falta de reconocimiento las subsecuentes violaciones de derechos humanos perpetradas contra personas LGBTIQ+ tienen repercusiones específicas y negativas en el goce y ejercicio de todos sus derechos humanos, incluidos sus derechos económicos, sociales y culturales.

---

20 Corte IDH. Caso *Atala y niñas vs. Chile*. Sentencia de 24 de febrero de 2012. Párr. 91.

21 Corte IDH. Caso *Pavez Pavez vs. Chile*. Sentencia de 04 de febrero de 2022. Párr. 143.

Por otra parte, en el *Informe sobre Personas Trans y de Género Diverso y sus derechos económicos, sociales, culturales y ambientales* (CIDH, 2020) se observa de manera reiterada que, dentro del universo de las personas LGBTQ+, las personas trans y de género diverso son aquellas que se encuentran expuestas a mayores niveles de vulnerabilidad y son quienes suelen padecer mayores niveles de exclusión, estigma y prejuicio social. Además, advierte que la situación de exclusión social agravada en la que se encuentran las personas trans y de género diverso constituye un fenómeno de dimensiones estructurales en América Latina y El Caribe. Respecto de la exclusión se indica que muchas veces está legitimada por agentes del Estado y por sociedades que aún conservan y normalizan prejuicios sociales contra las personas trans y de género diverso, cuyo efecto práctico es que no se dé la debida importancia y consideración a la grave situación de vulneración de los derechos humanos a que están expuestas, por tanto, no se les incluye entre las prioridades de las políticas públicas.

### **3. LA LEY N° 20.609 O LEY ZAMUDIO: A DIEZ AÑOS DE SU PROMULGACIÓN**

La Ley N° 20.609 que establece medidas contra la discriminación tuvo una larga tramitación en el Congreso Nacional, que se remonta al mensaje presentado el 22 de marzo de 2005 por el presidente Ricardo Lagos Escobar (boletín 3815) ante la Cámara de Diputados. Después de siete años, el 3 de abril de 2012, se le dio suma urgencia a la iniciativa, luego del fallo en el caso “Atala Riffo y Niñas vs Chile” y del impacto público por la muerte del joven homosexual Daniel Zamudio acaecida en marzo de ese año. Finalmente, la ley fue publicada el 24 de julio de 2012.

Esta ley es el primer estatuto general que busca eliminar las diversas clases de discriminación existentes en Chile, con especial énfasis en aquellas que sufren los grupos más vulnerables de la población. Aunque ha sido considerada sólo como el primer paso en un proceso que implica legislación, desarrollo de políticas públicas y actividad jurisdiccional (Vial, 2013).

En su Informe Anual de Derechos Humanos 2012, el INDH destacó la relevancia de la aprobación de esta ley, ya que establece un mecanismo judicial específico al que pueden recurrir las personas que consideren que han sido víctimas de discriminación. Además, envía un mensaje simbólico sobre las discriminaciones que la sociedad chilena no considera aceptables.

Otro aspecto destacado de la ley antidiscriminación es que reconoce la existencia de grupos de personas que por su condición se encuentran en situación de vulnerabilidad y desventaja, por lo que son merecedores de un estatuto protector específico contra acciones de discriminación arbitraria (Dirección de Estudios de la Corte Suprema, 2018). En este mismo sentido, se valora que la ley incluyera, por primera vez en el país, la orientación sexual, la identidad y expresión de género como categorías sospechosas de discriminación<sup>22</sup>. Como señala Castro (2022), hasta antes de esta ley no existían instrumentos

---

<sup>22</sup> Se entiende por categorías sospechosas aquellas características o rasgos personales que, como regla general, no deben utilizarse para establecer diferencias entre individuos, tales como la raza, el sexo y la religión, y que el ordenamiento jurídico ha señalado especialmente como señal de discriminación arbitraria. Tal y como su nombre indica, el empleo de tales categorías resulta “sospechoso” *per se* debido a una probable discriminación.

jurídicos que, de manera explícita, protegieran los derechos de minorías, como la comunidad LGBTQ+, ante actos discriminatorios.

No obstante, un importante número de juristas y académicos (Vial, Díaz de Valdés, Núñez y Poillot, Casas y Lagos, Castro, Lovera y Contesse, Muñoz) así como el INDH y Amnistía Internacional advierten que la ley presenta diversas problemáticas.

Un primer aspecto, de carácter general, lo señalan Lovera y Contesse (2012):

El valor simbólico de la ley no se satisface únicamente con su promulgación e incorporación al repertorio legal. Es preciso que exista una correlación entre las declaraciones legales y las pomposas manifestaciones de buena voluntad del acto promulgatorio con las condiciones prácticas, asignación de recursos e instrucción a los funcionarios que permitan alcanzar los objetivos prometidos. La promulgación de la ley es sólo el primer paso.

En la misma línea, Vial (2013) sostiene que la ley requiere modificaciones para acercarse a cumplir sus promesas y para el efectivo desarrollo de políticas antidiscriminación. Para la Dirección de Estudios de la Corte Suprema (2018), la Ley N°20.609 representa “un primer paso de protección de los derechos de cualquier minoría” pero subraya que “lamentablemente es sólo eso, una visibilización a un problema que requiere una respuesta más eficiente y eficaz por parte del Estado chileno”. Agrega, además, que tiene escasa aplicación en la realidad y reducido impacto en la justicia penal.

En entrevista con el INDH, el abogado José Ignacio Núñez Leiva<sup>24</sup> opina que la entrada en vigencia de esta ley tuvo un efecto simbólico político, más que simbólico cultural y que al asociar la ley con un nombre propio (ley Zamudio) se generaron expectativas en la población que no necesariamente serían satisfechas. Por un lado, se generó la percepción de que la ley representaba un robusto cuerpo normativo en contra la discriminación y, por otro, se entendió que tenía un acento particular en las disidencias sexuales. Sin embargo, nada de aquello se veía reflejado en la realidad.

En términos de su contenido, una de las primeras críticas fue acerca de la debilidad de su mandato institucional. En este sentido, Castro (2022) reclama la falta de una institucionalidad encargada de la difusión y promoción de los derechos protegidos por la misma. Vial (2013) indica que el aspecto más insuficiente de la ley es la falta de definición en los deberes del Estado respecto de las situaciones de discriminación, en particular, aquellas de naturaleza estructural. Añade que no se definió qué órgano estatal tendría bajo su responsabilidad desarrollar las políticas públicas relativas a la prevención de las situaciones de discriminación. Critica también que es un mandato que se aplica sólo a los órganos de la administración del Estado, dejando fuera de su alcance, el funcionamiento de otros estamentos

---

23 Castro, F. (10 de marzo de 2022). La primera década de la Ley Zamudio. [Columna de opinión]. *Biobío Chile.cl*. <https://www.biobiochile.cl/noticias/opinion/tu-voz/2022/03/10/la-primer-decada-de-la-ley-zamudio.shtml>

24 J. I. Núñez Leiva, entrevista personal, 22 de mayo 2023.

del Estado, como el Poder Judicial, el Congreso y el Ministerio Público. Por su parte, la Corte Suprema (2018) apunta que la centralización de las acciones antidiscriminación a nivel jurídico constituye una solución normativa, pero no resuelve el componente cultural de fondo. Finalmente, para el INDH, una de las mayores deudas de la ley es la ausencia de medidas especiales, esto es, acciones afirmativas (INDH, 2020).

Amnistía Internacional ha señalado que el concepto de “discriminación arbitraria” que contempla la ley es incompleto, pues debe incluir un concepto más amplio que considere la discriminación indirecta, múltiple y estructural<sup>25</sup>.

Otra crítica que comparten varios autores es la carga y dificultad de la prueba, la que incluso sería un desincentivo a demandar (Corte Suprema, 2018). Según Casas y Lagos (2014) es muy difícil contar con elementos probatorios de la discriminación que ha sufrido la víctima, pues muchas veces esta se produce en la privacidad, sin o con escasos registros de lo acontecido. Así también, Núñez y Poillot (2021)<sup>26</sup> advierten que:

La carga probatoria no puede continuar siendo distribuida entre las partes de acuerdo con lógicas propias del derecho civil patrimonial, que se basa en la autonomía de la voluntad. La discriminación es una forma de violencia que resulta en extremo difícil de acreditar conforme a los parámetros que suponen igualdad de poder entre las partes en un juicio, tanto que el *onus probandi* (carga de la prueba) tradicional resulta demasiado estrecho para abarcar los amplios cauces por los que circulan los prejuicios que impiden a las personas el ejercicio de sus derechos fundamentales.

Para Díaz de Valdés (2017) la dificultad de aportar pruebas suficientes ha sido un problema severo que lleva a plantear la posible mesura de las reglas en la materia. Además, le preocupa que múltiples fallos confundan la necesidad de acreditar la diferencia de trato (hecho) con su carácter de discriminatorio que, en su opinión, corresponde a una calificación jurídica que corresponde al juez.

Otro elemento criticado corresponde a la norma incorporada en el artículo 2, inciso final, que incluye una justificación para las distinciones, exclusiones o restricciones que se funden en una de las categorías sospechosas del inciso primero, en tanto se realicen en el ejercicio legítimo de otro derecho fundamental.

---

25 Amnistía Internacional y Diversxs. *Ley antidiscriminación se quedó corta*. <https://amnistia.cl/wp-content/uploads/2019/08/documento-LAD.pdf>

26 Poillot, A. y Núñez, J. I. (23 de agosto de 2021). A casi 10 años de la Ley Antidiscriminación en Chile: Balance y deudas. *Agenda Estado de Derecho*. <https://agendaderecho.cl/a-casi-10-anos-de-la-ley-antidiscriminacion-en-chile-balance-y-deudas/>

De acuerdo con Díaz de Valdés (2017), pareciera ser que se está frente a una jerarquía de derechos. Lo mismo argumentan Casas y Lagos (2014), quienes, citando a organizaciones de la sociedad civil, señalan que el inciso tercero del artículo 2 establece una jerarquía de derechos que es inadmisibles, pues rebaja los derechos a la igualdad y a la no discriminación a derechos de segundo orden.

Para la Corte Suprema (2018) es problemático que la normativa incluya una disposición que podría significar problemas de interpretación en la práctica, como en los casos en que las diferencias estén amparadas en el ejercicio legítimo de un derecho constitucional, como la libertad de empresa, la de culto, de enseñanza, de trabajo o de emitir opinión, generando eventuales colisiones entre estos derechos y el derecho a la no discriminación.

Respecto de esta norma, durante el debate parlamentario, el INDH expresó que en la eventualidad de que ante un acto discriminatorio se alegue colisión de derechos, será tarea del juez ponderar en el caso concreto si hay o no discriminación. Así, no sería posible para el legislador decidir en abstracto y a todo evento qué situaciones no se entenderán como discriminatorias. Agregó que la ponderación se debe dar sobre la base de igualdad entre derechos y no que establezca una ventaja normativa a favor de uno de ellos. En el caso contrario, la apelación a conflictos de derechos conllevará ubicar el principio de igualdad y no discriminación en un estatus inferior al de otras garantías constitucionales.

Finalmente, el Comité para la eliminación de la discriminación racial (2013)<sup>27</sup> ya había señalado:

Preocupa al Comité que la “discriminación arbitraria” contenida en la ley de no discriminación podría llevar a los jueces a una interpretación que justifique ciertas acciones de discriminación y exima de responsabilidad a los actores de dicha discriminación. El Comité alienta al Estado [de Chile] a revisar las categorías de discriminación consideradas “no arbitrarias” para alinear la Ley de no discriminación a la Convención.

Otro elemento de la ley que ha suscitado críticas es el inciso final del artículo 12, que mandata al tribunal a aplicar una multa al recurrente, si considera que la denuncia carece de todo fundamento. Al respecto, Núñez y Poillot (2021) estiman que “la existencia de multas para litigantes temerarios tiene sentido en espacios de equivalencia de poder. Pero en campos asimétricos se instala como un mecanismo que avala el empleo abusivo del poder. Razón suficiente para suprimirla en este ámbito”. Adicionalmente, en entrevista con el INDH, Núñez indicó:

- Aquí estamos hablando de una cosa completamente distinta: estamos hablando de un derecho fundamental en donde el bien que se protege es la no discriminación y las personas que suelen ser discriminadas... y si esas personas pertenecen a grupos vulnerables, no son las personas que tienen

---

<sup>27</sup> ACNUDH. (23 de septiembre de 2013). Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. *Observaciones finales sobre los informes periódicos 190 a 210 de Chile*. CERD/C/CHL/CO/19-21. Párr. 9.

más ventajas, ni tienen mayor patrimonio, ni tienen mayor capital social, ni económico dentro de la sociedad; por lo tanto, para ellas esta barrera de entrada que supone la posibilidad de no poder probar en juicio, de perder el juicio, opera como un disuasivo y es potente, es muy potente. Y si a eso nosotros le sumamos una segunda dificultad que es la carga probatoria o los medios de prueba, esto se convierte en un cóctel explosivo.

Entonces, yo me pregunto, por qué se permite que la ley contenga un acto sancionatorio al que se llama litigante temerario, yo nunca lo había visto y no ha dejado de sorprenderme, ¿cuál es el sentido de esta norma?... lo que se quería era limitar la interposición de estas acciones; por eso le decía que el resultado fue fatal.

Para la Corte Suprema (2018) “la ley expone al demandante más gravosamente a la condena en costas y multa si no pudiere probar el acto de discriminación en que fundamenta su pretensión, lo que desincentivaría a accionar invocando esta ley”.

Finalmente, otra crítica que realizan varios autores refiere a la ausencia de medidas reparatorias para las víctimas en la ley. Esta sólo contempla multas a favor del Fisco (de cinco a 50 Unidades Tributarias Mensuales).

Al respecto, el INDH señaló:

En relación con el deber de reparación frente a la violación de un derecho humano, el Estado tiene la obligación de reparar íntegramente el daño producido. El acto de reparar significa reponer a la persona la situación en que se encontraba antes de que sus derechos fueran vulnerados, y en caso que no sea posible, compensarla de una forma que se considere equivalente. La reparación incluye por tanto la restitución o compensación y la adopción de medidas que aseguren la no repetición de los hechos que provocaron la violación de derechos, entre otras, la adecuación de la legislación interna, la realización de actos públicos en los cuales el Estado reconoce su responsabilidad o la capacitación de funcionarios/as en el conocimiento de los derechos humanos de las personas<sup>28</sup>.

Para Núñez y Poillot (2021) la ley debiera ser complementada con una acción resarcitoria de los perjuicios experimentados por las víctimas de discriminación. Según los autores, es insuficiente una multa como única reacción del aparato estatal en contra de quienes discriminan arbitrariamente. En entrevista con el INDH, Núñez agregó:

Deberá incorporarse de alguna forma adicional a la multa, una reparación patrimonial dentro del mismo procedimiento. No puede ser que yo simplemente constate que me discriminaron, que hay una multa en beneficio fiscal, pero yo, que fui discriminado, resulte ser el buen samaritano o la

---

<sup>28</sup> INDH. (22 de junio de 2015). *Informe sobre el proyecto de ley que modifica definiciones y procedimientos de la ley que establece medidas contra la discriminación*. Boletín 10.035-17.

- la súper heroína, dentro de la historia para que esto se visibilice. Pero yo fui el que sufrió el daño y con suerte voy a obtener vía costas el dinero para pagarle al abogado o abogada que me defendió; pero yo sigo igualmente perjudicado, quién le rezarse a esa persona, por ejemplo, que llegó tal vez tantas veces tarde al trabajo o que lo despidieron por llegar tarde al trabajo, porque el autobús no se detenía en el lugar en donde se tenía que detener. La multa de beneficios fiscal no va a compensar la situación o el daño patrimonial que pudo haber sufrido y desde luego tampoco el daño psicológico o emocional, porque no hay ningún tipo de reparación, no puede ser. Pudiera haber una reparación simbólica, claro, por ejemplo, una petición de disculpas públicas a nivel de derecho internacional de los derechos humanos cuando se hablan las reparaciones simbólicas por obligación a los derechos humanos.

Así también, la Corte Suprema (2018) señala que los incentivos para demandar son de tipo simbólicos, por cuanto, la condena favorable implica una declaración de que ha existido un acto u omisión de discriminación arbitraria, y sólo se impone una multa, en beneficio fiscal, a las personas directamente responsables del acto u omisión discriminatorio.

Por parte de las organizaciones de la sociedad civil vinculados con la defensa y promoción de los derechos de los grupos de la diversidad sexual, como MOVILH, IGUALES y Organizando Trans Diversidades (OTD), se comparten las apreciaciones respecto de los análisis jurídicos citados. Agregando que el Estado no ha logrado entender de manera concreta el problema específico que afecta la calidad de vida de las personas, lo que se traduce en que la aplicación de la norma antidiscriminatoria no da cuenta adecuadamente de las implicancias de la vulneración de derechos. No obstante, MOVILH destaca que, paradójicamente, aunque se aborda de manera limitada en la norma, la prevención de la discriminación ha logrado ciertos avances significativos. Dentro de la ley antidiscriminación, sólo un artículo se refiere al deber del Estado en la elaboración de medidas preventivas contra la discriminación, pero es algo muy débil comparado con todos los artículos punitivos que tiene. Sin embargo, el artículo de prevención ha resultado ser más efectivo, lo que se traduce en que, al menos en lo que respecta a la población LGBTQ+, las 17 leyes aprobadas post ley Zamudio han tenido como anclaje o como argumento dicha ley.

Ramón Gómez del MOVILH<sup>29</sup> lo expresa así:

No hay ninguna norma que se hubiese aprobado que no hubiese dicho la ley del matrimonio igualitario, la ley de identidad de género, y otras muchas más, porque son 17; todas esas normas tuvieron como uno de los argumentos centrales el hecho de que había una norma que prohibía la discriminación por orientación sexual e identidad de género, que era la ley Zamudio. Y lo mismo pasó con las políticas públicas. Todo lo que se ha avanzado en las circulares de educación, en salud, en trabajo, en las adecuaciones de las normativas de las políticas ministeriales, todas hacen mención y se justifican en la ley Zamudio.

---

29 R. Gómez, entrevista personal, 25 de mayo de 2023.

Entonces, ahí el balance que uno puede hacer es que sin ley Zamudio, difícilmente, sin este piso, hubiera podido conquistarse las leyes que venían, porque no existía el argumento de que la discriminación por orientación sexual e identidad de género estaba prohibida por ley, ni tampoco existía el argumento de que la ley establecía que el Estado debía propender a generar políticas antidiscriminatorias.

Con una apreciación similar, María José Cumplido de Fundación Iguales<sup>30</sup> señala:

[La ley Zamudio] gatilla y genera, transversalmente, una mayor aceptación y un grado de comprensión sobre lo que vive la diversidad sexual. En términos de violencia y de *bullying*, y eso permitió que grupos que históricamente se habían opuesto a este tipo de leyes, la derecha tradicional, cambiara de parecer, y empezara a apoyar no sólo la ley antidiscriminación, si no que después terminaran apoyando la unión civil, el matrimonio igualitario, etcétera.

Yo creo que eso marca un giro importante y, de hecho, en estos últimos diez años creo que se ha avanzado mucho a nivel legislativo. Creo que han sido los diez años, en el fondo, con mayores avances.

Por otra parte, desde la mirada de las organizaciones de personas en situación de discapacidad y el SENADIS hay una mirada en general más positiva respecto de la ley antidiscriminación. En ese sentido, la Premio Nacional de Derechos Humanos 2014, María Soledad Cisternas<sup>31</sup>, en entrevista con el INDH, señala que esta ley ha sido un gran aporte en el ámbito legal, particularmente porque las personas con discapacidad han sido quienes más han recurrido frente a actos discriminatorios. En efecto, indica que antes existía otro procedimiento que se entregaba a los juzgados de policía local y que no tenía mucho impacto, no era muy utilizado. Sin embargo, la ley antidiscriminación sí ha sido conocida, utilizada y con buenos resultados. Agrega que eso también da cuenta de un Poder Judicial que se ha ido alineando con los estándares en materia de personas con discapacidad, porque al mirar retrospectivamente, hace 20 años atrás, era prácticamente imposible obtener una sentencia favorable.

### **3.1. Aplicación de la Ley N°20.609**

Con el propósito de apreciar la aplicación de la ley y su efectividad, a continuación, se presentan datos sobre el comportamiento de las causas en que se ha invocado y aplicado la ley antidiscriminación desde su promulgación.

---

30 M. J. Cumplido, entrevista personal, 26 de mayo de 2023.

31 María Soledad Cisternas es abogada, presidenta del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de Naciones Unidas y reconocida además por la American Bar Association (ABA) de Estados Unidos con el International Human Rights Award 2022. Entrevista personal, 7 de julio de 2023.

De acuerdo con los datos proporcionados por la Dirección de Estudios de la Corte Suprema entre los años 2012 al 2022<sup>32</sup> han ingresado un total de 597 causas relacionadas con esta ley al sistema de justicia, 571 de ellas a tribunales de competencia civil y 26 a tribunales con competencia penal. Del total, 215 ingresaron a cortes de apelaciones y 43 a la Corte Suprema.

Tabla n°1

### TOTAL DE CAUSAS INGRESADAS POR AÑO SEGÚN COMPETENCIA DEL TRIBUNAL

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Total
Civil	13	32	57	79	64	72	70	66	43	35	40	<b>571</b>
Penal	-	-	-	1	2	1	5	3	2	5	7	<b>26</b>
<b>Total</b>	<b>13</b>	<b>32</b>	<b>57</b>	<b>80</b>	<b>66</b>	<b>73</b>	<b>75</b>	<b>69</b>	<b>45</b>	<b>40</b>	<b>47</b>	<b>597</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Unidad de Estudios de la Corte Suprema.

Del total de causas civiles ingresadas, 134 lograron sentencias definitivas en tribunales de competencia civil.<sup>33</sup>

Tabla n°2

### SENTENCIAS CIVILES POR AÑO

Sentencia Definitiva	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Total
Acoge la Demanda	1	1	4	8	3	2	3	2	-	5	1	<b>30</b>
Acoge Parcialmente	-	-	-	2	-	1	1	-	-	-	-	<b>4</b>
No Registra	-	1	-	-	-	1	-	-	-	-	-	<b>2</b>
Rechaza la Demanda	4	11	8	16	15	16	15	2	3	8	-	<b>98</b>
<b>Total</b>	<b>5</b>	<b>13</b>	<b>12</b>	<b>26</b>	<b>18</b>	<b>20</b>	<b>19</b>	<b>4</b>	<b>3</b>	<b>13</b>	<b>1</b>	<b>134</b>

Fuente: Unidad de Estudios Corte Suprema.

Como se observa en la tabla n°2, de las 134 causas que alcanzaron sentencia, 98 casos que representan un mayoritario 73,1% fueron dictaminadas con el rechazo de la demanda.

En el caso de las 26 causas tramitadas en tribunales con competencia penal, el 100% obtuvo sentencia condenatoria.

<sup>32</sup> Corte Suprema. Oficio 55 de septiembre de 2023.

<sup>33</sup> Luego de su ingreso, las causas siguieron distintos caminos: en 15 hubo abandono del procedimiento; 12 avenimientos; 26 conciliaciones; 10 desistimientos; 2 excepciones por vicio insubsanable; 6 incompetencias; 8 no corresponde ingreso; en 62 casos no se dio curso a la demanda; 13 retiros de demandas; 66 téngase por no presentada la demanda, y 2 transacciones.

Con relación a los datos recién expuestos, resulta preocupante que, del total de causas ingresadas a tribunales civiles (571), sólo en 134 se haya alcanzado sentencia, es decir, sólo un 23,4% y que de esas pocas, en el 73,1% se haya rechazado la demanda.

Con respecto a la aplicación de la ley antidiscriminación, cabe preguntarse por su efectividad, pues el número de causas en que se logra acreditar la discriminación y obtener una sentencia favorable es muy escaso. Esta situación pone de manifiesto las críticas formuladas a la ley en relación con que sea responsabilidad del demandante la carga de la prueba y la dificultad para presentarlas, dado que en la mayoría de los casos los actos de discriminación ocurren en espacios no públicos y sin testigos. A esto se agrega que en las 98 causas rechazadas por el tribunal, probablemente al demandante se le aplicó una multa como lo consigna la ley, lo que constituye un importante desincentivo para recurrir a ella cuando una persona es víctima de un acto de discriminación. Al respecto, cabe señalar que el proyecto de ley que busca modificar la ley antidiscriminación (Boletín N°12.748-17) se hace cargo de las críticas planteadas relacionadas con la carga de la prueba y la eliminación de la multa para los litigantes “temerarios”.

### **3.2 Jurisprudencia en torno a la ley antidiscriminación**

El objetivo de este apartado es presentar la jurisprudencia de los tribunales ordinarios de justicia en relación con las demandas presentadas sobre la base de la Ley N°20.609, a partir del análisis de varios autores, incluyendo a Casas y Lagos, Díaz de Valdés y Muñoz. Se examinan casos específicos en los que las sentencias o resoluciones de inadmisibilidad de la demanda plantean importantes cuestionamientos sobre la interpretación y aplicación de la ley.

#### **3.2.1 Castillo con Centro de Detención Preventiva de Calama<sup>34</sup> (Casas - Lagos y Muñoz)**

En este caso, una persona en silla de ruedas demandó al Centro de Detención Preventiva de Calama por el tratamiento que recibió a manos de un gendarme que no sólo no le permitió ingresar al recinto sin esperar en fila su turno, sino también le insultó de la siguiente manera: “que te creí weón, creí que porque estai en una silla de ruedas, vai a entrar primero, anda hacerte la fila no más, aquí el que manda soy yo”.

En uno de sus fundamentos, el magistrado sostiene que “en estos antecedentes no existió una restricción, distinción o exclusión que privara del ejercicio de un derecho legítimo al denunciante”.

Aquí, Muñoz destaca cómo prosigue el análisis del tribunal: “lo reclamado [por parte del demandante] obedece más bien y ‘contradictoriamente’ a no haberse discriminado positivamente”, con el fin de permitir al demandante “un ingreso preferente” al Centro de Detención Preventiva, basado en su discapacidad. El juez concluyó que sólo una restricción, distinción o exclusión pueden servir de susten-

---

<sup>34</sup> Segundo Juzgado de Letras de Calama. Caso Castillo. Causa Rol C-1502-2012.

to a aquello que es “restrictivamente lo llamado a resolverse por este tribunal, más allá de las normas de trato y respeto mutuo que deben existir en las relaciones humanas”. Con ello, la sentencia estableció que la ausencia de medidas de acceso especial para personas con movilidad reducida no constituye una exclusión. En este caso, también se dio a entender que un funcionario público insulte a una persona con movilidad reducida, no constituye una lesión relevante a ojos de la ley Zamudio.

Para Muñoz, esta sentencia no consideró elementos estructurales de discriminación ni acciones positivas para revertir situaciones de desigualdad. Para Casas y Lagos, el tribunal no recogió los elementos sustantivos de la igualdad y rechazó la acción estableciendo que sólo existe una infracción a las normas de trato y respeto mutuo que deben existir en las relaciones humanas.

Al respecto, el INDH (2020) señaló que las obligaciones estatales en materia de igualdad y no discriminación comprenden también el deber de adoptar medidas positivas para eliminar la discriminación y establecer mecanismos efectivos para la protección de las personas frente a la discriminación.

### **3.2.2 Fuentealba con Aqueveque<sup>35</sup> (Muñoz)**

El caso trata sobre los insultos provenientes de un particular, un vecino que vive a pocos metros de la víctima, un menor de edad con 67% de retraso mental y epilepsia, y al que, según el relato de la madre del menor, el demandado golpeó. Además, los testigos del hecho escucharon al demandado gritar descalificaciones en forma de burla, tales como: “enfermo”, “habla bien”, “retrasado mental”, “tontito”, “ahí viene el que no sabe hablar y que emite sonidos como animalito”, “debieras caminar como perrito”.

La sentencia en este caso señaló que “tampoco pueden configurar una perturbación o amenaza de los derechos consagrados en la Constitución Política de la República en los términos que exige la Ley 20.609”. Al respecto, Muñoz indica que para la jurisprudencia antidiscriminación chilena, el habla, por muy violento y denigrante que sea, no es un elemento relevante para establecer la existencia de un hecho discriminatorio.

### **3.2.3 Leal / LAN Airlines S.A.<sup>36</sup> (Díaz de Valdés)**

En este caso, una persona parapléjica denunció que la aerolínea LAN Chile no le dejó subir al vuelo para el que tenía un boleto comprado, a pesar de haber informado con antelación su condición y se le había asegurado que no tendría inconvenientes. La empresa le negó el acceso al avión porque no iba acompañada por otra persona.

---

<sup>35</sup> Tercer Juzgado de Letras de Temuco. Caso Fuentealba con Aqueveque. Rol 1279-2014, de 18 de octubre de 2014.

<sup>36</sup> Primer Juzgado Civil de Temuco. Caso Leal / LAN Airlines S.A. . Rol N° 6545-2013, de 15 de mayo de 2015.

Al respecto, Díaz de Valdés destaca que, si bien la empresa no invocó en su defensa el derecho a la libre iniciativa económica consagrado en el artículo 19 N°21 de la Constitución, fue el mismo juez quien lo mencionó al señalar que su ejercicio se sometió “al mandato de la Constitución, las leyes, los tratados internacionales y a los principios que gobiernan nuestro Derecho, entre ellos, la igualdad ante la ley”. En este sentido, el autor cuestiona la invocación de este derecho constitucional pues, de alguna manera, podría utilizarse para justificar una diferencia que estaría afectando el derecho a la no discriminación.

Para Díaz de Valdés, si el ejercicio legítimo de un derecho supone la no discriminación arbitraria, entonces “no se entiende cuándo aquél podría utilizarse para justificar una diferencia que estaría afectando el derecho a la no discriminación”.

Con relación a la jurisprudencia recién expuesta, las reflexiones de los autores citados buscan destacar dos aspectos: las insuficiencias de la ley y el criterio de los jueces al aplicarla. En el caso de Leal versus LAN queda en evidencia el problema analizado en relación con la ley, que es el establecimiento de jerarquías de derechos (derechos constitucionales versus derecho a la no discriminación) con el cual se podría ubicar el principio de igualdad y no discriminación en un estatus inferior al de otras garantías constitucionales. Al respecto, el INDH ha sostenido que la ponderación debe darse en pie de igualdad entre derechos y no estableciendo una ventaja normativa a favor de uno (INDH, 2020).

En este caso, también es preocupante que sea el propio juez quien invoque el derecho constitucional porque, de alguna manera, puede sentar un precedente respecto de avalar la jerarquía de derechos.

En los otros dos casos, por una parte, se releva la importancia de que la ley pudiese ser más explícita respecto de qué hechos, situaciones o conductas serán considerados actos discriminatorios, a fin de facilitar la labor de los tribunales de justicia. Por otra parte, tanto el caso Castillo como el caso Fuentealba denotan un desconocimiento por parte de los jueces respecto de la normativa internacional y nacional en materia del principio de igualdad y no discriminación. Sobre este aspecto, el INDH había advertido que la implementación de la ley requeriría un esfuerzo adicional de formación por parte del Estado, porque los jueces civiles, por lo general, no conocen la dogmática en este tipo de cuestiones.



La comunidad LGBTIQ+ puede sufrir discriminación al buscar trabajo y suele tener preocupaciones acerca de su estabilidad laboral una vez que sus compañeros/as descubren su identidad.

## 4. SITUACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN EN CHILE Y LAS MEDIDAS ADOPTADAS POR EL ESTADO

### 4.1 Discriminación contra las mujeres

La discriminación contra las mujeres es un fenómeno de extendida prevalencia, tanto a nivel internacional como nacional. En 2018, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW), en el *informe Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico de Chile*<sup>37</sup> recomendó al país que “apruebe, con carácter prioritario, una definición jurídica exhaustiva de todas las formas de discriminación contra la mujer que abarque las formas directas, indirectas y concomitantes de discriminación en las esferas pública y privada y establezca, en su Constitución o en otra ley, el principio de igualdad formal y sustantiva entre mujeres y hombres, de conformidad con el artículo 2 a) de la Convención”.

La pertinencia de la recomendación del Comité CEDAW quedó de manifiesto en un estudio de la Corporación Humanas (2019), que reveló que un 86,4% de las encuestadas considera que las mujeres son discriminadas en el país, y los ámbitos donde consideran ser más discriminadas son: trabajo (97,7%), acceso a la justicia (83,7%), ejercicio de su libertad sexual 82,7% y política (81,7%).

#### 4.1.1 Discriminación contra las mujeres en el ámbito laboral

La pandemia por COVID 19 evidenció la fragilidad de los avances en la incorporación de la mujer al mercado laboral en Chile. Durante este período, se retrocedió diez años en términos de inserción laboral femenina, con una disminución de casi 10 puntos porcentuales en la participación femenina en el mercado laboral (INDH2021). Aunque en el periodo post pandemia hubo una reincorporación de las mujeres al mercado laboral más rápida de lo anticipado, ya sea en trabajos dependientes o independientes (en este caso, como emprendedoras), ha estado marcada por una baja salarial<sup>38</sup>.

En este sentido, al analizar datos del INE se aprecia que la brecha de participación laboral de las mujeres con relación a los hombres es constante y estable, desde el año 2014 a la fecha.

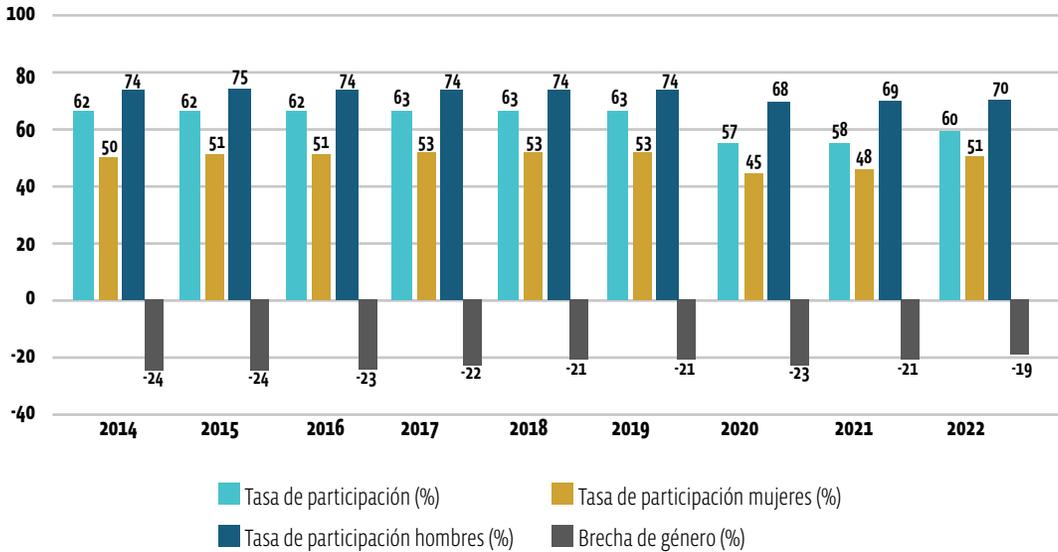
---

37 ACNUDH. (14 de marzo de 2018). Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. *Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico de Chile*. CEDAW/C/CHL/CO/7.

38 Jefa (s) del Programa Mujer y Trabajo del SERNAMEG, en entrevista personal, 29 de junio de 2023.

## Gráfico n°1

### TASA DE PARTICIPACIÓN LABORAL SEGÚN SEXO (%). TRIMESTRE OCTUBRE-DICIEMBRE

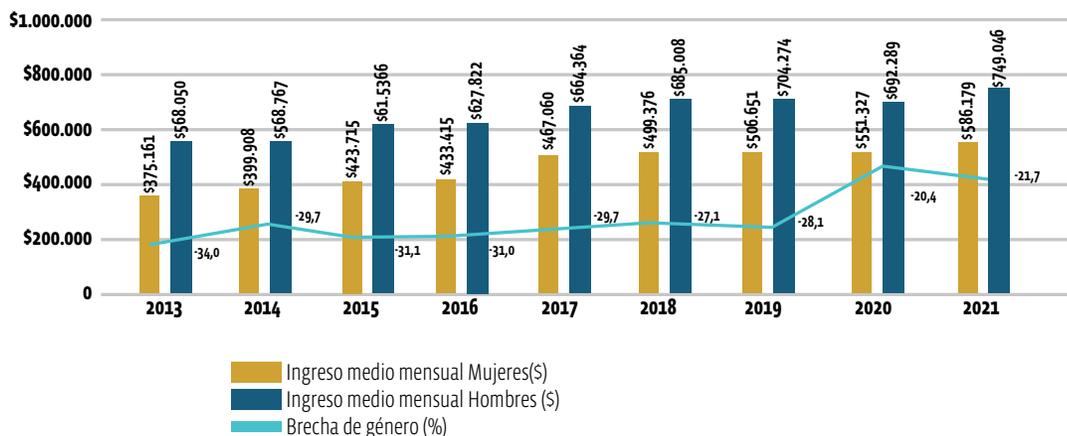


Fuente: Elaboración propia basada en datos del INE.

En el caso de los ingresos de las personas ocupadas, también es posible apreciar una brecha persistente pero, a diferencia de la participación laboral, muestra una mayor tendencia al descenso.

## Gráfico n°2

### INGRESO MENSUAL DE PERSONAS OCUPADAS SEGÚN SEXO



Fuente: Elaboración propia basada en datos del INE.

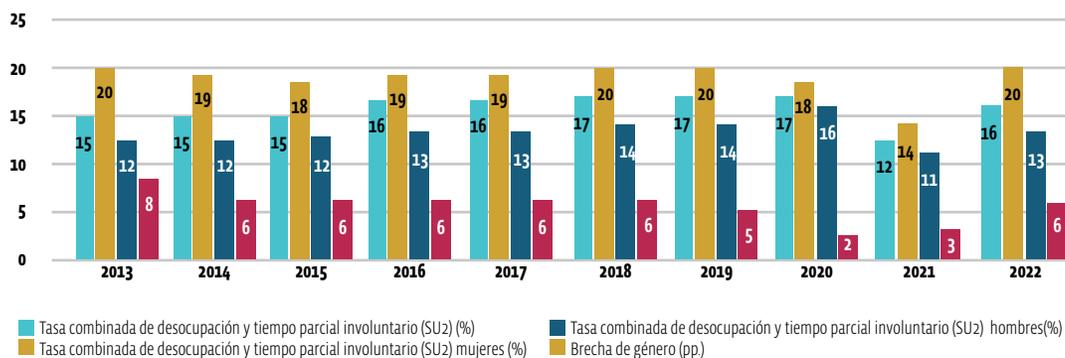
La tasa de desocupación y el empleo a tiempo parcial involuntario<sup>39</sup> también son desfavorables para las mujeres. Si bien la tasa combinada que se muestra en el gráfico siguiente, no muestra en particular el trabajo parcial involuntario, algunos estudios indican que este es mayor en el caso de las mujeres, pues ellas deben destinar parte de su jornada a labores de cuidado y trabajo doméstico no remunerado<sup>40</sup>.

39 El empleo involuntario a tiempo parcial se refiere a las personas que trabajan a tiempo parcial porque no encuentran un trabajo a tiempo completo.

40 CEPAL, FAO, ONU Mujeres, PNUD, OIT. (2013). *Trabajo Decente e Igualdad de Género*; Valenzuela, M. E., & Wendel, L. (2021). *Desigualdades de género en el mercado de trabajo. Mujeres en tiempos de esperanza, crisis y pandemia*. Pp. 67-82; Palma, I. (2020). *Cuarto Informe de Primeros Resultados: Desestabilización y Reorganización de la vida doméstica durante la crisis del COVID 19*. Santiago, Universidad de Chile.

## Gráfico n°3

### DISTRIBUCIÓN TASA COMBINADA DE DESOCUPACIÓN Y TIEMPO PARCIAL INVOLUNTARIO SEGÚN SEXO



Fuente: Elaboración propia basada en datos del INE.

#### a. Discriminación salarial

La discriminación salarial es un tipo de discriminación económica que existe cuando las diferencias salariales no se deben a las diferencias en capital humano<sup>41</sup> ni a la productividad de quien trabaja. La brecha salarial de género es el porcentaje resultante de dividir la diferencia entre el salario de los hombres y las mujeres, dividida entre el salario de los hombres.

A partir de los datos de la Encuesta CASEN del período entre 1990 y 2017, el estudio *Evolución y análisis de la discriminación salarial por género en Chile*<sup>42</sup> examina la brecha de género en los salarios por hora de los trabajadores para determinar qué parte de esta brecha corresponde a discriminación salarial contra las mujeres. Sus resultados muestran que la brecha salarial favorece a los hombres y se situó en 2017<sup>43</sup> en 49,7% compuesto por un 4,5% relacionado con el favoritismo hacia los hombres y un 45,2% relacionado con la discriminación pura contra las mujeres. En 2017, los hombres con empleo tenían 8,9 años menos de estudios que las mujeres con empleo, dato que revela que aunque las mujeres requieren más años de educación para obtener un empleo reciben un salario menor que el de ellos. En esa línea, uno de los hallazgos importantes del estudio es que en el periodo entre 1990 y 2017, las mujeres empleadas, en promedio, tenían más años de educación que los hombres desempleados y empleados. Esto contradice la teoría que explica el salario en función de la escolaridad y la experiencia<sup>44</sup>, pues las mujeres obtienen siempre salarios más bajos.

<sup>41</sup> Capital humano hace referencia a la productividad de los trabajadores dependiendo de la experiencia laboral y de su formación.

<sup>42</sup> Salce, F. (2021). Evolución y análisis de la discriminación salarial por género en Chile. *El Trimestre Económico*, 88 (349), 39–75. <https://doi.org/10.20430/ete-v88i349.984>

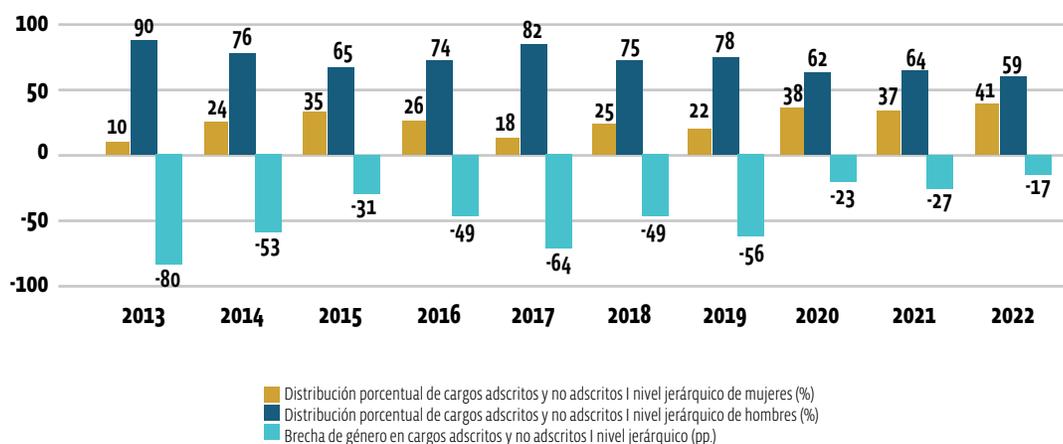
<sup>43</sup> La brecha original es 9,8%, pero el autor corrige el sesgo de selección que es un error sistemático que resulta del procedimiento empleado para seleccionar los sujetos y de los factores que influyen en la participación de un estudio.

<sup>44</sup> Teoría de Mincer: es un modelo uniecuacional desarrollado por Jacob Mincer, que explica el salario en función de la escolaridad y la experiencia.

De manera consistente con los resultados de este estudio, los datos del INE muestran que las mujeres tienen menos acceso a cargos de mayor jerarquía. El siguiente gráfico muestra el porcentaje de mujeres y hombres en cargos de alta dirección pública (nivel jerárquico I)<sup>45</sup>:

#### Gráfico n°4

### DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE CARGOS ADSCRITOS Y NO ADSCRITOS I NIVEL JERÁRQUICO SEGÚN SEXO (%)



Fuente: Elaboración propia basado en datos del INE.

#### b. Discriminación por maternidad

La división sexual del trabajo y la estructura de la familia son aspectos esenciales para entender cómo las mujeres se han integrado en el espacio laboral. Un estudio realizado por la Fundación Sol<sup>46</sup> indica que la evidencia disponible muestra que el costo de tener y criar hijos recae de manera desproporcionada sobre las madres. Son las mujeres quienes más frecuentemente ajustan sus carreras laborales a la vida familiar.

El estudio pudo constatar diferencias salariales entre personas con y sin hijos o hijas, lo que se puede entender como una brecha salarial bruta. También exploró características medibles que explican dicha brecha, como educación, experiencia laboral o tipo de trabajo, sin embargo, cuando éstas y otras características sociodemográficas observadas no podían explicarla, se concluye que se está en presencia de discriminación.

45 Los cargos de primer nivel jerárquico son, principalmente, los Altos Directivos Públicos que, en general, corresponden a jefes de servicio.

46 Barriga, F., Brega, C. y Sato, A. (2021). *Penalización salarial y de tiempo para madres trabajadoras: Un análisis a la discriminación por maternidad*. Estudios de la Fundación Sol. ISSN 0719-6695. [https://www.fundacionsol.cl/cl\\_luzit\\_herramientas/static/adjuntos/6780/20210729%20Madres%20trabajadoras.pdf](https://www.fundacionsol.cl/cl_luzit_herramientas/static/adjuntos/6780/20210729%20Madres%20trabajadoras.pdf)

La investigación reportó que el ingreso promedio mensual de las mujeres que tienen al menos un hijo/a es notoriamente inferior (\$543.980 promedio mensual entre las mujeres sin hijos/as, versus \$462.906 entre las madres). Además, las madres ocupadas poseen un año menos de educación promedio en comparación con las que no son madres, es más probable que trabajen en una pequeña empresa, y que trabajen sin un contrato formal.

Así también, constató que las mujeres con hijos/as con las mismas características demográficas (edad, región de residencia, convive o no con su pareja) y el mismo nivel educacional que mujeres sin hijos, ganan un 7,7% menos por el hecho de tener hijos/as. Por lo tanto, si una mujer tiene al menos un hijo/a de entre 0 y 17 años, el salario promedio se reduce en 7,7% comparado con el de las mujeres que no tienen hijos.

Asimismo, por cada hijo/a adicional, el salario promedio de las madres se reduce en 3,3% en comparación con las mujeres que no tienen hijos. Esto permitió a las investigadoras estimar que si una mujer tiene un hijo/a de entre 0 y 17 años, su salario promedio es menor en un 6,7% al de las mujeres que no tienen hijos; si tiene dos hijos, la diferencia es de 9% (es decir, una penalización de 2,3% adicional por el segundo hijo/a) y si tiene tres o más, la distancia es de 9,4%.

Por otra parte, existe otro tipo de discriminación salarial que se produce durante la licencia por maternidad. En entrevista con el INDH<sup>47</sup>, Natalia Bravo, abogada laboralista, indicaba que si una mujer decide ser madre y gana una remuneración superior a los tres millones en el mundo privado, y en la empresa donde trabaja no se ha pactado que en este tiempo de embarazo se le pague la totalidad de su remuneración, lo que le van a pagar es el monto del subsidio que tiene un tope de 76 UF, eso es \$2.800.000 (de junio de 2023). Es decir, la mujer verá una merma en su remuneración.

Además de lo expuesto hasta ahora, las mujeres que deciden ser madres suman otros factores que condicionan una mayor precariedad laboral. Entre ellos, destacan la pérdida de experiencia laboral producida por retirarse del mercado laboral durante el periodo de la crianza, el acceso a trabajos compatibles con la vida familiar, pero peor pagados, y el desarrollo de trabajos informales.

Otra arista en el tema de maternidad y trabajo, lo constituye el artículo 203 del Código del Trabajo que establece: “Las empresas que ocupan veinte o más trabajadoras de cualquier edad o estado civil, deberán tener salas anexas e independientes del local de trabajo, en donde las mujeres puedan dar alimento a sus hijos menores de dos años y dejarlos mientras estén en el trabajo. El Derecho a sala cuna se extiende al padre trabajador sólo si éste tiene a su cargo el cuidado personal de sus hijos menores de dos años o en caso de fallecimiento de la madre”. Esta normativa ha sido criticada pues no fomenta la corresponsabilidad en el cuidado de hijos e hijas y supone que la responsable principal es la mujer y sólo en casos excepcionales le corresponde al padre este beneficio. No obstante, la legislación civil de

---

47 N. Bravo, entrevista personal, 15 de junio de 2023.

nuestro país define el cuidado personal de los hijos como “los deberes y facultades de los progenitores referidos a la vida cotidiana del hijo” (artículo 224 del Código Civil)<sup>48</sup>.

### **c. Mujeres y empresas**

Un estudio realizado por el Centro de Trabajo y Familia de la Universidad de Los Andes por Bosh (2002), sobre trayectorias laborales e inclusión de las mujeres en Chile indicaba que “cuando se observa la alta dirección y las posiciones de liderazgo, vemos que las mujeres solamente representan un 18,0% de la línea ejecutiva principal de las empresas chilenas que cotizan en la bolsa, y cuando nos concentramos aún más y vemos los cargos en directorios el número se reduce a 15,0%. O sea, las mujeres están presentes en el mundo laboral, pero no lo están en posiciones de liderazgo, o las que están son muy pocas” (pp. 2).

Los hallazgos de este estudio resultan interesantes, pues la muestra de personas encuestadas tiene un alto nivel educacional (41,1% con educación universitaria completa y un 46,2% con estudios de postgrado) y trabajan en empresas de gran, mediano y pequeño tamaño. Dentro de los principales resultados de este estudio destacan:

No se percibe una óptima trayectoria laboral e inclusión de la mujer, más bien se percibe que el entorno imposibilita u obstaculiza en gran medida, un desarrollo profesional equitativo.

Mientras mayor es la dotación de empleados de la empresa (más de 500 trabajadores) la brecha de género aumenta a la hora percibir un entorno adecuado para la trayectoria laboral y la equidad. Es decir, en las empresas de gran tamaño mayor es la brecha entre las trayectorias laborales de mujeres y hombres.

Del total de personas encuestadas, sólo un 22,2% afirmó que había una mujer en la gerencia general y un 22,2% que había una mujer como presidenta de la compañía.

Un 38,7% de los encuestados afirmaba que en su empresa las mujeres estaban infrarrepresentadas en la alta dirección, mientras que sólo el 10,4% informó que existía equidad de representación.

---

48 Diario Constitucional. (10 de marzo de 2023). *Derecho a sala cuna se extiende al padre trabajador solo si éste tiene a su cargo el cuidado personal de sus hijos menores de dos años o en caso de fallecimiento de la madre*. <https://www.diarioconstitucional.cl/2023/03/10/derecho-a-sala-cuna-se-extiende-al-padre-trabajador-solo-si-este-tiene-a-su-cargo-el-cuidado-personal-de-sus-hijos-menores-de-dos-anos-o-en-caso-de-fallecimiento-de-la-madre/#:~:text=A%C3%B1ade%2oque%20E2%80%9Cdesde%20el%20punto,de%20la%20madre%20trabajadora%20y>

## Discriminación salarial por maternidad

Las mujeres con hijos/as con las mismas características demográficas (edad, región de residencia, convive o no con su pareja) y el mismo nivel educacional que mujeres sin hijos, **ganan un 7,7% menos por el hecho de tener hijos/as**. Por lo tanto, si una mujer tiene al menos un hijo/a de entre 0 y 17 años, **el salario promedio se reduce en 7,7% comparado con el de las mujeres que no tienen hijos**.



Por cada hijo/a adicional, el salario promedio de las madres se reduce en 3,3% en comparación con las mujeres que no tienen hijos.



**Estimación:** si una mujer **tiene un hijo/a de entre 0 y 17 años**, su salario promedio es menor en un **6,7%** al de las mujeres que no tienen hijos; si tiene **dos hijos/as**, la diferencia es de **9%** (es decir, una **penalización de 2,3% adicional por el segundo hijo/a**) y si tiene **tres o más**, la distancia es de **9,4%**.

## **d. El Estado y la empleabilidad femenina**

El Estado, a través del Ministerio de la Mujer y Equidad de Género y del Servicio Nacional de la Mujer y Equidad de Género (SERNAMEG), ha implementado el área de Mujer y Trabajo, que desarrolla diversos programas que buscan apoyar la inserción laboral de la mujer, tanto en el mercado formal como a través del desarrollo de emprendimientos, promoviendo la empleabilidad femenina de manera directa o indirecta<sup>49</sup>.

Programa Mujeres Jefas de Hogar: Promueve la empleabilidad, tanto en actividades económicas dependientes como independientes, de mujeres jefas de hogar de los quintiles I al III y se implementa en 272 comunas, de las 16 regiones del país. En 2023, hay 26.525 nuevas mujeres participantes.

Programa Mujer Emprende: Otorga herramientas técnicas y de gestión a mujeres que cuenten con un emprendimiento de, a lo menos, un año de antigüedad, ya sea formal o informal.

Programa 4 a 7: Busca fortalecer la autonomía económica de las mujeres, para contribuir a disminuir una barrera estructural que limita su incorporación y permanencia en el mercado laboral. Por esa razón, proporciona a mujeres, responsables de niños y niñas de 6 a 13 años, el acceso al servicio de cuidado infantil integral, posterior a la jornada escolar.

### **4.1.2 Discriminación contra las mujeres en el ámbito de la salud**

#### **a. Seguro privado de salud**

El área de la salud no está exenta de la discriminación de género y se observan disparidades tanto en el uso, como en los costos de la atención de salud en el sistema privado (ISAPRES) donde, en promedio, las mujeres –sólo por ser mujeres– pagan entre 6 y 10 UF más al año que un hombre, lo que se traduce en un 50% adicional (Carrasco, 2019).

Al analizar la situación de Chile con respecto a las diferencias de género en los sistemas público y privado, la CEPAL (Pollack, 2002) concluyó que el diseño del sistema de salud privado discrimina a las mujeres tanto porque se le atribuye un riesgo mayor a causa de la maternidad como por tener una esperanza de vida mayor, y ambos son cobrados por el sistema.

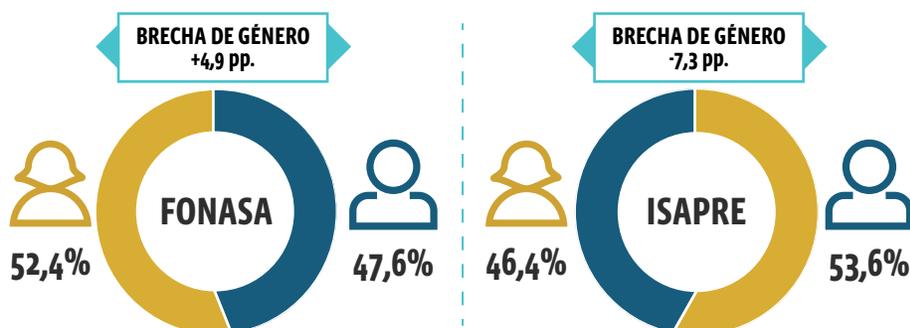
---

<sup>49</sup> Ministerio de la Mujer y Equidad de Género. *Programas del SernaMEG*. [https://www.sernameg.gob.cl/?page\\_id=26826](https://www.sernameg.gob.cl/?page_id=26826)

El índice de feminidad (cantidad de mujeres por cada 100 hombres) entre las personas beneficiarias de cada subsistema fue de 110 en FONASA y de 86 en ISAPRE<sup>50</sup>. Dada esta composición, la brecha de género entre las tasas de participación femenina y masculina fue de +4,9 puntos porcentuales en FONASA y de -7,3 puntos en las Isapres (Superintendencia de Salud, 2021).

## Gráfico n°5

### PARTICIPACIÓN EN SISTEMAS DE SALUD SEGÚN GÉNERO



En diciembre de 2021, el sistema de ISAPRES contaba con 64 cotizantes mujeres por cada 100 hombres, mientras en la cartera de cargas beneficiarias había 135 mujeres por cada 100 hombres. Esto significa que la brecha de género alcanzó un valor de -22,1 puntos porcentuales, las más amplias se presentaron durante la edad fértil de la mujer, entre los 25 y 44 años, con un máximo de -14,1 puntos. en el tramo de 25 a 34 años<sup>51</sup>.

Si bien la brecha de género en las cotizaciones ha disminuido tras la entrada en vigencia de la nueva tabla de factores en 2020 (Superintendencia de Salud, 2021), las mujeres siguen teniendo una renta imponible promedio inferior a la de los hombres (-7,4%).

El estudio de Carrasco (2019) sobre el sistema de Isapres revela que las mujeres están sujetas a un cobro adicional que no se condice con el gasto que generan. La investigadora destaca que esta disparidad persiste no sólo cuando se controla por gastos, sino incluso cuando se controla por renta, por preferencias de planes de salud, por año o estacionalidad. Las ISAPRE se justifican argumentando un mayor uso del sistema por parte de las mujeres, sin embargo, e incluso controlando por este factor, las mujeres siguen pagando primas superiores a las masculinas.

<sup>50</sup> Este promedio incluye cotizantes y cargas.

<sup>51</sup> La Circular 343 de la Superintendencia de Salud, de diciembre de 2019, crea una tabla de factores única para el sistema de Isapre, eliminando la discriminación por sexo. Sin embargo, la circular no es retroactiva, por lo tanto, los planes pactados con anterioridad a diciembre de 2019 mantienen la discriminación por sexo.

## **b) Servicios de salud públicos**

En la atención de salud de los servicios públicos, las mujeres son usuarias en los distintos niveles (atención primaria, secundaria y terciaria). En términos generales, las mujeres no son discriminadas de manera sistémica, el Ministerio de Salud (Minsal) cuenta con un departamento de derechos humanos y género responsable de garantizar un trato igualitario a las mujeres que se atienden en los servicios de salud del país, pero aun así, fue posible consignar dos ámbitos en los cuales las mujeres sufren un trato discriminatorio y que se describen a continuación. Cabe mencionar que, a pesar de la existencia de una unidad que se ocupa del tema, las personas con discapacidad sí son discriminadas (punto que será abordado en el apartado correspondiente). Así también, fue posible consignar dos ámbitos en los cuales las mujeres sufren un trato discriminatorio, los cuales se describen a continuación.

### ***Esterilización quirúrgica***

Luego de doce años, en 2021, el Estado de Chile llegó a una solución amistosa ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en el caso de Francisca, una mujer con VIH que fue esterilizada sin su consentimiento luego de una cesárea programada realizada en 2002<sup>52</sup>.

Pese a ese hito histórico en que el Estado reconoció la violación a los derechos de Francisca, en reunión con el Departamento de Derechos Humanos y Género del MINSAL<sup>53</sup>, indicaron que han constatado la realización de esterilizaciones en pacientes migrantes quienes sí han firmado un consentimiento, pero éste puede ser cuestionado porque se trata de mujeres haitianas que no hablan ni leen el castellano con facilidad, por lo tanto, no necesariamente entienden lo que dice el documento que deben firmar para realizar la esterilización. Al respecto, la jefa del Departamento de Derechos Humanos y Género, del Ministerio de Salud, indica que su departamento advirtió el tema y el Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género también, señalando que:

La esterilización está normada. Nosotros, después de eso, nuevamente hicimos una circular como Ministerio para todo el país, estableciendo cuáles son las normas y qué es lo que hay que respetar a la hora de la esterilización quirúrgica, por lo tanto, eso no debiera ocurrir en este país.

Refiriéndose al tema del consentimiento informado:

Además, generamos un consentimiento informado, uno sólo, no puede haber un consentimiento informado en este hospital y en otro, uno distinto. Pero además tenemos que tener a disposición los consentimientos informados en todos los idiomas.

---

<sup>52</sup> Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (26 de mayo de 2022). *El Estado de Chile reconoce ante la CIDH su responsabilidad por el caso de Francisca, mujer con VIH+ víctima de esterilización forzada*. <https://www.minjusticia.gob.cl/el-estado-de-chile-reconoce-ante-la-cidh-su-responsabilidad-por-el-caso-de-francisca-mujer-con-vih-victima-de-esterilizacion-forzada/>

<sup>53</sup> P. Araya, entrevista personal, 11 de julio de 2023.

## ***Interrupción voluntaria del embarazo (IVE):***

En 2017, se promulgó la Ley N°21.030, que regula la despenalización de la interrupción voluntaria del embarazo en tres causales.

A seis años de su implementación, el MINSAL señaló que entre enero de 2018 y septiembre de 2022 se han registrado sólo 3.772 casos, mucho menos que los 2.550 casos anuales que habían proyectado los especialistas<sup>54</sup>.

Al respecto, en el estudio *Representaciones sociales de actores relevantes vinculadas con las principales barreras a las prestaciones garantizadas en la ley 21.030, que despenaliza la interrupción del embarazo por tres causales en Chile* (Casas, Vivaldi, Montero y otros, 2022), se indica que esta situación es producto de barreras persistentes en el acceso a los servicios de salud relacionados con el aborto, especialmente en el punto de entrada, que es la atención primaria.

Este estudio detectó que en la atención primaria (APS), los cuatro problemas clave son:

**Desconocimiento de la ley:** muchos de los profesionales de la atención primaria desconocen la ley. Las fuentes y la calidad de la información varían significativamente. Si bien parte del personal recibió capacitación interna, la mayoría tuvo que obtener información de los medios de comunicación, las redes sociales o las organizaciones de la sociedad civil. En el caso de las mujeres algunas de ellas ni siquiera saben sobre la existencia de la ley. Por otra parte, los profesionales que no están familiarizados con la ley tienden a solicitar pruebas innecesarias, retrasar injustificadamente la atención o imponer condiciones extrañas. Para las mujeres, esto se traduce en costos financieros y emocionales adicionales.

**Capacitación deficiente:** La mayor parte de la capacitación del personal se centra en los niveles secundario y terciario, donde se realizan abortos. El papel de la atención primaria como punto de entrada no ha sido reconocido adecuadamente por el MINSAL, por lo tanto, los profesionales de la salud de la APS encuestados informaron poca o ninguna capacitación formal.

**Discriminación interseccional:** Las entrevistadas expusieron las barreras que enfrentan las mujeres migrantes que buscan acceso al aborto, especialmente prejuicios y estereotipos de género, raza, etnia, religión, idioma y estilos culturales.

**Estigma:** La percepción de los entrevistados es que las mujeres que solicitan un aborto a veces son estigmatizadas y que los profesionales de la salud temen ser desacreditados si practican o informan sobre el aborto.

---

<sup>54</sup> Universidad de Chile. (3 de abril de 2023). *Investigadoras Uch identifican barreras en la implementación de Ley de Aborto en tres causales*. <https://uchile.cl/noticias/203725/investigadoras-uch-identifican-barreras-en-aborto-en-tres-causales>

Por otra parte, es importante destacar los obstáculos que enfrentan las mujeres frente a la solicitud de interrupción del embarazo debido a una violación.

Luego de la implementación de la ley, 822 mujeres abortaron tras ser violadas, el 33% eran menores de edad, específicamente, el 52% eran niñas de 14 años o menos (142 casos), de las cuales 90 tenían sólo 13 años<sup>55</sup>. Sin embargo, las mujeres y niñas que intentan acceder al procedimiento por haber sufrido una agresión sexual se encuentran con obstrucciones en los servicios de salud. En el caso de la tercera causal de la ley (violación) tiene una indicación específica que establece que el aborto sólo se podrá realizar hasta la semana 12 de gestación. Entonces, cualquier dilación del proceso puede implicar que no se pueda acceder a la interrupción del embarazo.

Otra barrera al acceso es el tema de la objeción de conciencia. Actualmente, según datos entregados por el MINSAL, el 43% de los obstetras de la red de salud pública es objetor de conciencia en caso de violación, es decir, 4 de cada 10 médicos se niegan a realizar un aborto por esta causa. Esto representaría una vulneración a los derechos reproductivos y sexuales de las mujeres, debido al alto porcentaje de objetores, sumado a que no es obligación de los recintos de salud pública contar con algún reemplazo de equipos médicos no objetores de conciencia<sup>56</sup>.

En esa línea, Débora Solís, directora ejecutiva de APROFA, sostiene que existen funcionarios de la salud a quienes se les llama “objetores simbólicos” porque no siendo objetores de conciencia, entorpecen u obstaculizan el procedimiento y cumplimiento de la ley IVE.

Respecto de esta temática, en la entrevista la Dra. Araya, jefa del departamento de DDHH y Género del MINSAL, indicó que en enero de este año se publicó el Manual de fiscalización del IVE<sup>57</sup>, que no existía; pese a la existencia de la ley, no había un manual de fiscalización.

La Dra., respecto de la implementación de la ley, indica:

La ley de interrupción voluntaria del embarazo enfrenta graves problemas porque los médicos y las médicas, que son objetores de conciencia declarados y aquellos que son objetores de conciencia no declarados –pero que sabemos igual que son objetores de conciencia– intentan llevar los embarazos a término, entonces van dilatando, dilatando, dilatando la situación para que la madre llegue al parto, aunque el parto sea desastroso.

---

55 González, C. (22 de septiembre de 2023). "Tienes que estar muriendo para aplicar la ley": el 25% de las mujeres no logra abortar bajo causales en Chile. *Canal 24 horas*. <https://www.24horas.cl/actualidad/nacional/mujeres-barreras-aborto-tres-causales>

56 Sepúlveda, A. (18 de enero de 2023) A cinco años de la ley IVE: la objeción de conciencia es el mayor obstáculo para acceder al derecho a aborto en tres causales. *El Mostrador*. <https://www.elmostrador.cl/braga/2023/01/18/a-cinco-anos-de-la-ley-ive-la-objecion-de-conciencia-es-el-mayor-obstaculo-para-acceder-al-derecho-a-aborto-en-tres-causales/>

57 Ministerio de Salud, Subsecretaría de Salud Pública. *Manual Aplicación de Fiscalización Ley 21.030*. <https://diprece.minsal.cl/wp-content/uploads/2023/01/Pauta-IVE-Publicado.pdf>

Por otro lado, tenemos una brecha importante en el establecimiento de la tercera causa, que es la de violación, es donde más tenemos problemas. Los médicos se resisten a aceptar que hubo una violación. Entonces es gravísimo. Entonces nosotros necesitamos fiscalizar. Si bien el *Manual de fiscalización* es un aporte, porque es un instrumento, no es la solución, porque también es un instrumento administrativo.

Es una lucha constante con el estamento médico que tiene el poder de determinar cuál es la causal. Es duro porque una mujer, además de que fue violada, tiene que convencer [al médico/a] de que fue violada. Entonces es muy terrible. Además, es muy terrible llevar un embarazo con un feto inviable con la vida hasta término (otra de las causales de interrupción).

### **a. Prevención de la salud de las mujeres**

En el ámbito de la salud, la alta mortalidad por cáncer de mamas en mujeres chilenas (es la segunda causa de muerte)<sup>58</sup> y la alta incidencia de cáncer cervicouterino (es el tercer tipo más frecuente en incidencia y sexto en mortalidad)<sup>59</sup> denotan que las acciones y campañas de prevención no han sido suficientes para lograr prevenir que las mujeres enfermen y mueran por estas enfermedades. En el caso del cáncer de mamas, la Sociedad Americana del Cáncer recomienda que las mujeres mayores de 40 años se realicen una mamografía anual para detectar y prevenir esta enfermedad<sup>60</sup>. Sin embargo, en Chile el MINSAL establece que los exámenes de imágenes mamarias se realicen una vez cada tres años<sup>61</sup>.

Respecto del cáncer cervicouterino, desde el año 2015 la vacuna contra el virus del papiloma humano (VPH) está disponible para todas las niñas que cursan cuarto y quinto básico, el año 2019 se sumó a los niños. En 2022, la cobertura de esta vacuna alcanzaba al 70% de la población objetivo<sup>62</sup>.

Al respecto, Lawrence Banks, líder del Centro Internacional para la Ingeniería Genética y Biotecnología, entidad impulsada por la ONU, recomendó, en una visita realizada a Chile en 2022, aumentar la tasa de vacunación contra el virus del papiloma humano en nuestro país<sup>63</sup>.

---

58 Universidad de Chile. (3 de noviembre de 2022). *Las cifras detrás del cáncer de mama en el país* <https://uchile.cl/noticias/192125/universidad-de-chile-podcast-las-cifras-del-cancer-de-mama-en-el-pais#:~:text=El%20c%C3%A1ncer%20de%20mama%20es,en%20torno%20a%20esta%20enfermedad>

59 Ministerio de Salud. Problema de Salud AUGE N°03 *Cáncer Cérvico Uterino*. <https://diprece.minsal.cl/garantias-explicitas-en-salud-aug-e-o-ges/cancer-cervico-uterino/descripcion-y-epidemiologia/>

60 American Cancer Society. *Recomendaciones de la Sociedad Americana Contra el Cáncer para la detección temprana del cáncer de seno*. <https://www.cancer.org/es/cancer/tipos/cancer-de-seno/pruebas-de-deteccion-y-deteccion-temprana-del-cancer-de-seno/guias-de-la-sociedad-americana-contr-el-cancer-para-la-deteccion-temprana-del-cancer-de-seno.html>

61 Chile Atiende. (19 de octubre de 2023). Prevenir y tratar el cáncer de mama. <https://www.chileatiende.gob.cl/fichas/15852-prevenir-y-tratar-el-cancer-de-mama>

62 Ibidem

63 Pontificia Universidad Católica de Chile. (30 de abril de 2022). *Chile necesita aumentar vacunación contra virus papiloma humano*. <https://www.uc.cl/noticias/chile-necesita-aumentar-vacunacion-contr-virus-papiloma-humano/>

Por otra parte, la disminución de la incidencia y mortalidad por cáncer cervicouterino (CC), requiere de coberturas de PAP cercanas al 80%<sup>64</sup>. Al analizar la situación de Chile, la sobrevida por cáncer cervicouterino (5 años) es la más baja dentro de los países de la OCDE, con una de las tres tasas más altas de mortalidad por esta causa y con una cobertura de PAP por debajo del promedio<sup>65</sup>.

En el país, la cobertura ha mostrado un descenso sostenido en los últimos años, desde un 67% en 2008 hasta un 59% en 2011, con cifras cercanas al 45% en algunos servicios de salud, y con descensos de hasta 7 puntos porcentuales en solo un año. A pesar de las iniciativas implementadas en los últimos años con el objetivo de mejorar la cobertura de PAP, ninguna de ellas ha tenido el éxito esperado<sup>66</sup>.

## **b. Mujeres privadas de libertad y su derecho a la salud**

En mayo de 2018, de la totalidad de la población penitenciaria (en el sistema cerrado), el 9,1% correspondía a mujeres que se encuentran distribuidas en Centros Penitenciarios Femeninos y en secciones femeninas que forman parte de establecimientos que albergan a población penal masculina (Escobar, 2018).

En el ámbito de la salud, específicamente en lo relativo a salud sexual y reproductiva, el estudio de Escobar indica que la situación de las embarazadas en la cárcel no es la más idónea. Los controles de salud no se realizan de forma periódica y no cuentan con un médico de cabecera que las atienda. Además, frente a casos de desnutrición, adicciones o enfermedades preexistentes, la respuesta médica no siempre es oportuna.

Así también, en el informe sobre condiciones carcelarias en Chile 2018 del INDH, se menciona que de las 36 unidades penales analizadas, sólo tres cárceles contaban con matronas contratadas por Gendarmería.

Con relación a la situación de las mujeres privadas de libertad, el MINSAL reporta que en las visitas realizadas por el equipo de derechos humanos y género a los dispositivos de salud de Gendarmería, se estableció que la gran mayoría no tiene resolución sanitaria. Para la doctora Araya existe un problema estructural que enmarca esta situación, esto es, quién se hace cargo del tema de salud en los recintos penitenciarios, Gendarmería o el Ministerio de Salud. Lo explica de la siguiente forma:

Ahí tenemos un debate. Nosotros como departamento creemos que es nuestro. Porque las personas que viven en este territorio son responsables del Estado, estén o no privadas de libertad, por lo tanto, tenemos que responder por esas personas. Hay otras líneas que dicen: no, si eso es de Justicia, nosotros tenemos que hablar de salud, y eso lo ve Justicia.

---

64 Ministerio de Salud (2015). Guías Clínicas AUGÉ. Cáncer cervicouterino. <https://www.minsal.cl/wp-content/uploads/2015/09/GPC-CaCU.pdf>

65 OECD (2015). *Health at a Glance 2015* OECD INDICATORS. [https://doi.org/10.1787/health\\_glance-2015-en](https://doi.org/10.1787/health_glance-2015-en)

66 Urrutia, M. T. y Gajardo, M. (2018). Características del Papanicolaou y de la atención recibida como factores para adherir (o no) al tamizaje. Estudio cualitativo en mujeres chilenas. *Revista chilena de obstetricia y ginecología*. Vol. 83 núm. 5.

Si bien existe un convenio entre el MINSAL y Gendarmería, este no establece con claridad qué es lo que hay que hacer.

Por otra parte, el Departamento de Derechos Humanos y Género del MINSAL ha iniciado un trabajo relativo a gestión menstrual, debido a que las mujeres privadas de libertad les expresaron que no tienen toallas higiénicas “nos tenemos que poner un pedazo de sábana”. El Departamento está trabajando en cómo abordar el tema porque hay un proyecto de ley parado en el Congreso, pero están evaluando si se puede avanzar a través de los municipios.

#### **4.1.3 Discriminación en el ámbito de la educación**

En el ámbito de la educación, las niñas y jóvenes se ven afectadas por una serie de estereotipos de género que, en muchos casos, encasillan sus trayectorias educacionales futuras.

Un estudio publicado en la revista *Science*<sup>67</sup> reveló que las niñas comienzan a auto percibirse desde los seis años como menos inteligentes o “brillantes” que los niños. Según los autores del estudio, esto se debe a que la socialización recibida durante la infancia está profundamente permeada por ciertos patrones de género<sup>68</sup>.

Estos estereotipos impactarán directamente en la formación de los intereses de las niñas y en sus decisiones futuras. Agrega el estudio que, a una edad temprana, los estereotipos de la sociedad pueden marcar diferencias en las trayectorias educacional y profesional de las mujeres.

De acuerdo a la Iniciativa para la Educación de las Niñas de las Naciones Unidas (UNGEI)<sup>69</sup>, los estereotipos de género restringen las aspiraciones de niñas y niños, pues reducen su mundo y autoimagen desde una edad temprana. Para UNGEI, el camino hacia la equidad de género pasa por la educación.

#### **4.1.4 Discriminación en el ámbito de la seguridad social**

El Informe Anual de Derechos Humanos 2022, en el capítulo sobre personas mayores, analizó en extenso la realidad de las pensiones en el país, por eso, este acápite revisará las consecuencias de la crisis sanitaria por COVID 19 en la economía y sus repercusiones en el acceso a pensiones para las mujeres; la recientemente implementada Pensión Garantizada Universal (PGU) y el acceso a ella por parte de las mujeres.

---

67 Bian, L., Leslie, S., Cimpian, A. (27 de enero de 2017). *Gender stereotypes about intellectual ability emerge early and influence children's interests*. *Science*. Vol 355. Pp. 389-391. <https://www.science.org/doi/full/10.1126/science.aah6524>

68 UNGEI. (Julio de 2023) *Learning Brief: ending gender stereotypes in schools: good practices, experiences and lessons learned*. [https://www.ungei.org/sites/default/files/2023-09/UNGEI\\_Learning\\_Brief-Ending\\_Gender\\_Stereotypes\\_V9-compressed.pdf](https://www.ungei.org/sites/default/files/2023-09/UNGEI_Learning_Brief-Ending_Gender_Stereotypes_V9-compressed.pdf)

69 Ibidem.

## • Panorama general

De acuerdo al *Informe de género sobre el sistema de pensiones y seguro de cesantía*<sup>70</sup> de la Superintendencia de Pensiones (2022), al final de la pandemia (2021) y debido a las pérdidas registradas en los fondos de pensiones en el primer semestre de 2022, la evolución de los indicadores por sexo muestra un deterioro de la brecha de remuneración promedio y un mayor aumento relativo de los períodos sin cotizaciones en mujeres.

Para la Superintendencia, las brechas en densidades de cotización<sup>71</sup> –desfavorables para las mujeres–, los saldos acumulados de fondos de pensiones y la mayor expectativa de vida en el caso de las mujeres, dan cuenta de los distintos factores que explican las brechas de género en los montos de pensión de vejez. Además, estas brechas se vieron influidas por el efecto de los retiros de fondos previsionales y las rentabilidades negativas en los años 2021 y 2022.

Cerca de 11,3 millones de afiliados realizaron alguno de los tres retiros de sus fondos de pensiones. Producto del primer retiro, cerca de 2,4 millones de personas agotaron sus saldos previsionales. De este total, las mujeres representaron el 57,5%.

### a. Remuneración imponible según sexo

En junio de 2022 las mujeres afiliadas al sistema de capitalización individual representaban el 47,0% del total de afiliados activos, mientras que respecto del total de cotizantes alcanzaron el 43,1% del total. En cuanto a la densidad de cotizaciones de los afiliados, se advierten diferencias significativas entre hombres y mujeres, ellas se concentran en los tramos de menor densidad, en cambio los hombres se concentran en los tramos de cotizaciones más densas. La densidad de cotizaciones es uno de los factores determinantes del monto de las pensiones, en consecuencia, las diferencias por sexo incidirán también en las brechas de esos montos. En este sentido, es importante considerar que la edad de jubilación de las mujeres es 60 años (versus 65 años para los hombres) y sus expectativas de vida son mayores (83,3 años las mujeres y 77,1 años los hombres)<sup>72</sup>, factores que también repercuten en la suma de las pensiones.

Respecto de la remuneración imponible del total de cotizantes, en junio de 2022, los promedios para hombres y mujeres fueron de \$1.069.302 y \$940.112, respectivamente, registrándose una brecha de -12,1%.

---

70 Superintendencia de Pensiones. (2022). *Informe de género sobre el sistema de pensiones y seguro de cesantía*. [https://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/articles-15453\\_recurso\\_1.pdf](https://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/articles-15453_recurso_1.pdf)

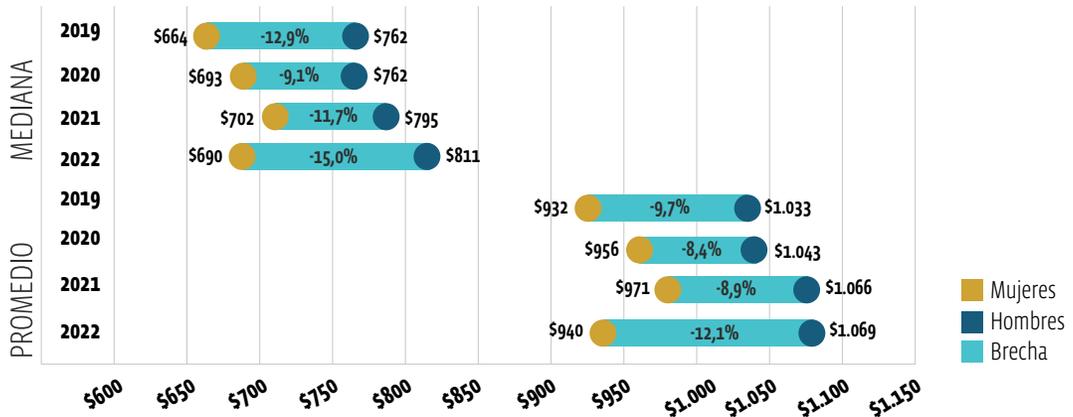
71 La densidad de las cotizaciones se obtiene como el resultado entre el número de meses cotizados y el número de meses transcurridos desde la fecha de afiliación al sistema hasta la fecha actual.

72 MINSAL. [https://repositoriodeis.minsal.cl/deis/ev/esperanza\\_de\\_vida/esperanza\\_de\\_vida\\_por\\_quinqueniossexo.htm](https://repositoriodeis.minsal.cl/deis/ev/esperanza_de_vida/esperanza_de_vida_por_quinqueniossexo.htm)

## Gráfico n°6

### SISTEMA DE CAPITALIZACIÓN INDIVIDUAL - PROMEDIO Y MEDIANA DE REMUNERACIÓN IMPONIBLE Y BRECHA, SEGÚN GÉNERO

Junio de cada año (en pesos de junio 2022)



Remuneración imponible promedio (miles de \$)

Así también, al analizar las remuneraciones imponibles y las brechas según sexo, por rama de actividad económica, en todas aparecen brechas desfavorables a las mujeres. Las brechas mayores se presentan en servicios administrativos y de apoyo, junto con actividades artísticas (-24,5% y -24,7%, respectivamente), por el contrario, la menor brecha se da en la minería, con -0,7%. Incluso, en las actividades donde predomina la presencia de mujeres, como por ejemplo, las actividades de la salud, las mujeres ganan menos que sus colegas hombres.

## **b. Nuevos pensionados de vejez y Pensión Garantizada Universal (PGU)**

En relación con los jubilados, entre julio de 2021 y julio de 2022, y el monto de la primera pensión autofinanciada (en los últimos doce meses), se registró una mediana de \$148.891 y un promedio de \$308.114 para los hombres, mientras que en mujeres estos valores fueron \$51.615 y \$128.291, respectivamente. Estos montos son menores en términos reales a los registrados el año anterior.

Respecto de los saldos acumulados, en junio de 2022, las mujeres registraban un saldo promedio de 744 UF, mientras los hombres acumulaban 1.551 UF, que se traduce en una brecha de -52,0%. En tanto, las medianas se estimaron en 305 y 779 UF, respectivamente, con una brecha de -60,1%.

Por otra parte, en enero de 2022 entró en vigencia la Ley N°21.419 que creó la Pensión Garantizada Universal (PGU) que puede ser no contributiva o contributiva<sup>73</sup>, según si la persona que recibe el beneficio no tiene sistema previsional ni recibe pensión de sobrevivencia, o bien, tiene un sistema previsional o recibe una pensión de sobrevivencia, respectivamente. La PGU reemplaza la Pensión Básica Solidaria (PBS) y el Aporte Previsional Solidario de Vejez (APS).

Los montos promedio de pensión pagados fueron de \$281.419 y \$438.141 en mujeres y hombres, respectivamente, que revelan una brecha en desmedro de las mujeres de -35,8% (este promedio incluye beneficiarios y no beneficiarios de la PGU). La mediana del monto de pensión se estimó en \$201.830 en mujeres y \$346.750 en hombres, reflejando una brecha de -41,8%.

Las pensiones financiadas con la PGU no contributiva se entregan a 426.359 personas, 25,6% son hombres y un mayoritario 74,4% mujeres<sup>74</sup>. Asimismo, hubo 285.394 personas cuya pensión se financió completamente a través de PGU contributiva debido a que agotaron el saldo de sus cuentas de capitalización individual (68,9% mujeres frente a un 31,1% de hombres). Del total de pensionados por vejez en el sistema de capitalización individual, el 40,7% (407.166) recibió PGU. De este total, el 66,6% (271.071) correspondió a hombres y el 33,4% a mujeres (136.095).

Finalmente, al incorporar los aportes de PGU a la pensión total, se aprecia que la brecha en el sistema de capitalización individual se mantiene en -35,8%. Esto se debe a la baja proporción de mujeres que recibe PGU (31,0%), por lo que al considerar tanto a las beneficiarias y no beneficiarias de PGU, el promedio de la pensión total aumenta en menor medida de lo que aumenta para los hombres, cuya participación de beneficiarios de PGU es de 48,3%.

---

73 Las pensiones no contributivas son aquellas que no requieren de aportes previos (cotizaciones) de las personas para acceder a ella. Estas pensiones no contributivas se financian mediante impuestos o por las cuentas nacionales (presupuesto de la nación). Por el contrario, las pensiones contributivas sí requieren de aportes previos de las personas (cotizaciones) para acceder a ella, se financian mediante un aporte regular durante la etapa laboral por parte de los trabajadores y las trabajadoras.

74 Se mantuvo la proporción respecto del año anterior (con la ex PBS vejez), y su rol en la reducción de brechas de género y de pobreza.

Al considerar todos los sistemas, el monto promedio de la pensión total de hombres fue \$391.685, mientras que en mujeres fue \$258.320, lo que significa una brecha de -34,0%.

La realidad que enfrentan las mujeres al momento de pensionarse es, en gran medida, reflejo de sus trayectorias laborales. Como ya fue señalado, las mujeres tienen trayectorias laborales interrumpidas por sus roles de madres, esposas y responsables de las labores domésticas. Además, se insertan con mucha frecuencia en el mercado laboral informal, sin ningún tipo de cotizaciones previsionales. Estas condiciones tienen graves repercusiones en el acceso a pensiones dignas. Si bien la PGU busca proporcionar pensiones a más personas mayores, y las mujeres son las principales beneficiarias de la PGU no contributiva, la pobreza de las adultas mayores sigue siendo una situación alarmante. Por eso, es importante la labor que debe realizar el Estado respecto de la participación de las mujeres en el mercado laboral, especialmente en generar las condiciones para que las mujeres puedan delegar las labores de cuidado. La implementación de salas cuna y de programas como el de 4 a 7 son un aporte en ese sentido. Sin embargo, la oferta es aún limitada y focalizada en los sectores más vulnerables (quintiles 1 y 2). Mientras las condiciones laborales de las mujeres sigan siendo precarias, el acceso a pensiones dignas no será factible.

## **4.2 Discriminación contra la población LGBTIQ+**

### **4.2.1 Discriminación contra la población LGBTIQ+ en materia de salud**

De acuerdo con el estudio de Estay y Valenzuela (2020)<sup>75</sup>, la heteronormatividad en la atención en salud tiene consecuencias en la calidad de la atención que brindan los profesionales de la salud a las personas de la diversidad sexual. Por esa razón, revelar la identidad de género u orientación sexual puede generar situaciones incómodas o de mal trato, que las personas LGBTIQ+ prefieren evitar. En este sentido, el estudio destaca la falta de información en torno a temáticas de género y diversidad sexual por parte de los y las profesionales que trabajan en establecimientos de salud, lo que se traduce en la invisibilización de esta población y en un tratamiento inadecuado, incluida la estigmatización en cuanto a infecciones de transmisión sexual (ITS), entre las que destaca el énfasis al Virus de Inmunodeficiencia Humana (VIH), dado por los equipos profesionales cuando atienden a personas de la diversidad sexual.

Galaz, Alvares y Morrison (2021) critican la ausencia de formación de profesionales, junto con la escasez de participación de colectivos LGBTIQ+ en el diseño de políticas públicas. Así también, destacan la vulneración persistente del principio de igualdad y no discriminación en la atención en salud y cómo, en el diseño de políticas públicas, se mantiene un paradigma biomédico, lo que repercute negativamente en esta población. Igualmente, Valentina Pantoja, presidenta del Departamento de Género y Salud

---

<sup>75</sup> Estay, F., Valenzuela, A., Cartes, R. (2020). Atención en salud de personas LGBTIQ+: Perspectivas desde la comunidad local penquista. *Revista chilena de obstetricia y ginecología*. Vol. 85, núm. 4. [https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0717-75262020000400351](https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0717-75262020000400351)

del Colegio Médico de Chile, en entrevista con el diario La Tercera<sup>76</sup>, señaló que cada identidad de género y orientación sexual de la comunidad LGBTQ+ experimenta de una u otra manera violencia y brecha de salud:

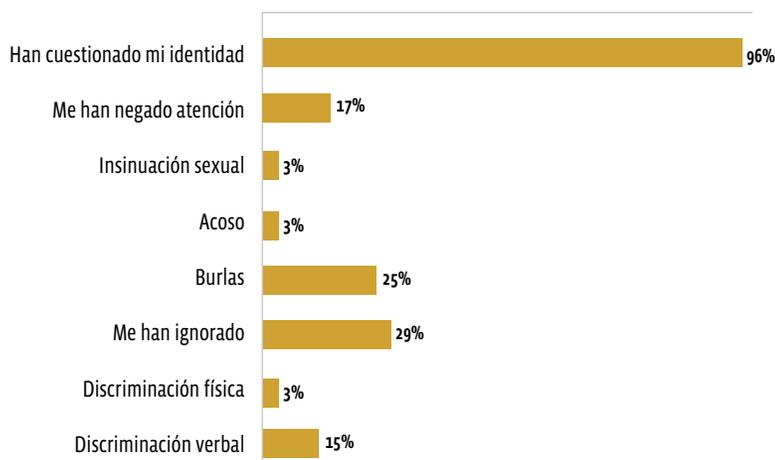
Sabemos, gracias a cifras desde las mismas organizaciones activistas, por ejemplo, que las personas lesbianas y bisexuales tienen brechas ginecológicas, las personas trans sufren violencia porque no se les respeta el nombre social y hay otros casos como las personas intersex que son invisibilizadas.

### a. Personas trans

La primera encuesta para personas trans y no binarias en Chile (Linker, Marambio, y Rosales, 2017) realizada por Organizando Trans Diversidades (OTD), arrojó que el 95% de las personas trans declaró haber sufrido discriminación en los centros de salud, donde les cuestionaron su identidad, les negaron atención o, incluso, vivieron insinuaciones sexuales, acoso y burlas.

#### Gráfico n°7

### TIPO DE DISCRIMINACIÓN MÁS FRECUENTE SUFRIDA EN CENTROS DE SALUD



Fuente: Elaborado por la OTD.

El MINSAL ha dictado una serie de circulares relativas a la atención a personas trans. La primera, es la circular N°34 (2011), que instruye para el uso preferente del nombre social de la persona trans durante el trato y atención en los establecimientos de la Red Asistencial. La circular N°21 (2012) reitera lo planteado en la anterior circular, pero dirigido a la Atención Primaria de Salud y especialidades ambulatorias. Finalmente, la circular N°05 (2022), sobre la atención de salud de infancia y adolescencia trans y

<sup>76</sup> Infante, C. (19 de mayo de 2022). ¿Cómo es la experiencia LGBTQ+ en los sistemas de salud? *La Tercera*. <https://www.latercera.com/paula/como-es-la-experiencia-lgtbiq-en-los-sistemas-de-salud/fecha>

género no binario que señala que al momento de entregar atención a niños, niñas y adolescentes trans o género no conforme, se debe considerar, además de lo señalado en las circulares anteriores, el respeto a la identidad o expresión de género del niño, niña o adolescente, independientemente de su edad y la capacitación de los equipos de salud, en materia de diversidad sexual.

Además, el MINSAL estableció el protocolo *Vía clínica para la adecuación corporal en personas con incongruencia entre sexo físico e identidad de género* (junio de 2010), cuyo objetivo es facilitar el acceso a la atención de las personas con incongruencia entre sexo físico e identidad de género. En el documento se presentan las intervenciones pertinentes, sus objetivos, secuencia, criterios de elegibilidad y disposición para su prescripción y algunas especificaciones técnicas. Finalmente, en septiembre de 2013, el MINSAL anunció que las personas transexuales pueden hacer uso de FONASA para costear los procesos de readecuación corporal, que incluyen asistencia psicológica, cambio hormonal y cirugías<sup>77</sup>.

Al respecto, en entrevista con el INDH, Ignacia Oyarzún<sup>78</sup>, abogada de la organización trans OTD, señala que, las circulares existen, pero no se respetan en todas partes. En general, el nombre social es respetado por las personas que ejercen la primera atención como auxiliares y enfermeras, pero no por los/as médicos. Agrega que esta situación se ve agravada en los servicios privados de salud, donde muchas veces se niegan a utilizar el nombre social, por desconocimiento o negativa a cumplir con la normativa.

Así también, Ramón Gómez, encargado de derechos humanos del MOVILH<sup>79</sup>, señaló que el problema que existe es que casi la totalidad de las ramas que deben abocarse a la temática (psicólogos, endocrinólogos y cirujanos) desconocen la existencia de la normativa y no han mostrado interés en avanzar, o en especializarse:

La norma existe, pero cuando una persona trans va a exigir que sea atendida o sus derechos, ¿quién lo atiende? Primero, no tiene idea de que la norma existe, y segundo, cuando la persona trans va con la firma del ministro o de alguien que dice: “Aquí está la norma firmada por el ministro, la ministra de turno, donde dice que existe”, dicen: “Ah, bueno, existe, pero no sabemos qué hacer, no sabemos dónde derivarla”.

Respecto de la terapia hormonal, Ignacia Oyarzún señala que hasta el momento no existe de manera gratuita en los servicios de salud públicos, por lo tanto, su acceso es limitado y depende de la voluntad de los profesionales de la salud. Así también, indica la falta de policlínicos para personas trans, que no dan a abasto para atender la demanda de la población. La doctora Paula Araya ratifica lo señalado por la abogada de OTD sobre la terapia hormonal y que algunos hospitales han generado

---

77 MOVILH. (16 de septiembre de 2013). *Historico: Estado chileno financia procesos de readecuación corporal de personas transexuales*. <https://www.movilh.cl/historico-estado-chileno-financia-procesos-de-readecuacion-corporal-de-personas-transexuales/>

78 I. Oyarzún, entrevista personal, 7 de julio de 2023.

79 R. Gómez, entrevista personal, 25 de mayo de 2023.

policlínicos trans con especialistas, aunque aclara que no responden a una decisión institucional, sino al interés de los propios profesionales.

En cuanto a la cobertura de las terapias trans por FONASA, desde MOVILH señalan que uno de los problemas es que las prestaciones de readecuación corporal no cuentan con código, y para lograr la cobertura, cada médico decide por qué otro procedimiento hacerlo pasar (por ejemplo, la mastectomía como cáncer de seno). Esto genera incertidumbre sobre el copago que tendrá que realizar la persona que se somete al tratamiento, pues dependerá del código con que lo ingresen. Para Ramón Gómez, este problema no se ha solucionado, a pesar de que han presentado el tema a los ministros de salud, porque los derechos LGBTIQ+ siguen siendo para la clase política, una moneda de cambio, y podría generar resistencias, por ejemplo, en la aprobación de la ley de presupuesto.

Otras problemáticas mencionadas por OTD son el sometimiento a esterilización forzada, como requisito para acceder al tratamiento hormonal y proceso de transición, así como las dificultades en la atención para personas transmasculinos en gestación. Por su parte, desde la Fundación IGUALES señalan que en muchos casos las personas trans buscan formas de automedicarse, para evitar el maltrato y desconocimiento en los centros de salud<sup>80</sup>. OTD agrega que es una situación que se replica en todas partes y es aún más grave en regiones fuera de Santiago.

Por otra parte, luego de una investigación, la Superintendencia de Salud informó al MOVILH que al menos cinco ISAPRES discriminan a las personas en razón de su identidad de género, llegando a considerar la transexualidad como una enfermedad preexistente y de rebajar la coberturas de sus planes<sup>81</sup>.

Al respecto, el oficio N° 2263 de la Superintendencia de Salud<sup>82</sup> de fecha 13 de septiembre de 2019, dirigido al entonces senador Guido Girardi, especifica que el reciente fallo de la Corte de Apelaciones de Santiago, establece que la transexualidad no es una enfermedad.

La doctora Araya destaca la ausencia de una política de salud específica para la población trans, que se refleja en la falta de prestaciones por parte del MINSAL. En este sentido, en 2022, el Ministerio y el Gobierno se comprometieron –mediante la firma de una carta– a desarrollar esa política, para lo que se estableció una mesa de diálogo con las organizaciones de la sociedad civil que comenzó a trabajar en abril de 2022 y su meta es tener lista la política a fines de este año.

Un aspecto clave de esta política es la asignación de recursos para la atención de las personas trans, superando la actual dependencia de la voluntad de los profesionales de algunos hospitales, donde se han implementado policlínicos trans<sup>83</sup>.

---

80 M.J. Cumplido, entrevista personal, 26 de mayo de 2023.

81 MOVILH. [https://www.movilh.cl/wp-content/uploads/2019/10/isapres-trans-identidad\\_de\\_genero\\_movilh.pdf](https://www.movilh.cl/wp-content/uploads/2019/10/isapres-trans-identidad_de_genero_movilh.pdf)

82 Superintendencia de Salud. Oficio 2263 del 13 de septiembre de 2019.

83 Colegio Médico. *Catastro de policlínicos atención trans*. <https://www.colegiomedico.cl/wp-content/uploads/2019/07/Catastro-Policlinicos-IG-Chile.pdf>

Simultáneamente a la elaboración de la política, la Dirección de Presupuesto (DIPRES) aprobó una propuesta de asignación de recursos para hormonoterapia, que comenzaría a ejecutarse el segundo semestre de 2023.

Sumado a lo anterior, comenzó la ejecución del programa Crece con Orgullo, enfocado en dar acompañamiento a niños, niñas y adolescentes y sus familias, cuya identidad de género no coincide con su sexo y nombre registral. El programa proporciona apoyo sicosocial a través de atención género -afirmativa al niño, niña o adolescente; orientación familiar e inclusión en el entorno educacional, a través de capacitaciones y cursos.



Las mujeres han enfrentado históricamente diversas formas de discriminación. En el ámbito de los derechos económicos y sociales, la inserción en el mercado laboral, especialmente en el sector informal y las disparidades salariales cobran una gran relevancia en la actualidad.

## **b. Población intersex<sup>84</sup>**

En el año 2015, a través de la circular N°18 del MINSAL, se estableció moratoria quirúrgica de asignación sexual a niños y niñas intersex, prohibiendo los tratamientos innecesarios de normalización y las cirugías genitales irreversibles, hasta que tuvieran edad suficiente para decidir sobre sus cuerpos. Esta circular reflejó los estándares internacionales en la materia. Sin embargo, en 2016, la circular N°7 relativizó esta postura al afirmar que la asignación de sexo y las cirugías en estos pacientes deberían ser decididas consensuadamente entre los padres y el equipo multidisciplinario, con consulta al Comité de Ética Asistencial, e indicó la posibilidad de diferir la cirugía hasta una edad en que el paciente pueda manifestar o demostrar tendencias de su identidad sexual.

Desde OTD destacan que las personas intersex aún son víctimas de mutilaciones genitales al nacer, ya que las/os médicos no reconocen la circular e instan a los padres a hacer la intervención, a pesar de que no sea una operación vital.

La doctora Araya señala que esto ya no debiera ocurrir, puesto que el Ministerio ha indicado que no se puede apresurar la definición del sexo biológico de una persona. Sostiene también que se incorporó a las organizaciones intersex en el trabajo de la política de salud trans y se estableció el compromiso de emitir una nueva circular en esta materia en octubre de 2023.

## **c. Población gay y lesbica**

De acuerdo con el estudio *Ser lesbiana en Chile (2016)*<sup>85</sup>, de la agrupación lesbica Rompiendo el Silencio, el 33% de las encuestadas señaló haberse sentido discriminada por el personal médico y el 68% declaró no acudir a realizarse el PAP por miedo a la discriminación en los centros de salud. En una encuesta realizada por MOVILH Mujer, en 2019, el 54% de las mujeres afirmó que el personal de salud no está capacitado en conocimiento ni trato para efectuar atención a personas de la comunidad LGTBIQ+. Una de las denuncias continuas es la falta de acceso a exámenes y tratamientos de ITS, por el prejuicio de que por ser lesbianas no habría riesgos de contagio.

En contraste, tanto el MOVILH como Fundación IGUALES coinciden en que en el caso de los hombres gay o bisexuales, la mayor dificultad que enfrentan en la atención de salud radica en el prejuicio de quienes les atienden, por ejemplo, se señala que, si una persona gay va al médico por un resfrío u otro problema de salud, al mencionar su orientación sexual, inmediatamente le indican el examen de VIH o se centran en cuestiones vinculadas con la sexualidad y no con el motivo original de consulta.

---

84 La Comisión Interamericana de Derechos Humanos define la intersexualidad como “todas aquellas situaciones en las que el cuerpo sexuado de un individuo varía respecto al estándar de corporalidad femenina o masculina culturalmente vigente”. Desde una perspectiva médica es un término que se usa para definir a todas las personas que nacen con órganos reproductivos o sexuales que no se ajustan a lo que tradicionalmente se considera “masculino” o “femenino”.

85 Agrupación Lesbica Rompiendo el Silencio. “*Ser lesbiana en Chile: Algunos resultados que hablan de nuestra realidad*.” <http://www.rompiendoelsilencio.cl/-ser-lesbiana-en-chile-algunos-resultados-que-hablan-de-nuestra-realidad/>

#### 4.2.2 Discriminación contra la población LGBTQ+ en materia de educación

El informe sobre diversidad sexual y educación en Chile de la UNESCO<sup>86</sup> indica que en el país no existe un instrumento oficial que permita medir o estimar la población LGBTQ+ en edad escolar. Según se reporta, los instrumentos que utilizan la Agencia de la Calidad de la Educación y JUNAEB para recabar información sobre las características socioculturales de las familias y estudiantes, no incorporan preguntas ni marcadores sobre orientación sexual y/o identidad de género.

En cuanto a la legislación nacional en la materia, el año 2015 se aprobó en el Congreso Nacional la ley de inclusión escolar, que incorpora el concepto de “discriminación arbitraria” de la Ley N°20.609 y prohíbe tanto la suspensión como la expulsión de alumnos basados en una discriminación arbitraria, incluidas la orientación sexual e identidad de género. Por otra parte, en 2017 se publicó la circular N°0768 de la Superintendencia de Educación, para la inclusión de estudiantes trans al sistema escolar, primera normativa en la materia generada en respuesta a las demandas de familias de niñas trans y organizaciones de la sociedad civil, que buscaban mayor protección y apoyo del Ministerio de Educación frente a las escuelas que transgredían el derecho a expresar la identidad de género de sus estudiantes (UNESCO, 2020). Este instrumento, entre otras cosas, enumera ciertos “principios orientadores” para la comunidad educativa respecto a estudiantes trans, identifica algunos derechos relativos a este grupo y establece las obligaciones de la comunidad educativa, específicamente, de los sostenedores y directivos de los establecimientos escolares, enfocándose en el procedimiento que se debe seguir para instar el reconocimiento de la identidad de género. La circular, sin embargo, sólo presentaba recomendaciones y no procedimientos obligatorios (OTD, 2022).

Finalmente, el año 2021 se publicó la circular N°0812, que sustituyó a la circular N°0768, y que garantiza el derecho a la identidad de género de niños, niñas y adolescentes en el ámbito educacional. A diferencia de la anterior, esta circular, otorga el carácter de obligación al reconocimiento de la identidad de género en los establecimientos educacionales.

Pese a la existencia de esta normativa, la discriminación hacia los estudiantes LGBTQ+ se mantiene, particularmente en los casos de niñas, niños y adolescentes trans, que UNESCO (2020) reporta como la persistencia en el tiempo de fenómenos de discriminación y violencia simbólica; mientras la violencia física continúa, así como las bromas y comentarios sexistas, homofóbicos y transfóbicos, todos los cuales atentan contra la satisfacción de su derecho al reconocimiento y la justicia educativa.

Respecto de la población escolar trans, el estudio de OTD sobre inclusión de infancias trans en las escuelas de Chile (OTD, 2022)<sup>87</sup>, indica que uno de los aspectos que más afecta al alumnado trans es el acoso escolar, debido a sus características específicas de identidad o condición sexual que escapan de

---

86 UNESCO. (2020) *Diversidad sexual y educación en Chile: identidad sexual (LGBT+) e inclusión escolar en Chile* <https://unesdoc.unesco.org/ar-k/48223/pf0000374762>

87 OTD. (16 de marzo de 2022). *Inclusión de infancias trans en las escuelas de Chile. Informe de análisis diagnóstico*. <https://otdchile.org/biblioteca/resumen-ejecutivo-diagnostico-inclusion-de-infancias-trans-en-las-escuelas-de-chile-informe-de-analisis-diagnostico/>

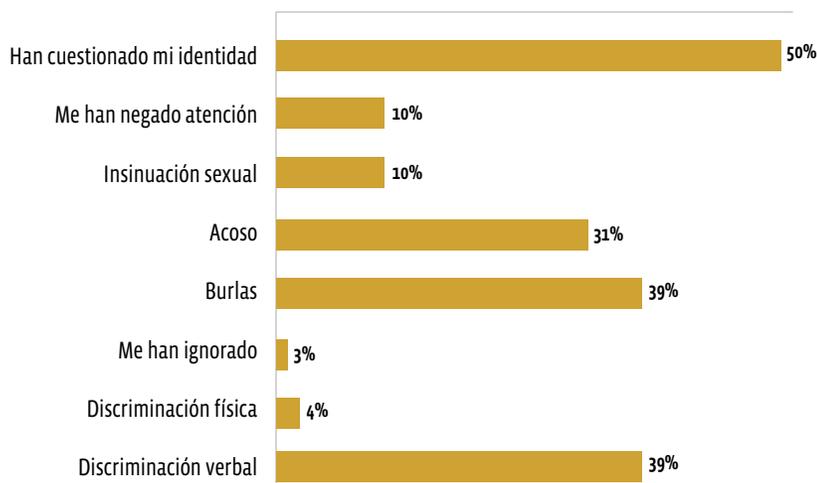
la norma establecida. Destacan que este acoso se da de manera sistemática y constante, no se trata de casos aislados, y reportan otras situaciones de violencia, como el no reconocimiento de su identidad, agresiones verbales y burlas, falta de aceptación, exclusión, rechazo, discriminación y patologización.

La violencia transfóbica muchas veces provoca que los niños, niñas y adolescentes opten por desertar o postergar su proceso de transición. El estudio señala que un porcentaje importante de las personas encuestadas manifestaron haber abandonado los estudios por el acoso que sufrían; cambiar de establecimiento y/o bajar su desempeño académico; mencionan también que el colegio no es un espacio seguro, por lo que posponen su transición hasta egresar de la institución. Por último, las personas encuestadas reconocieron que su ropa y presentación personal estaba ligada a la impuesta por el establecimiento, más que a su identidad de género real.

En la encuesta para personas trans y de género no conforme de OTDs 2017<sup>88</sup> se les consultó por sus experiencias en la etapa escolar: 40% de los encuestados señaló haber sufrido violencia en su lugar de estudio. Respecto al grado de la discriminación, un 34% declara haber sufrido una alta y muy alta discriminación entre quinto y octavo básico, mientras que en la educación media era aún mayor en todos sus grados. Respecto al tipo de violencia más frecuente, un 50% declara que han cuestionado su identidad, mientras que un 39% señala haber sido ignorado o agredido verbalmente.

## Gráfico nº8

### TIPO DE DISCRIMINACIÓN MÁS FRECUENTE SUFRIDA EN ETAPA ESCOLAR



Fuente: Elaborado por la OTD.

88 OTD. (Octubre de 2017). 1a Encuesta para personas trans y de género no-conforme en Chile. [https://otdchile.org/wp-content/uploads/2020/05/Informe\\_ejecutivo\\_Encuesta-T.pdf](https://otdchile.org/wp-content/uploads/2020/05/Informe_ejecutivo_Encuesta-T.pdf)

La consecuencia más grave de la discriminación y violencia que sufre la infancia y adolescencia trans en los establecimientos educacionales y en el entorno familiar y social, es el intento de suicidio. La edad en que más se cometen los primeros intentos de suicidio es entre los 11 y 15 años, con un 46%, mientras que un 26% es entre los 16 y 18 años.

Con relación a la violencia y la discriminación hacia la infancia trans, Ignacia Oyarzún de OTD, señala que no se conoce y cuando se conoce no se respeta la circular N°0812. Esta situación es particularmente crítica en los establecimientos educacionales de corte religioso e indica que los profesores y autoridades de los establecimientos desconocen la normativa o, si la conocen, igualmente no respetan la identidad de género de los estudiantes trans. Oyarzún lo relata así:

También se establece en la circular la posibilidad de usar el nombre social en la lista, pero esto no ocurre así, en la práctica, en la lista que se pega afuera de la sala está su nombre registral, a la hora de pasar lista no se cambia el nombre y los profesores pasan lista con el nombre registral; y básicamente tampoco hay un respeto al derecho de la reserva o de la privacidad que también establece la identidad de género, y se da a conocer a todo el mundo la identidad de género de ese niño [sic], al no respetar su nombre social. Entonces, ese es el gran problema que vemos.

María José Cumplido, de IGUALES, se refiere a los niños y niñas trans que están transitando en edades más tempranas y que la Fundación está recibiendo muchos más casos de autolesiones, *bullying*, violencia, en niños y niñas de 7 a 10 años.

Ramón Gómez, del MOVILH, comenta que las denuncias de discriminación en establecimientos educacionales aumentaron un 300% el año 2022. El incremento se vincula con la imposibilidad de graduarse o participar de actividades (como los actos de fiestas patrias vestido con la vestimenta del género que se autopercibe) y con el uso de los baños.

Respecto de la educación superior, Oyarzún señala que, en general, se repite la misma lógica, salvo en la Universidad de Chile y la Universidad de Santiago que tienen protocolos para el respeto del nombre social y tienen baños neutros. Por el contrario, denuncia particularmente al DUOC, que acumula bastantes denuncias en la OTD y a las universidades de carácter religioso, donde los estudiantes tienen problemas a la hora de ejercer el derecho a su nombre social.

En el caso de estudiantes gays o lesbianas, advierte Gómez, el tema está en que las situaciones suelen explotar cuando, a diferencia del pasado, los chicos gays exigen su derecho y frente a esa exigibilidad, la autoridad educacional del establecimiento, no está preparada para enfrentarlo y reacciona o con violencia o con la expulsión, o con la acusación de falta de respeto. Lo resume así:

Yo creo que tiene que ver con que no hay una preparación para entender la exigibilidad del derecho, una cosa es que yo sepa que el derecho existe, pero cuando lo vulnero, no estoy preparado como docente o directivo, a que el estudiante me lo enrostre.

En ese sentido, subraya que en los últimos diez años, del total de denuncias de estudiantes que ha recibido el MOVILH, el 90% apunta a docentes, directivos o auxiliares, no a los pares. En consecuencia, son mayoritariamente los adultos quienes han vulnerado los derechos de los estudiantes trans en establecimientos educacionales.

### 4.2.3 Discriminación contra la población LGBTQ+ en materia de trabajo

De acuerdo con la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2019) “cuando la comunidad LGBTQ+ no puede tener una participación igualitaria en la sociedad, existen consecuencias negativas sobre el nivel de desarrollo económico de los países. Las barreras que enfrentan estas personas representan tiempo laboral perdido, productividad perdida, subinversión en capital humano”. Agrega que el círculo virtuoso de crecimiento económico se puede acelerar si va de la mano con la inclusión de grupos vulnerables como es la comunidad LGBTQ+<sup>89</sup>.

Respecto de las experiencias vividas por las personas de la diversidad sexual en el ámbito laboral, el *Primer Estudio sobre Diversidad Sexual y Trabajo Dependiente* (Fundación IGUALES, 2016) encontró que un 34% de las personas LGBTQ+ ven como algo negativo reconocer su orientación sexual y/o identidad de género en el ámbito laboral, mientras que el 46,2% de las personas no visibiliza su orientación sexual y/o identidad de género frente a sus amigos del trabajo. Este valor aumenta a 52,4% en otras regiones y a 58,6% en el grupo de personas trans.

Sin embargo, cerca de la mitad de las personas encuestadas cree que en sus trabajos no existe una atmósfera homo/lesbo/bi/trans-fóbica, en cambio un 22,4% considera que sí la hay. Esa cifra aumenta a 26,3% en el caso de los grupos trans, lo que concuerda con la opinión respecto del trato que reciben en sus trabajos comparado con el que observan en el caso de los heterosexuales. En ese sentido, el 85% de quienes fueron encuestados percibe que el trato es igualitario, mientras que un 10% considera que ha sido peor que el dado a sus compañeros heterosexuales y aumenta a 12% en las lesbianas y trans.

Respecto de las características de la discriminación, el estudio constata que muchas veces no se da de manera evidente, sino que ocurre en forma de microagresiones<sup>90</sup>, *bullying* y acoso, que afectan el bienestar laboral y personal de las personas LGBTQ+. En este sentido, el 15,9% de las personas encuestadas se ha sentido ignorada y/o aislada en su lugar de trabajo debido a su orientación sexual y/o identidad de género, la cifra aumenta a 18,7% entre la comunidad LGBTQ+ que vive en regiones distintas a la Metropolitana.

Finalmente, 7 de cada 10 personas LGBTQ+ no ha visibilizado su orientación sexual y/o identidad de género con su jefatura porque son quienes tienen mayor incidencia al momento de evaluar desempeño, promover ascensos y generar espacios de perfeccionamiento o capacitación.

---

89 OIT (9 de diciembre de 2019). *Inclusión y diversidad en el mundo laboral: un llamamiento a las estadísticas laborales LGBT*. <https://ilostat.ilo.org/es/inclusion-and-diversity-in-the-labour-market-a-call-for-lgbt-labour-statistics/>

90 Las microagresiones son caracterizadas por Sue y Balsam (2007) como “falta de sensibilidad cultural en la interacción, chistes homofóbicos, comentarios de pasillo o estereotipación” (Sue et al. 2007; Balsam et al. 2011, en Bauermeister et al., 2014, p. 7).

## Población LGBTIQ+

### Mujeres lesbianas



**68%**

de las encuestadas

declaró no acudir a realizarse el PAP por miedo a la discriminación en los centros de salud.



**33%**

de las encuestadas

señaló haberse sentido discriminada por el personal médico.

En una encuesta realizada por MOVILH Mujer, en 2019, el **54% de las mujeres afirmó que el personal de salud no está capacitado en conocimiento ni trato para efectuar atención a personas de la comunidad LGTBIQ+.**

### Niños, niñas y adolescentes trans

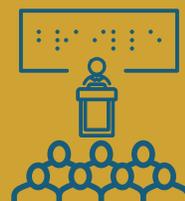
Respecto de la **población escolar trans**, el estudio de OTD Sobre inclusión de infancias trans en las escuelas de Chile (OTD, 2022) indica que uno de **los aspectos que más afecta al alumnado trans es:**



## el acoso escolar

Destacan que este acoso se da de manera sistemática y constante.

En la encuesta para personas trans y de género no conforme de 2017 se les consultó por sus experiencias en la etapa escolar:



**40%**

de los encuestados

señaló haber sufrido violencia en su lugar de estudio.

**34%**

de los encuestados

declara haber sufrido una alta y muy alta discriminación entre quinto y octavo básico, mientras que en la educación media era aún mayor en todos sus grados.

**50%**

de los encuestados

declara que han cuestionado su identidad.

**39%**

de los encuestados

señala haber sido ignorado o agredido verbalmente.

Estos datos son congruentes con el estudio *¿Qué tan discriminador es el mercado laboral chileno? Percepciones ciudadanas sobre acceso y promoción en el trabajo* (Ipsos, 2015) que constató que un 35% de las personas encuestadas consideraba que en el país el mercado laboral es discriminador. Así también, un 83% respondió que para las personas trans era muy difícil encontrar trabajo, cifra que alcanza al 60% en el caso de homosexuales y lesbianas.

En definitiva, todos estos datos y las opiniones de la sociedad civil coinciden en identificar a la población trans como los más discriminados entre los discriminados.

### **a) Personas trans**

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH, 2020)<sup>91</sup> afirma que las personas trans son empujadas hacia la economía informal, la actividad criminal y el trabajo sexual, como forma de sobrevivir.

En esa línea, el *Estudio sobre la situación sociolaboral de las personas LGBTIQ+ en Chile* (OIT, 2020) indica que las personas trans, en particular las mujeres trans, acceden principalmente a empleos de carácter informal o precario, pues son quienes más experimentan discriminación por su identidad de género y orientación sexual. Ignacia Oyarzún, de OTD, opina que es necesario dividir en tres grupos los problemas de la población trans y su relación con el mercado laboral. Primero, está el grupo de personas que no tuvo la posibilidad de estudiar –principalmente debido al maltrato y violencia en el espacio escolar– por lo tanto, su primera barrera es la falta de herramientas académicas para acceder a un empleo. En el segundo grupo, se encuentran quienes tienen las herramientas para acceder a esos espacios, sin embargo, no pasan las primeras fases de selección; se trata de personas discriminadas cuando se percatan de su identidad de género y que, sin otro motivo aparente, no logran superar la primera etapa de selección. El tercer grupo reúne a las personas que ya han logrado obtener un trabajo y lo componen dos subgrupos: quienes lo consiguieron siendo trans, pero ocultaron su identidad para lograrlo y/o trabajan en un espacio amigable para las diversidades; el segundo subgrupo lo integran las personas que hacen una transición cuando ya están trabajando.

Desde OTD han observado los casos de personas que no han sufrido discriminación al momento de ingresar a un empleo, pero sí por parte del equipo de trabajo y en el caso de las personas que atienden público, de parte del público.

La *Primera Encuesta para personas trans y de género no conforme en Chile* (2017) advierte que el 53% de las personas trans y género no conforme declara que, al enfrentar una entrevista de trabajo, oculta su identidad de género durante gran parte del proceso de selección y un 12% declara desplegar estrategias para que no le pregunten sobre su identidad de género, versus un 29% que no esconde su identidad de género. Para quienes ocultan su identidad de género reportó otras complicaciones, como tener que cambiar constantemente de trabajo, por temor a ser descubiertas.

---

<sup>91</sup> CIDH. (2020). *Informe sobre Personas Trans y de Género Diverso y sus derechos económicos, sociales, culturales y ambientales*. <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/PersonasTransDESCA-es.pdf>

A pesar de todo, el *Estudio sobre la situación sociolaboral de las personas LGBTIQ+* reporta que la población LGBTIQ+ afectada por discriminación y acoso en el ámbito laboral no hace uso de las herramientas jurídicas disponibles, especialmente por la inseguridad asociada a estos procesos y el costo de la asesoría jurídica. En los casos de denuncias han resultado más efectivas las acciones laborales y en la Dirección del Trabajo que a través de la Ley N°20.609.

Finalmente, Ramón Gómez menciona la necesidad de implementar acciones afirmativas como cupos hacia la población trans, consideradas las particulares dificultades y discriminación que sufren en el ámbito laboral.

## **b) Gays y lesbianas**

Tanto el MOVILH como Fundación IGUALES coinciden en que durante la última década, la discriminación hacia la población gay y lesbiana ha disminuido de manera importante. María José Cumplido lo grafica así:

Ha mejorado muchísimo, como te decía, nosotros trabajamos mucho con empresas a través de una consultora que tenemos, que se llama Factor Diverso. Tú tienes empresas de la onda de Walmart, Falabella que, en el fondo, tienen y les interesa ser lugares para que el mundo LGBTQ trabaje ahí, sean espacios seguros y eso, hace diez años era imposible. Entonces, yo creo que, que está mejorando bastante.

No obstante, el *Estudio sobre la situación sociolaboral de las personas LGBTIQ+* detectó que las lesbianas alcanzan trabajos más precarios que los gays, con menores ingresos y muchas veces más victimizadas por acoso y otras formas de discriminación y abusos. En tanto, observa que la discriminación, el acoso laboral y en menor medida, acoso u hostigamiento sexual que afectan a los gays se produce cuando no cumplen con el estereotipo de género tradicionalmente masculino.

Sobre la posibilidad de acceder a puestos gerenciales o de jefaturas, María José Cumplido, considera que es mucho más difícil para personas gays o lesbianas. Aunque no es algo explícito, pero al revisar los directorios o los puestos de poder, es menos probable encontrar a gays o lesbianas que ver a un hombre heterosexual, lo explica así: “esa discriminación tan silenciosa porque jamás le van a decir ‘no, tú no vas a ser gerente porque eres gay’, a nadie le van a decir eso”.

#### 4.2.4 Discriminación contra la población LGBTIQ+ en el derecho a la vivienda

El estudio *Derecho a la vivienda y a un entorno adecuado para disidencias sexuales y de género* (Sur & OTD, 2021) afirma que el acceso formal a la vivienda a través de la política habitacional para las disidencias sexuales y de género se encuentra invisibilizada en el sistema chileno. No existen especificaciones que permitan abordar las necesidades y demandas específicas de estos grupos, dado que los programas están centrados en familias o mujeres solas con hijos, no consideran otras formas de relacionamiento y conformaciones afectivas.

El estudio reporta que, en su gran mayoría, las personas de la comunidad LGBTIQ+ habitan viviendas adquiridas a través de inversión privada, sólo un 22,3% de quienes participaron en el estudio ha accedido a sus viviendas a través de beneficios sociales.

Esta situación es particularmente grave en el caso de las personas travesti/trans, que enfrentan mayores dificultades para acceder a viviendas. Las discriminaciones que enfrentan (educación y trabajo) generan un abismo infranqueable para que puedan acceder a una vivienda digna.

Ignacia Oyarzún señala como motivo que la prioridad la tienen las personas hetero-cis que conforman una familia y tienen hijos o hijas, en cambio, las personas trans tienen otra forma de crear familia, pues muchas veces han sido expulsadas de sus hogares de origen, por lo tanto, tienden a conformar “comunidades” y esta forma de “familia” no tiene reconocimiento del Estado, por ende, las posibilidades de acceder a una vivienda son muy escasas.

Ramón Gómez, del MOVILH, plantea otros aspectos del tema.

No hay ningún crédito, acceso a vivienda ni normativa que en la práctica obstaculice el acceso de las personas LGBTIQ+, no existe, la verdad es que no hay denuncias así. Lo que empieza a jugar, en el caso de la población trans, es la discriminación interseccional, es decir, la pobreza histórica, problemas educacionales, luego con el trabajo, luego la imposibilidad de acceder a la vivienda; terminan siendo como un resultado de una discriminación más estructural. Entonces, no se va a resolver con decir que hay cambios de la norma, porque no hay norma que prohíba a una persona trans acceder, es la pobreza la que impide.

Catherine Ortega<sup>92</sup>, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Minvu), señala que iniciaron un trabajo relativo a las personas trans, mediante una comisión de trabajo donde participan la División de Política Habitacional, el equipo de Inclusión Social, el equipo de Formación y Diálogo, y la asesora del Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género. Actualmente, se encuentran en una etapa de diagnóstico, es decir, definir cómo ha sido la atención a ese grupo, cuáles son las brechas que existen, las barreras que

---

92 C. Ortega, entrevista personal, 25 de junio de 2023.

enfrentan, identificar sus necesidades y analizar las alternativas que se les podrían plantear. Hasta ahora han identificado que se trata de un grupo invisibilizado, que están más excluidos porque muchas veces, a temprana edad, son expulsados de sus hogares y que su forma de habitar es la colectiva.

### **4.3 Discriminación contra las personas en situación de discapacidad**

De acuerdo con la *Encuesta de Discapacidad y Dependencia* (ENDIDE, 2022), en Chile existe un total de 2.703.893 personas mayores de 18 años con diferentes grados de discapacidad, lo que corresponde al 17,6% de la población total del país, mayor de 18 años. De ese total, 957.058 (6,2%) corresponden a personas con discapacidad leve o moderada y 1.746.835 (11,4%) son personas con discapacidad severa. En cuanto a niños, niñas y adolescentes son 587.709 los que tienen algún grado de discapacidad, 188.500 (4,7%) presentan discapacidad leve a moderada y 399.209 (10,0%) discapacidad severa.

Desde el Servicio Nacional de Discapacidad (SENADIS), Gloria Cerón<sup>93</sup> asevera que la discriminación que viven las personas con discapacidad es interseccional porque en Chile el principal motivo para discriminar es la condición socioeconómica, que se cruza con la situación de las personas con discapacidad, es decir, sufrir una discapacidad y ser pobre expone más a la persona a ser víctima de discriminación.

Por otra parte, la discapacidad psíquica es la más discriminada en el país. Por el contrario, una persona con discapacidad física o sensorial tiene mayores niveles de inclusión. En este sentido, a María Soledad Cisternas le parece impresentable que, según el artículo 1447 del Código Civil, en su lenguaje decimonónico, establezca que son absolutamente incapaces. Esto significa, en el lenguaje de la legislación civil, que aquellos que tiene discapacidad mental no son susceptibles de obligar de ninguna forma, y menos aún de ejercer sus derechos, sino por medio de sus representantes. Para ella eso constituye una “muerte civil”.

Por otra parte, Cisternas agrega que son muchos los derechos de las personas con discapacidad que se ven afectados, por desconocimiento y falta de toma de conciencia de las personas y las instituciones. Opina que ante la persistencia en la aplicación de los pseudo paradigmas benéficos o de médicos, asistencialistas, principios de normalización, mientras más se distancia una persona al esquema de lo que se considera “normalidad” es menos considerada en el entorno social.

#### **4.3.1 Discriminación contra las personas con discapacidad en el ámbito de la educación**

Desde hace más de dos décadas, el Estado chileno ha desarrollado un creciente compromiso con la promoción de una educación inclusiva, mediante la promulgación de leyes, decretos y la creación de guías y recomendaciones ministeriales, cuyo objetivo es la eliminación de la discriminación y el abordaje de la diversidad. Entre ellas, están las siguientes:

---

93 G. Cerón, entrevista personal, 9 de junio de 2023.

Tabla nº3

**NORMATIVA PARA LA EDUCACIÓN INCLUSIVA**

Normativa	Contenido
Decretos Supremos N°01 (1998) y N°374 (1999)	Establecen las guías para instalar el <i>Programa de Integración Escolar</i> en cada establecimiento, que obtienen recursos humanos y materiales para apoyar a estudiantes con necesidades educativas especiales (NEE).
Decreto N°1398 (2006)	Establece procedimientos para otorgar licencia de Enseñanza Básica y certificado de competencias a los alumnos y alumnas con discapacidad de las escuelas especiales y establecimientos con integración escolar.
Ley N°20.201 (2007)	Incrementa la subvención de educación especial para discapacidades más severas y perfecciona la normativa que regula a la educación especial. En concreto, esta ley entrega financiamiento de acuerdo con las NEE y propone la realización de una evaluación de ingreso de necesidades educativas especiales transitorias (NEET) y necesidades educativas especiales permanentes (NEEP) para identificar a estudiantes beneficiarios.
Ley N°20.248 Subvención Escolar Preferencial (SEP) (2008)	Entrega recursos adicionales a los sostenedores de establecimientos suscritos voluntariamente al régimen de la SEP por cada estudiante prioritario.
Ley N°20.370 General de Educación (2009)	Entre otras cosas, establece la educación como un derecho de todas las personas y obliga al Estado a garantizar el acceso gratuito a la educación para quienes lo necesiten, asegurando las mismas oportunidades, con especial atención en aquellas personas o grupos que requieran apoyo especial.
Decreto Supremo N°170/2009	Reglamenta la Ley N°20.201 y fija normas para determinar los alumnos con necesidades educativas especiales que serán beneficiarios de la subvención para educación especial.
Programa de Integración Escolar (PIE) (2009)	Propone estrategias de inclusión con el fin de mejorar la calidad educativa y favorecer la participación de las y los estudiantes con NEE en el aula.

### Continuación tabla nº3

## NORMATIVA PARA LA EDUCACIÓN INCLUSIVA

Normativa	Contenido
Ley N°20.845 de Inclusión Escolar (2015)	Garantiza el derecho a la educación para que todos los niños, niñas y jóvenes tengan la misma oportunidad de desarrollar sus capacidades, sin importar sus diferencias o dificultades.
Decreto N°83 (2015) Diversificación de la enseñanza	Establece criterios y orientaciones de adecuación curricular para estudiantes con NEE de educación parvularia y básica. Ordena implementar el acceso universal al currículo nacional para aportar a la inclusión y al respeto a la diversidad, con igualdad de oportunidades, calidad y equidad.
Ley N°21.545 conocida como ley TEA (2023)	Resguarda la inclusión social, atención integral y la protección de los derechos de las personas con Trastorno del Espectro Autista en el ámbito social, de salud y de educación.
LEY 21.544 (2023) señala en su Artículo 8 (Disposiciones finales)	Permite que las instituciones de educación superior, en los procesos de postulación y admisión de estudiantes, matriculen en sus carreras y programas de estudio a alumnos que hayan realizado y aprobado un programa de preparación y acceso de estudiantes de enseñanza media para continuar estudios en la educación superior reconocido por el Ministerio de Educación, y que se encuentren inscritos en el Registro Nacional de la Discapacidad. En este caso no será necesario rendir la prueba de acceso a la educación superior o el instrumento que la reemplace.

Fuente: Elaboración propia basada en información de MINEDUC

A pesar de este conjunto de normativas que buscan, en distintos niveles, garantizar el derecho a una educación de calidad para niñas, niños y adolescentes, la evidencia internacional y nacional muestra que las personas con discapacidad se ven expuestas a discriminación y violencia en el ámbito escolar.

Desde una mirada global, Gloria Cerón afirma que en el ámbito de la educación todavía se está transitando desde una perspectiva biomédica a una de derechos humanos, por lo cual no hay un mandato robusto respecto de cómo hacer una educación inclusiva y de calidad. Cerón estima que ese es el gran desafío para Chile, pues la educación actual segrega, la educación especial está fuera y la educación regular tiene algunos programas donde los niños son sacados de su espacio educativo para llevarles a estos programas de intervención. Esta situación se agrava en comunas con mayor pobreza donde la oferta programática es muy escasa.

Así también, sobre los programas de integración educativa, María Soledad Cisternas señala que la integración es un estadio anterior a la inclusión que implica un entorno completo que está concebido y diseñado para recibir a toda la diversidad estudiantil. En ese sentido, resulta esencial la formación inicial docente que debe incorporar, obligatoriamente, las cátedras de estudiantes con discapacidad y así capturar la diversidad que existe. Las necesidades educativas individuales deberían ser un tema ampliamente conocido en los establecimientos, pero en la actualidad no lo es. Cisternas lo plantea de la siguiente manera:

[Los establecimientos educacionales señalan] No, no tengo las condiciones para poder manejar esto. Y así, se va produciendo lo que, sociológicamente, se denomina la derogación de la víctima. “Yo no sé manejar esto, entonces prefiero que no esté”.

Schlomit Shields, de la Fundación chilena para la Discapacidad, en entrevista con el INDH<sup>94</sup>, proporciona algunos ejemplos de las dificultades que enfrentan niños, niñas y adolescentes en los establecimientos educacionales. Para los niños con trastorno del espectro autista (TEA) es muy difícil integrarse porque el currículum, los textos escolares, la misma metodología que se utiliza en el establecimiento, no es apropiada para su situación. Estos niños, niñas y adolescentes tienen un comportamiento más complejo, lo que hace insostenible la situación si se los integra en un aula con 30 a 45 niños/as. Los niños con discapacidad visual, por su parte, quedan marginados cuando el profesor/a expone utilizando *Power Point*. El alumno no está leyendo lo que efectivamente se está proyectando, o no está pudiendo acceder a todo lo que aparece en un libro. Este tipo de barreras llevan a los padres a optar por un colegio en donde estudien sólo chicos que tengan discapacidad visual.

Las barreras en la educación primaria, y en la educación superior, generan deserción. De acuerdo a Shields las cifras lo demuestran: hay mayor población con discapacidad que no termina la educación media y un porcentaje muy bajo de estudiantes que logran acceder y terminar la educación superior.

---

94 S. Shields, entrevista personal, 7 de junio de 2023.

El conjunto de situaciones antes descritas termina produciendo, en opinión de todos los entrevistados, que los niños, niñas y adolescentes sean, generalmente, víctimas de *bullying* y la consecuencia de eso es que el estudiante termina saliendo del sistema y se va a una escuela especial.

#### **4.3.2 Discriminación contra las personas con discapacidad en el ámbito del trabajo**

Las personas con discapacidad se enfrentan a enormes barreras actitudinales, físicas y de la información que dificultan acceder a la igualdad de oportunidades en el mundo del trabajo. En comparación con las personas sin discapacidad, las personas con discapacidad experimentan mayores tasas de desempleo e inactividad económica y tienen menores posibilidades de acceder a una protección social suficiente, que es clave para reducir la pobreza extrema (OIT, s/f)<sup>95</sup>.

En Chile, la ENDIDE de 2022 reportó que el 43,9% de las personas con discapacidad se encuentran económicamente activas versus el 68% de las personas sin discapacidad y que la tasa de desocupación de las personas con discapacidad es de 9% versus 8,6% de las personas sin discapacidad.

La normativa nacional para el fomento de la inclusión laboral de las personas con discapacidad (Ley N°21.015 de Inclusión Laboral de 2017) tiene la finalidad de promover una inclusión laboral eficaz de las personas con discapacidad tanto en el ámbito público como privado. Para fomentar la inclusión de las personas con discapacidad reserva el 1% de los puestos de trabajo en organismos del Estado y en empresas públicas y privadas con 100 o más trabajadores y trabajadoras.

María Soledad Cisternas señala que esta ley no ha logrado una plena efectividad. Uno de los problemas que ha enfrentado su implementación es la toma de conciencia de las empresas y del sector público, puesto que no se trata de un favor, sino de propiciar y participar de un mundo más inclusivo. Además, la ley admite la práctica de sustituir la inclusión laboral por un dinero que se entrega a una corporación o fundación dedicada a la inclusión laboral. Cisternas duda que esa excepción favorezca a la inclusión efectiva.

En la misma línea, Gloria Cerón, sostiene que el cumplimiento de la ley ha sido complejo. Las empresas tienden a justificarse al percibir la discapacidad como un tema de la persona, existiendo además una percepción generalizada de que la discapacidad es siempre física. Frente a esto, las empresas afirman que la persona no se puede desempeñar en sus rubros, perpetuando así la discriminación. Cerón enfatiza la importancia de ajustar la ley de inclusión laboral para sumar a todas las empresas, ya que en el país hay zonas y sectores productivos que, al no tener más de cien trabajadores, hacen que la ley no sea aplicable. Finalmente, Cerón manifiesta tener una opinión positiva de la ley, pero subraya la necesidad de una mayor fiscalización para asegurar su cumplimiento.

---

95 OIT. *Discapacidad y trabajo*. <https://www.ilo.org/global/topics/disability-and-work/lang-es/index.htm>

Según Schlomit Shields hay evidencia internacional de que las leyes de cuota, por lo general, no funcionan bien respecto a su objetivo de incentivar efectivamente la inclusión de personas con discapacidad en el mundo laboral. Menciona un estudio realizado por la Pontificia Universidad Católica de Chile y Pacto de Productividad<sup>96</sup> que constató una mayor contratación de personas que ya tenían una relación con la empresa, antes de la promulgación de la Ley N°21.015. Por lo tanto, más del 60% de las contrataciones son de personas que ya trabajaban en la empresa antes de 2018.

Más allá de la ley, Gloria Cerón afirma que las personas con discapacidad acceden menos al mercado laboral y, cuando lo hacen, generalmente sus puestos de trabajo son más precarios. Agrega que el tema de fondo se vincula con el desigual acceso a la educación, sin embargo, aclara que quienes acceden a la universidad, sí se incorporan rápidamente al mercado laboral. En cualquier caso, es necesario que el mercado laboral genere diseños y salvaguardas para que las personas puedan desarrollar sus funciones, como, por ejemplo, el teletrabajo o las jornadas flexibles.

Schlomit Shields también recalca el carácter estructural del problema y su relación con el acceso a la educación. Alude al planteamiento de un ajuste en la norma que permita homologar la educación especial con la educación regular, lo que podría permitir que, al menos en el sector público, se logre que las personas que hayan pasado por educación especial puedan acceder a un empleo.

### **4.3.3 Discriminación contra las personas con discapacidad en el ámbito de la salud**

La Organización Mundial de la Salud (OMS), en su *Informe mundial sobre inequidad sanitaria para las personas con discapacidad (2022)* reporta que en los sistemas de salud las personas con discapacidad se enfrentan a barreras en todos los aspectos. En ese sentido, destaca la falta de conocimientos, las actitudes negativas y prácticas discriminatorias entre el personal de atención de salud; las instalaciones e información inaccesibles; la falta de información o de recopilación y análisis de datos sobre discapacidad. Todo ello contribuye a las desigualdades e inequidades a las que se enfrenta esta población en relación con la salud. Al respecto, la OMS señala que muchas de las diferencias entre los resultados de salud de las personas con discapacidad y las personas sin discapacidad no pueden explicarse por la afección o la deficiencia de salud subyacente, sino que están vinculadas con factores injustos que son evitables. Estos factores se conocen como “inequidades sanitarias”.

De acuerdo con lo señalado por Gloria Cerón, existe evidencia de que las personas con discapacidad acceden a los servicios de salud en menor medida, están más tiempo en las listas de espera, tienen menos atenciones y menos acceso a médicos/as especialistas. Esto resulta especialmente grave dado que, con frecuencia, la población con discapacidad tiene más patologías y enfermedades complejas que la población sin discapacidad y, por lo tanto, requiere más especialistas y una atención más continua. Cerón agrega que la atención no siempre es oportuna y eso puede tener consecuencias negativas severas e indica que, debido a la alta complejidad de algunas patologías, no siempre hay profesionales suficientemente capacitados para atenderlas.

---

<sup>96</sup> Programa empresarial de promoción laboral para personas con discapacidad.

En el ámbito de la salud sexual y reproductiva, las mujeres con discapacidad, especialmente en relación con la maternidad, enfrentan una seria discriminación e, incluso, violencia obstétrica.

Al respecto, María Soledad Cisternas señala que en la atención gineco-obstétrica de mujeres con paraplejia, las camillas de atención no están adaptadas para ellas o que la tecnología para exámenes como mamografías no considera a mujeres de baja estatura. Frente a estas dificultades, los servicios y protocolos no son suficientes y los comités de ética aplican un enfoque desde el modelo biomédico.

Respecto a los derechos sexuales y reproductivos de la mujer embarazada con discapacidad psíquica, Paula Araya del MINSAL, señala que existen protocolos respecto a temas de salud mental, pero que el avance es lento.

En opinión de SENADIS, la visión biomédica, que todavía tiene mucha fuerza, pone el foco en el paciente y su patología, lo que a menudo impide una atención integral y centrada en la persona. Gloria Cerón lo ejemplifica con el caso que cuestionó la capacidad como padres de una pareja de personas adultas sordas, a quienes les retuvieron a su hijo recién nacido, por una supuesta protección de sus derechos.

En esa línea, Schlomit Shields denuncia que persiste la estimulación de la esterilización de mujeres con discapacidad intelectual y que las familias siguen infantilizando a la persona con discapacidad, sin recibir mayor apoyo u orientación de parte de los equipos médicos. Asimismo, señala que los equipos médicos carecen de la preparación adecuada para comprender plenamente la discapacidad, sobre todo en el caso de las personas con discapacidad psíquica o cognitiva.

Todas las entrevistadas coinciden en que la formación inicial docente de los médicos, enfermeras y de todo el personal del área de la salud es fundamental. Es necesario que los profesionales de la salud entiendan de manera integral la discapacidad en sus distintas expresiones. Porque como dice María Soledad Cisternas “la discapacidad no es una enfermedad, no son sinónimos”, y el personal de salud debe partir por comprender eso y también que las personas con discapacidad tienen derecho a su autonomía, a tomar decisiones en el ámbito de la salud que les afecten directamente.

## 5. CONSIDERACIONES FINALES

Desde una perspectiva global, persiste una discriminación en el ejercicio de los derechos sociales de los grupos de especial protección abordados en este capítulo, que contraviene el principio de igualdad que debe regir para toda la sociedad.

En el ámbito educativo, los estándares internacionales establecen para niños, niñas y adolescentes con discapacidad, que los Estados Partes deben asegurar un sistema de educación inclusivo y garantizar la permanencia de estos niños en el sistema general de educación. En la misma línea, los Principios de Yogyakarta indican que se deben adoptar todas las medidas legislativas, administrativas y de otra índole que sean necesarias para garantizar el acceso a la educación en igualdad de condiciones, el trato igualitario y la no discriminación por motivos de identidad de género u orientación sexual. Sin embargo, y pese a la extensa normativa existente en el país, el Estado no ha logrado que tanto los niños, niñas y adolescentes con discapacidad como los de la diversidad sexual –particularmente, jóvenes trans–dejen de enfrentar discriminaciones que, a menudo, terminan con su cambio a una escuela especial en el caso de los primeros, o la deserción del sistema educacional, en el caso de los segundos.

De manera similar, en el ámbito de la salud, pese a los compromisos establecidos por Chile con relación a asumir una perspectiva de derechos humanos, subsiste la mirada biomédica en la atención de salud que considera a las personas como beneficiarios y no como sujetos de derechos. Esta situación afecta especialmente a las personas con discapacidad y a la población LGBTQ+. Asimismo, como en el caso de la educación, la normativa existente no se aplica y el desconocimiento o falta capacitación de los equipos de salud favorece que las situaciones de discriminación se normalicen y queden impunes.

También cabe resaltar la discriminación que sufren las mujeres con discapacidad en el ámbito de la salud sexual y reproductiva, y las barreras que enfrentan al solicitar la interrupción del embarazo en tres causales. En ambos casos la legislación nacional y los tratados internacionales son muy claros respecto de los derechos que les asisten a las mujeres. Sin embargo, el Estado no ha sido capaz de ser garante de esos derechos.

Por otra parte, a pesar de los avances en la visibilización de la discriminación hacia la mujer, persisten fuertes desigualdades en el mercado laboral, previsión social e ISAPRES (que castigan a las mujeres con cobros más elevados en sus planes de salud).

En términos generales, para los grupos de especial protección que aborda este capítulo, si bien la normativa chilena ha avanzado en garantizar los derechos de las personas más vulnerables, su efectividad queda en entredicho al no tener asegurados los recursos financieros necesarios (en el caso de los programas de educación inclusiva), al no brindar capacitación adecuada a los profesionales de la salud (para la atención de personas LGBTQ+ y personas con discapacidad) y al no realizar una adecuada fiscalización y evaluación efectiva del proceso de implementación de la normativa antidiscriminación en los ámbitos de educación, salud, trabajo y previsión social.

Además, en la sociedad chilena persisten prejuicios, estereotipos y conductas discriminatorias, que de manera estructural atraviesan todo el espacio social.

Para abordar esta situación, es imperativo que el Estado promueva políticas y campañas que asuman el desafío de impulsar una sociedad inclusiva y respetuosa de los derechos de los grupos más vulnerables. Uno de los deberes que el Estado debe asumir es la generación de una institucionalidad robusta que asuma las tareas en torno al principio de no discriminación.

Por otra parte, la Ley N°20.609 o ley antidiscriminación, tiene un conjunto de falencias que se busca superar en el proyecto de ley (Boletín N° 12748-17 de 2019) que se encuentra actualmente en tramitación en el Congreso Nacional. Sin embargo, el proyecto sigue siendo frágil en cuanto al rol del Estado en la generación de la institucionalidad responsable en materia de discriminación.

Al respecto, el 28 de junio del presente año, el Gobierno tomó la decisión de presentar indicaciones en la tramitación de este proyecto, señalando que se entregará el mandato a la Subsecretaría de Derechos Humanos para que esta desempeñe las funciones que se esperan de tal institucionalidad. Además, se anunció la creación del Consejo de Igualdad y no Discriminación que consiste en un espacio de diálogo permanente entre distintos representantes del Estado y de la sociedad civil. Aunque el anuncio resulta prometedor, si la institucionalidad no queda establecida en la ley resultará frágil ante los cambios de gobiernos y sus distintas agendas prioritarias.

Finalmente, es crucial recordar que el principio de igualdad y no discriminación ha sido un eje central para el Sistema Internacional de Derechos Humanos desde sus orígenes. La comunidad internacional que trabaja en torno a los derechos humanos entiende que los desafíos del siglo XXI en materia económica, social y cultural no pueden ser abordados de manera efectiva sin inclusión, entendiendo el derecho de todas las personas de vivir una vida plena, sin restricciones o menosprecio.

## 6. RECOMENDACIONES

1. El INDH recomienda al Poder Ejecutivo y al Poder Legislativo dar prioridad a la tramitación del proyecto de ley que modifica la ley N°20.609.
2. El INDH recomienda a los poderes colegisladores que, en el proyecto de ley que modifica la ley N°20.609, se procure reconocer el accionar institucional del INDH en materia de no discriminación y entregar al INDH las facultades de recibir las denuncias por discriminación y accionar en los casos de especial interés público, de modo de avanzar hacia una única institución autónoma de derechos humanos en relación a los objetivos que persigue la ley.
3. El INDH recomienda a los poderes colegisladores y, en particular, al Ministerio de Educación, generar una discusión amplia relativa a la ley de inclusión escolar, a fin de dar cumplimiento a los estándares internacionales en la materia, especialmente velar porque sean atendidas las necesidades de aprendizaje de todos los jóvenes y adultos mediante un acceso equitativo a un aprendizaje adecuado. Así también, se recomienda destinar los recursos presupuestarios necesarios para la implementación de la citada ley.
4. El INDH recomienda a los poderes colegisladores, avanzar en adecuaciones normativas relativas al derecho al acceso universal para salas cunas y jardines infantiles.
5. El INDH recomienda al Ministerio de Salud incorporar en sus protocolos de atención de salud para personas trans, la entrega de terapias hormonales gratuitas a las personas que han iniciado un proceso de transición de género y que no cuentan con los recursos económicos para costearla.
6. El INDH recomienda al Ministerio de Salud y a FONASA que, con suma urgencia, establezca los códigos de prestaciones, tanto quirúrgicas como hormonales, para los procesos de transición de género.
7. El INDH recomienda al Ministerio de Salud, reforzar la capacitación de los equipos de salud, tanto del sistema público como privado de salud, en los protocolos de esterilización quirúrgica. Así también, recomienda que los consentimientos informados relativos al proceso de esterilización sean traducidos al creole y otros idiomas, si fuera necesario, a fin de garantizar que las mujeres que opten por este procedimiento lo hagan de manera libre e informada.
8. El INDH recomienda al Ministerio de Salud implementar una nueva circular relativa a intervenciones y tratamientos a lactantes intersex, deteniendo las cirugías de normalización. Esta circular debe adecuarse a los estándares internacionales en la materia y considerar el interés superior del niño o niña, así como su capacidad progresiva de ejercer sus derechos a medida que se desarrollan mental y físicamente.

**9.** El INDH recomienda al Ministerio de Salud y, en particular, a la Superintendencia de ISAPRES, fiscalizar el cumplimiento por parte de las Isapres de la Circular IF/N°343 que tiene como objetivo introducir mayor solidaridad en el sistema privado de salud previsional mediante la creación de una tabla única de factores que elimina la discriminación de precio basada en el sexo.

**10.** El INDH recomienda al Ministerio de Salud, capacitar a los profesionales de la Atención Primaria de Salud en la Ley N.º 21.030, que regula la despenalización de la interrupción voluntaria del embarazo en tres causales, a fin de que presten una adecuada orientación a las mujeres que solicitan una interrupción de su embarazo, en base a las tres causales que establece la ley.

**11.** El INDH recomienda al Ministerio de Salud, asegurar la existencia de equipos médicos que garanticen el acceso al aborto en tres causales en casos que existan profesionales objetores de conciencia.

**12.** El INDH recomienda al Ministerio de Salud, reforzar las acciones de salud preventiva para el cáncer de mamas y el cáncer cervicouterino.

## **7. BIBLIOGRAFÍA**

Amnistía Internacional y Diversxs. (2019). *Ley antidiscriminación se quedó corta*. <https://amnistia.cl/wp-content/uploads/2019/08/documento-LAD.pdf>

Bosch, M.J., Riumallo, M.P. (2022). *3º Índice de Trayectoria Laboral e Inclusión de Mujeres en Chile*. Santiago. <https://www.ese.cl/ese/centros-investigacion-area-de-interes/-centro-trabajo-y-familia/liderazgo-femenino/bosch-m-j-riumallo-m-p-urzua-m-j-2022-3-indice-de-trayectoria/2023-01-16/101531.html>

Barriga, F., Brega, C., Sato, A. (2021). *Penalización salarial y de tiempo para madres trabajadoras*. Santiago. <https://www.fundacionsol.cl/clubherramientas/static/adjuntos/6780/20210729%20Madres%20trabajadoras.pdf>

Bayefsky, A. F. (1990). El principio de igualdad o no discriminación en el derecho internacional. *Human Rights Law Journal*, Vol. 11, N° 1-2, 1-34. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r31086spa.pdf>

Benavides, A., Carrasco, B., Chávez, C., Garrido, V., & Orellana, M. J. (2020). Barreras, facilitadores y buenas prácticas en la atención de salud a población LGBTIQ+: Una revisión bibliográfica. *Revista Confluencia*, 3(2), 108-113. <https://revistas.udd.cl/index.php/confluencia/article/view/472>

Bian, L., Leslie, S., Cimpian, A. (2017). Gender stereotypes about intellectual ability emerge early and influence children's interests. *Science*. Vol. 355. 389-391. <https://www.science.org/doi/full/10.1126/science.aah6524>

Carrasco, P. (2019). *¿Existe discriminación de Género en el Sistema de Salud Privado de Chile?*. Tesis para optar al grado de Magister en Políticas Públicas, Facultad de Economía y Negocios, Universidad de Chile. <https://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/184929/Tesis%20-%20Paula%20Carrasco.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Casas, L., & Lagos, C. (2014). Análisis crítico de la acción de no discriminación arbitraria a la luz de los primeros casos. *Anuario De Derechos Humanos*, (10), 127-137. <https://doi.org/10.5354/adh.voi10.31699>

Casas, L., Vivaldi, L., Montero, A., Bozo, N., Álvarez, J., Babul, J. (2022) *Primary care and abortion legislation in Chile: A failed point of entry*. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/dewb.12377>

Centro UC de Políticas Públicas, Observatorio de Participación Ciudadana y No Discriminación del Ministerio Secretaría General de Gobierno. (2020). *Segunda Consulta Nacional de Discriminación*. <https://politicaspUBLICAS.uc.cl/publicacion/20-consulta-nacional-de-discriminacion-informe-final/>

CIDH. (2018). *Avances y desafíos hacia el reconocimiento de los derechos de las personas LGBTI en las Américas*. OEA. <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/LGBTI-ReconocimientoDerechos2019.pdf>

CIDH. (2020). Informe sobre Personas Trans y de Género Diverso y sus derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/PersonasTransDESCA-es.pdf>

CIDH. (2022). *Informe Situación de Derechos Humanos en Chile*. <https://www.oas.org/es/CIDH/jsForm/?-File=/es/cidh/prensa/comunicados/2022/018.asp>

Corte IDH. (2021). *Cuadernillo de jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos Núm. 14: Igualdad y no Discriminación*. <https://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/cuadernillo142021.pdf>

Díaz de Valdés, J.M. (2017). *Cuatro años de la ley Zamudio: análisis crítico de su jurisprudencia*. *Estudios constitucionales*, 15(2), 447-490. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-52002017000200447>

Dirección de Estudios de la Corte Suprema. (2018). Análisis Estadístico de la Ley 20.609: Una mirada desde el acceso a la justicia a cinco años de su vigencia. *Revista de Dirección de Estudios de la Corte Suprema*, 74-119. <https://direcciondeestudios.pjud.cl/analisis-estadistico-de-la-ley-20609-una-mirada-desde-el-acceso-a-la-justicia-a-cinco-anos-de-su-vigencia>

Escobar, D. (2018). *Análisis del derecho a la salud de mujeres privadas de libertad*. Memoria para optar al grado de Licenciada en Ciencias Jurídicas y Sociales, Facultad de Derecho, Universidad de Chile. <https://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/159428/An%C3%A1lisis-del-derecho-a-la-salud-de-mujeres-privadas-de-libertad.pdf?sequence=1>

Estay G, F., Valenzuela V., Amanda, & Cartes V., Ricardo. (2020). Atención en salud de personas LGBT+: Perspectivas desde la comunidad local penquista. *Revista chilena de obstetricia y ginecología*, 85(4), 351-357. <https://dx.doi.org/10.4067/S0717-75262020000400351>Fundación

Galaz, C., Álvarez, C., & Morrison, R. (2021). Salud y población LGBTIQ+ en Chile: desde la invisibilidad a un enfoque identitario. *Ex æquo*, n.º 43, 149-164. <https://scielo.pt/pdf/aeq/n43/0874-5560-aeq-43-149.pdf>

García, S. (2021). *V informe anual de la Relatoría Especial sobre derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (REDESCA) de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*. OEA. <http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2021/capitulos/redesca-es.pdf>

HUMANAS. (2019). *Percepciones de las mujeres sobre su situación y condiciones de vida en Chile*. Santiago. <https://www.humanas.cl/wp-content/uploads/2017/12/ENCUESTA-HUMANAS-2017-VERSI%C3%93N-FINALNOV.pdf>

IGUALES. (2016). *Chile No Sabe: Primer Estudio sobre Diversidad Sexual y Trabajo Dependiente*. Santiago. <https://www.iguales.cl/pride/encuesta-nacional-diversidad-en-trabajo.pdf>

INDH. (2015). *Informe sobre el proyecto de ley que modifica definiciones y procedimientos de la ley que establece medidas contra la discriminación*. Boletín 10.035-17. Informe.pdf (352.65 KB)

INDH. (2020). *Informe sobre el proyecto de ley que modifica y fortalece la Ley N° 20.609, que establece medidas contra la discriminación*. Santiago. Informe-proyecto-20609.pdf (262.38 KB)

INDH. (2021). *Informe Anual. Situación de los Derechos Humanos en Chile*. <https://indhciudadano.indh.cl/informe-anual-de-ddhh-2021/>

IPSOS. (2015). *¿Qué tan discriminador es el mercado laboral chileno?* Santiago. <https://accionempresas.cl/content/uploads/estudio-diversidad-y-meritocracia.-marzo-2015.pdf>

Linker, D, Marambio, C., & Rosales, F. (2017). *1a Encuesta para personas trans y de género no-conforme de Chile*. Santiago. [https://otdchile.org/wp-content/uploads/2020/05/Informe\\_ejecutivo\\_Encuesta-T.pdf](https://otdchile.org/wp-content/uploads/2020/05/Informe_ejecutivo_Encuesta-T.pdf)

Madrigal-Borloz, V. (2019). *Report on socio-cultural and economic inclusion*. <https://www.ohchr.org/sites/default/files/ReportSocioCulturalEconomicInclusion.pdf>

Ministerio de Economía. (2016). *Encuesta de participación femenina en el mercado laboral de profesionales con grado de doctor en Chile*. Santiago. <https://www.economia.gob.cl/wp-content/uploads/2016/12/Encuesta-mujeres-con-grado-de-doctor.pdf>

MUMS, OIT y Universidad de Santiago de Chile. (2020). *Estudio de la situación sociolaboral de la población LGBTIQ+ en Chile*. Santiago.

<http://www.mums.cl/2021/06/estudio-de-la-situacion-sociolaboral-de-la-poblacion-lgbtiqua-en-chile-2020/>

OECD. (2015), *Health at a Glance 2015: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/healthglance-2015-en>.

OIT. (2019). *Inclusión y diversidad en el mundo laboral: un llamamiento a las estadísticas laborales LGBT*. <https://ilostat.ilo.org/es/inclusion-and-diversity-in-the-labour-market-a-call-for-lgbt-labour-statistics/>

ONU, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos – ACNUDH. (s/f). *Acerca de los miembros del colectivo LGBTI y los derechos humanos*.

<https://www.ohchr.org/es/sexual-orientation-and-gender-identity/about-lgbti-people-and-human-rights#:~:text=Prevenir%20la%20tortura%20y%20los,sexual%20%20identidad%20de%20g%C3%A9nero>

OTD. (2022). *Inclusión de infancias trans en las escuelas de Chile. Informe de análisis diagnóstico*.

<https://otdchile.org/biblioteca/resumen-ejecutivo-diagnostico-inclusion-de-infancias-trans-en-las-escuelas-de-chile-informe-de-analisis-diagnostico/>

(2017). 1a Encuesta para personas trans y de género no-conforme en Chile. <https://otdchile.org/wp-content/uploads/2020/05/InformeejecutivoEncuesta-T.pdf>

Poillot, A. y Núñez, J. I. (2021). A casi 10 años de la Ley Antidiscriminación en Chile: Balance y deudas. *Agenda Estado de Derecho*.

<https://agendaaestadodederecho.com/a-casi-10-anos-de-la-ley-antidiscriminacion-en-chile-balance-y-deudas/>

Pollack, M. (2002). *Equidad de género en el sistema de salud chileno*. Santiago: CEPAL. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/5103-equidad-genero-sistema-salud-chileno>

Salce, F. (2021). *Evolución y análisis de la discriminación salarial por género en Chile*. El Trimestre Económico, 39-75. <https://doi.org/10.20430/ete.v88i349.984>

Shelton, D. (2008). Prohibición de discriminación en el derecho internacional de los derechos humanos. *Anuario de Derechos Humanos*.

<https://anuariodh.uchile.cl/index.php/ADH/article/download/13488/13756/0>

Superintendencia de pensiones. (2022). *Informe de Género del Sistema de Pensiones y Seguro de Cesantía*. <https://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/w3-article-13562.html>

Superintendencia de Salud. (2021). *Análisis estadístico del sistema ISAPRE con perspectiva de género*. Santiago. [https://www.supersalud.gob.cl/documentacion/666/articulos-21784\\_recurso\\_1.pdf](https://www.supersalud.gob.cl/documentacion/666/articulos-21784_recurso_1.pdf)

Sur & OTD. (2021). *Estudio: Derecho a la vivienda y a un entorno adecuado para disidencias sexuales y de género*. Santiago.

<https://www.sitiosur.cl/estudio-derecho-a-la-vivienda-y-a-un-entorno-adecuado-para-disidencias-sexuales-y-de-genero/>

UNESCO. (2020). *Diversidad sexual y educación en Chile*. Santiago.

<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000374762>

UNGEI. (2023). *Learning Brief: ending gender stereotypes in schools: good practices, experiences and lessons learned*.

<https://www.ungei.org/sites/default/files/2023-09/UNGEILearningBrief-EndingGenderStereotypesV9-compressed.pdf>

Urrutia, M.T. y Gajardo, M. (2018). Características del Papanicolaou y de la atención recibida como factores para adherir (o no) al tamizaje. Estudio cualitativo en mujeres chilenas. *Revista chilena de obstetricia y ginecología*, 83(5), 471-477. <https://dx.doi.org/10.4067/S0717-75262018000500471>

Valdés, C. (2023). Derechos en Salud de las personas LGTBIQ+ en la Nueva Constitución. *Revista Chilena De Salud Pública*, p. 94-107. <https://doi.org/10.5354/0719-5281.2022.70169>

Vial Solar, T. (2013). La nueva Ley Antidiscriminación: propuestas para avanzar en su perfeccionamiento. *Anuario De Derechos Humanos*, (9), 183-191. <https://doi.org/10.5354/adh.voi9.27043>

Victoria, J. (2013). El modelo social de la discapacidad: una cuestión de derechos humanos. *Boletín mexicano de derecho comparado*, 46(138), 1093-1109. [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0041-86332013000300008&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0041-86332013000300008&lng=es&tlng=es).

**CAPÍTULO 4.**  
-----  
**INFORME DE FUNCIÓN POLICIAL  
Y ORDEN PÚBLICO**

## **1. ANTECEDENTES**

En virtud de la Ley 20.405, el Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH) está facultado para realizar recomendaciones al Poder Ejecutivo, al Poder Legislativo y al Poder Judicial con el objetivo de contribuir al cumplimiento de los compromisos internacionales adquiridos por el Estado tras la suscripción de tratados de derechos humanos.

Debido a la importancia de que el Estado cumpla con las recomendaciones emitidas por el INDH respecto a la función policial, este capítulo evalúa el estado de avance de aquellas que han sido y son materias de preocupación recurrente para el INDH. En primer lugar, se presenta una síntesis de los elementos centrales del debate en el ámbito nacional en relación con la función policial. Seguidamente, se identifica el estado de cumplimiento de las principales recomendaciones realizadas a través de los informes del *Programa de Derechos Humanos, Función Policial y Orden Público* desde el año 2011 en adelante, para finalmente, establecer las brechas entre las recomendaciones del INDH y las acciones estatales desarrolladas para su cumplimiento. En última instancia, se presentan las conclusiones y se reiteran o efectúan nuevas recomendaciones con el afán de seguir avanzando en el apego del actuar policial a los estándares internacionales de derechos humanos.

### **1.1 Programa de derechos humanos, función policial y orden público**

En agosto de 2011, el INDH creó el *Programa de Derechos Humanos, Función Policial y Orden Público* para “dar seguimiento a la actuación de las fuerzas policiales como ámbito susceptible de generar vulneraciones de derechos humanos”<sup>1</sup>.

La preocupación por la actuación de funcionarios de Carabineros de Chile no es reciente y antecede a la creación del INDH y al citado programa. En 2004, el Comité contra la Tortura de Naciones Unidas expresó inquietud por las denuncias de malos tratos, en algunos casos equivalentes a torturas, por parte de funcionarios pertenecientes a la institución de Carabineros<sup>2</sup>. En 2005, la Representante Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos y el Relator Especial sobre la libertad de opinión y de expresión enviaron un llamamiento urgente al Gobierno de Chile relativo al uso excesivo de la fuerza por parte de la policía durante una manifestación pacífica de una comunidad indígena<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> El Consejo del INDH aprobó en la sesión ordinaria núm. 54 del 1º de agosto de 2011 la creación del programa que inicialmente se denominó *Programa de seguimiento y control de la violencia policial*.

<sup>2</sup> Comité contra la Tortura. (14 de junio de 2004). *Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 19 de la Convención. Conclusiones y recomendaciones del Comité contra la Tortura. Chile*. CAT/C/CR/32/5. Párr. 6(a). <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2005/3368.pdf>

<sup>3</sup> Asamblea General de Naciones Unidas. (27 de marzo de 2007). *Report of the Special Representative of the Secretary-General on the situation of human rights defenders, Hina Jilani. A/HRC/4/37/Add.1*. Párr. 126.

Un año más tarde, durante las manifestaciones estudiantiles en 2006, el Comité de los Derechos del Niño expresó preocupación por las noticias acerca del uso excesivo de la fuerza, detención arbitraria y tratos crueles, inhumanos y degradantes en el contexto de estas movilizaciones, incluso en centros de detención, por parte de los agentes del orden<sup>4</sup>. En 2007, el Comité de Derechos Humanos recalcó que seguían presentándose casos de malos tratos por parte de las fuerzas del orden, principalmente al momento de efectuar detenciones y en contra de las personas más vulnerables<sup>5</sup>.

Por su parte, el 21 de marzo de 2017, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) estableció en su Informe de Fondo 31/17 la responsabilidad del Estado de Chile por la violación a los derechos a la vida, integridad personal, igualdad y no discriminación, derechos del niño y la niña, derechos a las garantías judiciales y protección judicial de Alex Lemun, su familia y la comunidad Requén Lemun en la región de la Araucanía. Violaciones que tuvieron lugar en el contexto del homicidio del adolescente mapuche Alex Lemun, por parte de un funcionario de la Comisaría de Carabineros de Angol, durante un operativo policial realizado el 7 de noviembre de 2002<sup>6</sup>.

En este contexto, el *Programa de Derechos Humanos, Función Policial y Orden Público* ha examinado la función policial vinculada a la gestión del orden público durante las manifestaciones sociales, el uso de la fuerza al momento de la detención y durante las detenciones de personas en unidades y vehículos policiales, así como la gestión policial de los pasos fronterizos, en desalojos forzosos, y la intervención de las policías en el marco del conflicto intercultural que desde décadas se vive en las regiones de la zona centro sur del país. Además, ha analizado los protocolos de las Fuerzas de Orden y Seguridad, y la inclusión de estándares de educación en derechos humanos en los currículos de formación de las policías. Los ámbitos observados coinciden con los contextos en los que el uso de la fuerza por parte de la policía podría poner en riesgo los derechos humanos, según ha indicado la CIDH en su análisis de la situación de los derechos humanos en la región<sup>7</sup>.

Como parte de su trabajo, el Programa publica informes anuales que dan cuenta del monitoreo de la función policial<sup>8</sup>. Desde 2016, los informes se estructuran en capítulos permanentes -función policial y derecho a reunión; función policial y personas en custodia de las policías, y reacción estatal- y capítulos

---

4 Comité de los Derechos del Niño. (23 de abril de 2007). *Examen de los informes presentados por los Estados partes con arreglo al artículo 44 de la Convención. Observaciones finales*, Chile. CRC/C/CHL/CO/3. Párr. 38.

5 Comité de Derechos Humanos (17 de abril de 2007). *Examen de los informes presentados por los Estados partes con arreglo al artículo 40 del Pacto. Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos*, Chile. CCRPR/C/CHL/CO/5. Párr. 10.

6 CIDH. Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2018). *Acuerdo de cumplimiento de las recomendaciones emitidas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el caso Edmundo Alex Lemun Saavedra vs. Chile*. <https://bit.ly/3zizEii>

7 En su Informe Anual de 2015, la CIDH dio especial relevancia a la función policial vinculada a las manifestaciones sociales, insistiendo en que “la intolerancia de algunos Estados al disenso y a las manifestaciones públicas de descontento social, y la histórica invisibilización de ciertos grupos, parecerían guardar relación con el observado arbitrario y excesivo uso de la fuerza en perjuicio de manifestantes, defensoras y defensores de derechos humanos, periodistas y otros comunicadores, personas LGBT, personas migrantes y en movilidad humana, personas afrodescendientes, pueblos indígenas y sus miembros, y otras comunidades vulnerables y sumidas en la pobreza, incluyendo sus niñas, niños y adolescentes”. (Comisión Interamericana de Derechos Humanos. CIDH). (31 diciembre 2015). Informe Anual. Capítulo IV: *Uso de la Fuerza*. OEA/Ser.L/V/II.Doc. 48/15. Párr. 2. [bit.ly/3zV8sYN](https://bit.ly/3zV8sYN)

8 Los informes anuales del *Programa de Derechos Humanos y Función Policial y Orden Público*, así como el informe del *Programa de derechos humanos y función policial en el desarrollo de manifestaciones estudiantiles* se encuentran disponibles en la biblioteca digital del INDH. <https://bibliotecadigital.indh.cl/home>

específicos cuyas temáticas responden a la coyuntura del país en el año de su elaboración, por ejemplo: función policial y pandemia o función policial y gestión de pasos fronterizos. Cada capítulo formula recomendaciones a distintos poderes e instituciones del Estado, orientadas a enmarcar la actuación policial, tanto en la legislación nacional vigente como en los estándares internacionales de derechos humanos. A la fecha se han formulado 386 recomendaciones<sup>9</sup>, la mayoría dirigidas a procurar el debido respeto de las policías a los derechos humanos en los contextos de manifestaciones sociales (96) y sobre el trato de las personas bajo su custodia (78), siendo estos los ámbitos de monitoreo y observación constantes.



La Contraloría dictaminó en 2012 que las y los funcionarios del INDH tienen la facultad de ingresar a cualquier lugar espacialmente limitado que se encuentre a cargo de funcionarios públicos en que pueda configurarse una privación de libertad.

<sup>9</sup> Como se explicará más adelante, una proporción importante de estas recomendaciones constituyen reiteraciones ante la falta de cumplimiento por parte de la institución a la que se dirige la recomendación.

## 1.2 Función policial y el riesgo de vulneraciones de derechos humanos

Las policías cumplen un rol fundamental en un Estado democrático de Derecho tanto en la prevención y detección de delitos como en la protección del derecho a la integridad personal y otros derechos en el ámbito de la seguridad y el orden público. Con todo, al tratarse de un cuerpo que ostenta el monopolio y uso legítimo de la fuerza, y que tiene la potestad de mantener personas privadas de libertad bajo su custodia, se hace necesario adoptar todas las medidas para resguardar que esas atribuciones sean utilizadas con pleno respeto y protección de los derechos humanos.

Casos como la denominada “Operación Huracán” (2017)<sup>10</sup> donde diez carabineros y un civil fueron acusados por delitos consumados de asociación ilícita, obstrucción a la investigación, falsificación de instrumento público, violación de secretos, sabotaje informático y denuncia calumniosa, entre otros; o las graves violaciones a los derechos humanos cometidas por agentes estatales en el marco de la crisis social de 2019<sup>11</sup>, manifiestan la necesidad de continuar avanzando en la incorporación de estándares de derechos humanos en la función policial, así como controles externos, y mayor transparencia y probidad.

## 1.3 Iniciativas sobre reforma policial y modernización de Carabineros

Desde el año 2018, se registran iniciativas que proponen reformas a Carabineros de Chile. Ese año, el entonces presidente Sebastián Piñera convocó a una mesa de trabajo integrada por diversos actores, que formuló un conjunto de propuestas contenidas en el documento *Acuerdo Nacional por la Seguridad Pública*<sup>12</sup>. Si bien un porcentaje importante de las 150 medidas propuestas mencionaba cambios estructurales a Carabineros de Chile, éstas no contemplaban materias de orden público.

El año 2020, se constituyó el *Consejo de reforma a Carabineros* convocado por el Ministerio del Interior y Seguridad Pública<sup>13</sup>, y conformado por diversos expertos y reparticiones gubernamentales, además de instituciones autónomas como el INDH, la Defensoría de la Niñez y la Fundación Paz Ciudadana. El Consejo emitió un documento con propuestas para la reforma de Carabineros de Chile que tenía como objetivo “alcanzar mayor eficiencia y eficacia en resguardar y mantener el orden público con pleno respeto a los derechos humanos”, tomando en consideración el previo *Acuerdo Nacional por la*

---

10 Funcionarios de Carabineros involucrados en esta operación incurrieron en la manipulación, adulteración e implantación de pruebas para acusar, en septiembre de 2017, a diez comuneros mapuches de ser miembros de una asociación ilícita terrorista, ocho de los cuales permanecieron en prisión preventiva por 26 días.

11 El INDH enfatizó que el país se encontraba expuesto a “situaciones graves y muy numerosas de violaciones de derechos humanos que no podían entenderse como simples abusos o excesos aislados”, agregó que se habían constatado, de parte de Carabineros de Chile, “conductas que se reiteraban en el tiempo desde hacía muchos años”. INDH (2019). *Informe Anual. Situación de los Derechos Humanos en Chile en el Contexto de la Crisis Social*. P. 77. <https://bit.ly/3jWz8Sf>. Asimismo, en las movilizaciones, otros organismos, como la ACNUDH, la CIDH, Human Rights Watch y Amnistía Internacional, observaron una respuesta policial caracterizada, en varias ocasiones, por el uso desproporcionado de la fuerza y conductas repetidas de violencia en contra de manifestantes que habrían resultado en un número elevado de personas con lesiones, fracturas craneales y daños oculares permanentes.

12 Gobierno de Chile (2018). *Acuerdo Nacional por la Seguridad Pública*. <https://bit.ly/3klx0aC>.

13 Consejo de Reforma a Carabineros. (2020). <https://bit.ly/3p9X08A>.

*Seguridad Pública*, el desempeño policial en materias de orden público y de derechos humanos durante la crisis social, y la institucionalidad de seguridad pública existente<sup>14</sup>. También durante el año 2020, el Senado entregó al Ejecutivo la *Propuesta de reforma a Carabineros de Chile* desarrollada por una comisión de expertos convocada por la Comisión de Seguridad Pública<sup>15</sup>.

Las últimas dos propuestas presentan varios puntos en común. Ambas contemplan una preocupación explícita porque la labor de control del orden público se haga con pleno respeto a los derechos humanos y consideran crear un nuevo Ministerio de Seguridad Pública para la conducción política de las policías. El documento de la Comisión de Seguridad del Senado hace énfasis en que no basta con una mera modernización de la institución, sino que es necesaria una verdadera reforma policial, que se expresa como “un proceso político que supone redefinir el rol de la policía uniformada en nuestra sociedad”<sup>16</sup>.

En agosto de 2022, el Gobierno anunció el inicio del proceso de reforma de las policías, orientado por cinco principios básicos: a) subordinación a la autoridad civil, incluyendo mecanismos que aseguren un rol activo del poder civil en el control, formación y estructura organizacional de la labor policial, así como la creación de una institucionalidad estatal responsable de ellas; b) enfoque de género, implementado en la selección y asignación del personal policial, y en la adopción de dicho enfoque en el ejercicio policial; c) enfoque de derechos humanos, observando los principios de legalidad, necesidad, no discriminación, trato digno, proporcionalidad y humanidad en todas las actividades de las policías; d) transparencia y probidad, reconociendo que el *accountability* policial es fundamental para incrementar el control externo sobre la gestión policial y el reforzamiento de los controles internos de la propia institución, y e) eficacia policial, por medio de la medición de los indicadores de gestión y resultados policiales<sup>17</sup>. A la vez, se presentó la *Unidad consultiva*, cuya función sería la de apoyar el diseño e implementación de la reforma.

Finalmente, el trabajo para la reforma contempla tres actores principales: sociedad civil, representada a través de la *Unidad consultiva*; Estado, representado por la Comisión para la Reforma, que contempla como invitado permanente a la Dirección del INDH; y el Gobierno, representado a través de la Secretaría Ejecutiva de la Reforma.

Es así que, en el marco del consenso existente sobre la necesidad de avanzar en la reforma a Carabineros, resulta fundamental identificar el estado de cumplimiento de las principales recomendaciones realizadas por el INDH (desde 2011 a la fecha) a través de los informes del *Programa de Derechos Humanos, Función Policial, y Orden Público*, y que abordan diversos aspectos considerados en las propuestas de reforma, determinando las brechas entre las recomendaciones realizadas por el INDH y las acciones estatales.

---

<sup>14</sup> *Ibidem*.

<sup>15</sup> Comisión para la Reforma. *Propuesta de reforma a Carabineros de Chile*. <https://bit.ly/3zak8qi>

<sup>16</sup> Comisión para la Reforma. *Propuesta de reforma a Carabineros de Chile*. Pág. 4.

<sup>17</sup> Ministerio del Interior y Seguridad Pública. *Reforma a las policías*. <https://reformapolicias.interior.gob.cl>

## 2. ESTÁNDARES INTERNACIONALES SOBRE USO DE LA FUERZA EN MANIFESTACIONES SOCIALES Y DETENCIONES

### 2.1 Obligaciones y estándares sobre manifestaciones sociales y el uso de la fuerza

Si bien el derecho a la manifestación o a la protesta social no se encuentra expresamente reconocido en los tratados internacionales de derechos humanos, es un derecho que se desprende de otros consagrados tanto en el sistema universal como en el interamericano de protección de los derechos humanos: el derecho de reunión y el derecho de libertad de expresión y opinión<sup>18</sup>.

A nivel internacional, el derecho a la libertad de reunión está reconocido en la Declaración Universal de Derechos Humanos (párrafo 1 del artículo 20), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 21), la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (artículo 5, apartado d. inciso IX), la Convención sobre los Derechos del Niño (artículo 15) y la Declaración sobre los derechos de los defensores de los derechos humanos (artículo 5). En el ámbito regional, ese derecho está contemplado en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (artículo XXI) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 15).

En tanto, el derecho a la libertad de expresión y opinión está consagrado, en el ámbito internacional, en la Declaración Universal de Derechos Humanos (artículo 19), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 19), la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (artículo 5 d, inciso VIII), la Convención sobre los Derechos del Niño (artículo 13), la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (artículo 13), la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (artículos 7 y 21) y la Declaración de los Defensores y las Defensoras de los Derechos Humanos<sup>19</sup> (apartados b y c del artículo 6). El artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) reconoce, a nivel regional, el derecho a la libertad de expresión y opinión.

Los artículos 19 y 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y el artículo 15 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos consideran que el derecho a la libertad de expresión y el derecho de reunión pacífica pueden estar sujetos a restricciones, siempre que se impongan de conformidad con la ley y sean necesarias para asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás y la protección de la seguridad nacional, la salud o la moral pública o el orden público. Sin embargo, cabe señalar que, si bien el derecho de reunión puede efectivamente “distorsionar la rutina de

---

18 CIDH. (2006). *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2005, Volumen II, Informe de la Relatoría para la Libertad de Expresión*, OEA/Ser.L/V/II.124. P. 131. Párr. 8; INDH. (2012). *Minuta Las manifestaciones públicas y la protesta social: consideraciones desde una perspectiva de derechos humanos*. P. 2. [bit.ly/3j1DFiO](https://bit.ly/3j1DFiO); INDH. (2017). *Informe Programa de Derechos Humanos, Función Policial y Orden Público 2016*. P. 16. <https://bit.ly/3ilZUfa>; 16; INDH. (2018). *Informe Programa de Derechos Humanos, Función Policial y Orden Público 2017*. P. 14. <https://bit.ly/3FZN2ej>; INDH. (2021). *Informe Programa de Derechos Humanos, Función Policial y Orden Público 2019*. P. 406. <https://bit.ly/3z2WRA6>

19 ACNUDH. *Declaración sobre los defensores de los derechos humanos*. [http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Defenders/Declaration/declaration\\_sp.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Defenders/Declaration/declaration_sp.pdf)

funcionamiento cotidiano, especialmente en las grandes concentraciones urbanas, y que, inclusive, puede llegar a generar molestias o afectar el ejercicio de otros derechos que merecen de la protección y garantía estatal, como, por ejemplo, el derecho a la libre circulación”<sup>20</sup>, la CIDH ha insistido en que las protestas “constituyen un uso tan legítimo del espacio público como cualquier otro. De esa manera, no pueden suprimirse como forma de garantizar otros usos más rutinarios de estos espacios, como la actividad comercial o la circulación de personas y vehículos”<sup>21</sup>.



Las sustancias químicas incluidas en los gases lacrimógenos afectan a manifestantes sin distinguir el grado de colaboración o resistencia, transeúntes, fotoperiodistas, organizaciones observadoras de derechos humanos y brigadistas.

<sup>20</sup> CIDH. (31 de diciembre de 2009). *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*. OEA/Ser.L/V/II Doc. 57. Párr. 198. <https://www.oas.org/es/cidh/docs/pdfs/seguridad%20ciudadana%202009%20esp.pdf>

<sup>21</sup> CIDH. (Septiembre de 2019). *Protesta y derechos humanos: Estándares sobre los derechos involucrados en la protesta social y las obligaciones que deben guiar la respuesta estatal*. OEA/Ser.L/V/II, CIDH/RELE/INF.22/19. Párr. 72. <https://bit.ly/3jMbtQV>

## OBLIGACIÓN Y ESTÁNDARES SOBRE EL DERECHO A REUNIÓN PACÍFICA SOCIALES

ESTÁNDARES	DESCRIPCIÓN DEL ESTÁNDAR
● Participar en las manifestaciones sociales sin autorización previa.	● El ejercicio del derecho de reunión pacífica no se encuentra condicionado a una autorización previa. El aviso, generalmente justificado por los Estados, no puede convertirse en una autorización encubierta <sup>22</sup> .
● Libre elección del contenido y mensaje de las manifestaciones sociales.	● El derecho a la libertad de expresión protege todas las formas de discurso, sustentado en la neutralidad del Estado y la no promoción de la exclusión de grupos del debate público. Sin embargo, la CIDH ha considerado que la propaganda de la guerra y la apología del odio que constituya incitación a la violencia por razones discriminatorias como la orientación sexual, el género, la raza, la religión, la nacionalidad no gozan de protección bajo el artículo 13 de la Convención Americana <sup>23</sup> .
● Libre elección del tiempo y el lugar de las manifestaciones sociales.	● La autoridad debe facilitar la realización de manifestaciones sociales y públicas, permitiendo que sean vistas y oídas por el público destinatario en el espacio, hora y día que el convocante haya definido. Las restricciones a la hora, lugar y forma de una manifestación deben ser excepcionales y debidamente justificadas sobre la base de la protección de las personas <sup>24</sup> .
● Libre elección del modo de la manifestación en ejercicio pacífico y sin armas.	● El derecho de reunión pacífica incluye el derecho a celebrar reuniones, sentadas, huelgas, concentraciones, actos o protestas, tanto en línea como fuera de ella <sup>25</sup> .

### OBLIGACIÓN

Respetar el derecho a participar en manifestaciones.

22 Ibidem. Párr. 56.

23 Ibidem. Párr. 66.

24 Ibidem. Párr. 73.

25 Consejo de Derechos Humanos. (4 de febrero de 2016). Informe conjunto del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones. Nota de Secretaría. A/HRC/31/66. Párr. 10. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2016/10365.pdf>

## OBLIGACIÓN Y ESTÁNDARES SOBRE EL DERECHO A REUNIÓN PACÍFICA SOCIALES

OBLIGACIÓN	ESTÁNDARES	DESCRIPCIÓN DEL ESTÁNDAR
Proteger y facilitar el derecho a participar en manifestaciones.	● Garantizar la seguridad de quienes participan en manifestaciones pacíficas y facilitar la realización de las actividades que motivan la convocatoria.	● Adoptar las medidas necesarias para evitar actos de violencia, garantizar la seguridad de las personas —incluidas las y los manifestantes— y el orden público. El accionar violento de manifestantes o de terceros que pongan en riesgo cierto la vida o la integridad física de otras personas obliga al Estado a realizar acciones para prevenir y evitar estos hechos, limitando el derecho a la protesta de los autores de los hechos de violencia <sup>26</sup> .
	● La dispersión o desconcentración forzada sólo puede permitirse en casos excepcionales.	● Antes de dispersar, las fuerzas de seguridad deben identificar y aislar a las personas que cometen algún delito o acción violenta. Además, deben distinguir entre quienes actúan con violencia y el resto de quienes participan. Al disolver la manifestación se corre el riesgo de intensificar tensiones entre manifestantes y fuerzas de seguridad, y dar lugar a violaciones de derechos humanos <sup>27</sup> o atentar contra la vida o integridad de las personas <sup>28</sup> .

26 CIDH. *Protesta y Derechos Humanos*. Párr. 82. <https://bit.ly/3jMbtQV>

27 CIDH. *Informe Anual 2015*. Capítulo IV A: Uso de la fuerza. Párr. 67.

28 CIDH. *Protesta y Derechos Humanos*. <https://bit.ly/3jMbtQV>

## Continuación esquema nº1

# OBLIGACIÓN Y ESTÁNDARES SOBRE EL DERECHO A REUNIÓN PACÍFICA SOCIALES

### OBLIGACIÓN

Obligación de garantizar que se investigue, juzgue y sancione toda violación de derechos humanos ocurrida en el marco de una manifestación pública.

### ESTÁNDARES

- El monitoreo de las actividades de organizaciones políticas y sociales y el registro de información obtenida por medio de su infiltración son acciones ilegítimas y contrarias a los estándares interamericanos.
- Evitar que se incrimine públicamente a un defensor o defensora cuyos presuntos delitos no han sido judicialmente declarados.
- Investigar con la debida diligencia y dentro de un plazo razonable las violaciones a los derechos humanos.

### DESCRIPCIÓN DEL ESTÁNDAR

- Prácticas como el registro fílmico o fotográfico, escuchas telefónicas de manifestantes que culminan en el registro de datos sobre personas u organizaciones violan los derechos de libertad de reunión y asociación. Son especialmente graves los casos en que los registros son utilizados para construir documentos, expedientes y bases de datos en instituciones de inteligencia, de seguridad y de justicia. Dicha información ha formado parte de procesos judiciales en causas que criminalizan a manifestantes y referentes sociales<sup>29</sup>.
- “...los funcionarios públicos deben de abstenerse de realizar declaraciones que estigmaticen a defensores y defensoras o que sugieran que las organizaciones actúan de manera indebida o ilegal, solo por el hecho de realizar sus labores de promoción y defensa de los derechos humanos”<sup>30</sup>.
- La investigación debe iniciar de oficio y sin dilatación, efectuarse de forma seria, imparcial, efectiva, exhaustiva, completa y dentro de un plazo razonable, orientado a esclarecer lo sucedido y perseguir, capturar, enjuiciar y eventualmente castigar a quienes hayan violado los derechos humanos de los manifestantes<sup>31</sup>.

29 Ibidem.

30 CIDH. (2011). *Segundo informe sobre la situación de las defensoras y defensores de los derechos humanos en las Américas*. OEA/Ser.L/V/II. Doc.66. Párr. 124.

31 Corte IDH. Caso de las comunidades afrodescendientes desplazadas de la Cuenca del Río Cacarica (Operación Génesis) vs. Colombia. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia del 20 de noviembre de 2013. Serie C núm. 270. Párr. 371; Caso Hermanos Landaeta Mejías y otros vs. Venezuela. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia del 27 de agosto de 2014. Serie C núm. 281. Párr. 216. Corte IDH. Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras. Fondo. Sentencia del 29 de julio de 1988. Serie C núm. 4. Párr. 177; Corte IDH. Caso Myrna Mack Chang vs. Guatemala. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia del 25 de noviembre de 2003. Serie C núm. 101. Párr. 156. CIDH, (2015) *Criminalización de defensoras y defensores de derechos humanos*. Párr. 13. <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/criminalizacion2016.pdf> Corte IDH. Caso Godínez Cruz vs. Honduras. Excepciones preliminares. Sentencia del 26 de junio de 1987. Serie C núm. 3. Párr. 20.

## Continuación esquema n°1

# OBLIGACIÓN Y ESTÁNDARES SOBRE EL DERECHO A REUNIÓN PACÍFICA SOCIALES

OBLIGACIÓN	ESTÁNDARES	DESCRIPCIÓN DEL ESTÁNDAR
Obligación de garantizar que se investigue, juzgue y sancione toda violación ocurrida en el marco de una manifestación pública.	● Mecanismos de control y rendición de cuentas sobre la actuación de los agentes del Estado.	● El Poder Ejecutivo debe diseñar e implementar operativos que puedan ser controlados y puedan atribuir responsabilidades sobre las decisiones y acciones llevadas adelante, en particular, si tuvieran lugar violaciones de derechos. Adicionalmente, tiene la responsabilidad de impulsar y sostener investigaciones administrativas y colaborar con las judiciales, facilitando toda la documentación e información, como normativas, protocolos internos, identificación de testigos y pruebas <sup>32</sup> .
	● Jurisdicción disciplinaria como forma de controlar la actuación de funcionarios públicos <sup>33</sup> .	● Los mecanismos de control interno del desempeño de la fuerza policial pueden resultar en el cambio o cese de funciones de agentes involucrados en violaciones de derechos humanos <sup>34</sup> . La investigación disciplinaria administrativa puede complementar la investigación penal, sin perjuicio de que no la sustituye.
	● Las organizaciones de DDHH deben estar autorizadas para denunciar delitos cometidos en protestas sociales.	● Las organizaciones de DDHH deben poder estar autorizadas para denunciar delitos cometidos en protestas sociales aun cuando los familiares cercanos de las víctimas no tengan interés o posibilidad de hacerlo, así como de intervenir en el proceso penal <sup>35</sup> .

Fuente: Elaboración propia a partir de los *Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley*, de Naciones Unidas; Informes de Relatores Especiales sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación; y sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones; jurisprudencia de la Corte IDH, y de los informes sobre *Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos* (CIDH, 2011); *Protesta y Derechos Humanos. Estándares sobre los derechos involucrados en la protesta social y las obligaciones que deben guiar la respuesta estatal* (CIDH, 2019).

32 CIDH. *Protesta y Derechos Humanos*. <https://bit.ly/3jMbtQV>

33 Ibidem.

34 CIDH. (31 de diciembre de 2009). *Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*. OEA/Ser.L/V/II. Doc 57. Párr. 163.

35 CIDH. *Protesta y Derechos Humanos*. Párr. 290; CIDH. (31 diciembre 2013). *Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Violencia contra periodistas y trabajadores de medios: estándares interamericanos y prácticas nacionales sobre prevención, protección y procuración de justicia*. OEA/Ser.L/V/II. CIDH/RELE/INF. 12/13. Párr. 225.

Adicionalmente, existen estándares sobre la protección de derechos de terceras partes presentes en las manifestaciones sociales que no se configuran como manifestantes y cuyo rol es fundamental<sup>36</sup>, tales como observadores/as de derechos humanos, fotorreporteros/as y brigadistas de salud.

De esta forma, respecto de los observadores, los Estados deben “respetar y facilitar el derecho a observar y fiscalizar todos los aspectos de una reunión, dentro de las escasas restricciones permisibles enunciadas en el artículo 19, párrafo 3, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. [...] El Estado debería investigar cabalmente cualquier violación o atropello de los derechos humanos contra los supervisores, enjuiciar a los responsables y proporcionar una reparación adecuada”<sup>37</sup>.

Respecto de la presencia de brigadas de salud en el contexto de manifestaciones, la CIDH ha señalado que, en forma preventiva, “los Estados deben garantizar la presencia de servicios médicos y/u otras medidas sanitarias que sean necesarias durante la realización de la manifestación”<sup>38</sup>. Por su parte, el informe conjunto de los relatores especiales sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones, ha explicitado que la obligación del Estado de facilitar el ejercicio del derecho a la reunión pacífica incluye la responsabilidad de prestar servicios básicos como la asistencia médica<sup>39</sup>.

En tanto, la *Declaración conjunta sobre violencia contra los y las periodistas en el marco de manifestaciones sociales* de los relatores especiales de la ONU y la OEA señaló que “el Estado tiene el deber de garantizar que los periodistas y comunicadores que se encuentran realizando su labor informativa en el marco de una manifestación pública no sean detenidos, amenazados, agredidos, o limitados en cualquier forma en sus derechos por estar ejerciendo su profesión”<sup>40</sup>. Los medios de comunicación deben tener acceso a las manifestaciones y a las operaciones policiales que se organicen en ellas<sup>41</sup>.

Por otra parte, sea cual sea la forma en que las personas ejercen el derecho a la reunión pacífica, la actuación policial en este contexto debe orientarse, como regla general, a la garantía del ejercicio de ese derecho y a la protección de los y las manifestantes y de los terceros presentes<sup>42</sup>. El Consejo de Derechos Humanos ha instado a todos los Estados a evitar el uso de la fuerza en manifestaciones pacíficas ya que,

---

36 OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights. (8 de julio de 2019). *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*. Pp. 74-81. <https://bit.ly/3FXVxpx>

37 Consejo de Derechos Humanos. (4 de febrero de 2016). *Informe conjunto del relator especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y el relator especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones*. A/HRC/31/66 Párr. 70. <https://undocs.org/es/A/HRC/31/66>

38 CIDH. *Protesta y Derechos Humanos*. Párr. 162. <https://bit.ly/3jMbtQV>

39 Consejo de Derechos Humanos. Informe conjunto. A/HRC/31/66. Párr. 40. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2016/10365.pdf>

40 OEA. (13 de septiembre de 2013). Relator Especial de las Naciones Unidas para la protección y promoción del derecho a la libertad de opinión y de expresión y Relatora Especial para la libertad de expresión de la CIDH de la OEA. *Declaración conjunta sobre violencia contra periodistas y comunicadores en el marco de manifestaciones sociales*. <https://bit.ly/3FZFU0w>

41 Asamblea General de Naciones Unidas. (13 de agosto de 2007). Los defensores de los derechos humanos. Nota del Secretario General. A/62/225. Párr.3. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/No7/457/29/PDF/No745729.pdf?OpenElement>

42 CIDH. (2015) Informe Anual. *Capítulo IV A: Uso de la fuerza*. Párr. 68.

en los casos en que dicho uso sea absolutamente necesario, se aseguren de que nadie sea objeto de un uso de la fuerza excesivo o indiscriminado<sup>43</sup>.

A nivel global, existen dos documentos que tratan específicamente la regulación del uso de la fuerza por parte de las policías: el *Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley*, de 1979<sup>44</sup> y los *Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley*, de 1990<sup>45</sup>. De ellos emanan los principios elementales que deben respetar las Fuerzas de Orden y Seguridad al hacer uso de la fuerza: proporcionalidad, necesidad, responsabilidad, legalidad y rendición de cuentas.

Además, los estándares internacionales incorporan mandatos relativos a la planificación, métodos y medios para el uso de la fuerza, incluyendo normas sobre las armas de fuego y armas menos letales.

---

<sup>43</sup> Consejo de Derechos Humanos. (24 de marzo de 2014). *La promoción y protección de los Derechos Humanos en el contexto de las manifestaciones pacíficas*. Resolución A/HRC/25/L.20.

<sup>44</sup> Asamblea General de Naciones Unidas. (17 de diciembre de 1979). Resolución 34/169. *Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley* A/ RES/34/169. <http://undocs.org/es/A/RES/34/169>

<sup>45</sup> ACNUDH. (7 de septiembre de 1990). *Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley*. <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/basic-principles-use-force-and-firearms-law-enforcement>

## OBLIGACIÓN Y ESTÁNDARES SOBRE EL USO DE LA FUERZA

OBLIGACIÓN	ESTÁNDARES	DESCRIPCIÓN DEL ESTÁNDAR
El uso de la fuerza como última alternativa.	● Absoluta necesidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>● El uso de la fuerza debe ser la última alternativa ante hechos violentos o delictivos que pongan en riesgo el derecho a la vida o la integridad personal de cualquier habitante<sup>46</sup>, al haberse agotado otros medios para el desistimiento. La necesidad no se acredita si las personas no representan un peligro directo, incluso si ante la falta de uso de la fuerza se produce la pérdida de la oportunidad de captura<sup>47</sup>.</li> </ul>
	● Legalidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Para el uso de la fuerza deben sancionarse normas con jerarquía de ley, y en cumplimiento de las normas internacionales en la materia<sup>48</sup>.</li> </ul>
	● Proporcionalidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>● El nivel de fuerza utilizado debe ser acorde con el nivel de resistencia ofrecido por la persona a la que se quiere controlar, de modo que los y las agentes policiales apliquen medios y métodos bajo un criterio de uso diferenciado y progresivo de la fuerza, procurando usar el mínimo de fuerza necesaria<sup>49</sup>.</li> </ul>
	● Responsabilidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Los oficiales superiores pueden ser responsabilizados en caso de no impedir o no denunciar el uso ilícito de la fuerza y de armas de fuego por parte de los funcionarios a su cargo<sup>50</sup> o cuando ellos mismos den órdenes ilícitas<sup>51</sup>. Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley no pueden alegar obediencia de órdenes superiores si tienen conocimiento de que la orden de emplear la fuerza o armas de fuego es ilícita y tienen una oportunidad razonable de negarse a cumplirla<sup>52</sup>.</li> </ul>

46 CIDH. (31 de diciembre de 2009). *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*. Párr. 116.

47 Corte IDH. Caso Hermanos Landaeta Mejías y Otros vs Venezuela. Sentencia del 27 de agosto de 2014. Excepciones Preliminares, Fondos, Reparaciones y Costas. Serie C núm. 281. Párr. 134; Caso Nadege Dorzema y otros. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia del 24 de octubre de 2012 Serie C núm. 251. Párr. 85.

48 Asamblea General de Naciones Unidas. (2016). *Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación sobre su misión a Chile*. A/HRC/32/36/Add.1. Párr. 29 <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G16/237/82/PDF/G1623782.pdf?OpenElement>; CIDH. (2015) *Informe Anual. Capítulo IV A: Uso de la fuerza*. Párr. 8.

49 CIDH. *Protesta y Derechos Humanos*. Párr. 106; Asamblea General de Naciones Unidas. (2014). *Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias*. A/HRC/26/36. Párr. 59. <https://undocs.org/es/A/HRC/26/36>

50 ACNUDH. *Principios básicos sobre el empleo de la fuerza*. Art. 24. <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/basic-principles-use-force-and-firearms-law-enforcement>

51 Ibidem. Art 26.

52 Ibidem.

## Continuación Esquema nº2

### OBLIGACIÓN Y ESTÁNDARES SOBRE EL USO DE LA FUERZA

ESTÁNDARES	DESCRIPCIÓN DEL ESTÁNDAR
● Rendición de cuentas y vigilancia	● Debe existir un registro detallado de las órdenes, funcionarios/as participantes, respectivas responsabilidades y acciones, por fines tanto de prevención como de su evaluación posterior, y de las eventuales investigaciones judiciales y administrativas de toda situación de abuso <sup>53</sup> . Todo incidente que haya implicado el uso de cualquier tipo de armas por parte de las fuerzas de seguridad debe ser registrado, haya o no afectado la integridad de alguna persona <sup>54</sup> . Las investigaciones sobre uso excesivo de la fuerza deben estar abiertas al escrutinio público con el objeto de asegurar la responsabilidad de los agentes estatales <sup>55</sup> .
● Uso limitado de la fuerza en contextos de manifestaciones sociales	● Se requiere gestión de operativos planificados y llevados a cabo por personal con experiencia y capacitación específica, actuando bajo los protocolos y los principios de legalidad <sup>56</sup> , necesidad y proporcionalidad <sup>57</sup> .
● Máxima restricción de las armas de fuego	● Las armas de fuego deben utilizarse sólo en oportunidades excepcionales en que las policías no puedan reducir o detener con medios no letales a quienes amenazan la vida o la integridad de efectivos policiales o de terceras personas <sup>58</sup> .
● Control en el uso de armas menos letales	● Los Estados deben incorporar protocolos e instancias de formación para los agentes orientados al uso seguro de cada armamento en particular. Los protocolos deben fortalecer la prevención de usos inadecuados o abusivos que puedan resultar en la herida o muerte de personas y deben contemplar supuestos de prohibición de uso de estos armamentos en contextos o frente a personas que puedan implicar riesgos a la integridad física <sup>59</sup> .

#### OBLIGACIÓN

El uso de la fuerza como última alternativa.

Fuente: Elaboración propia a partir de los Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, de Naciones Unidas, Informes de Relatores Especiales sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación; y sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones; jurisprudencia de la Corte IDH, y de los informes sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos (CIDH, 2011); Protesta y Derechos Humanos. Estándares sobre los derechos involucrados en la protesta social y las obligaciones que deben guiar la respuesta estatal (CIDH, 2019).

53 CIDH. *Protesta y Derechos Humanos*. Párr. 170. <https://bit.ly/3jMbtQV>

54 Ibidem. Párr. 351.

55 Caso Montero Aranguren y Otros (Retén de Catia) vs. Venezuela. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia del 5 de julio de 2006. Serie C núm. 150. Párr. 82.

56 ACNUDH. *Principios básicos sobre el empleo de la fuerza*. Principio 11. <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/basic-principles-use-force-and-firearms-law-enforcement>

57 CIDH. *Protesta y Derechos Humanos*. Párr. 107. <https://bit.ly/3jMbtQV>

58 CIDH. *Protesta y Derechos Humanos*.; Párr. 114; ACNUDH. *Principios básicos sobre el empleo de la fuerza*. Principio 4. <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/basic-principles-use-force-and-firearms-law-enforcement>

59 CIDH. *Protesta y Derechos Humanos*. Párr. 125. <https://bit.ly/3jMbtQV>

## 2.2 Estándares internacionales aplicables a los procedimientos de detención

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), en sus artículos 9 y 10, establece que ninguna persona puede ser sometida a detención o prisión arbitrarias, ni privada de libertad, salvo por las causas fijadas por ley y con arreglo al procedimiento establecido en esta. Además, aunque las causas y métodos de detención hubieran sido calificados como legales, no pueden “reputarse como incompatibles con el respeto a los derechos fundamentales del individuo por ser, entre otras cosas, irrazonables, imprevisibles o faltos de proporcionalidad”<sup>60</sup>.

Una vez producida la detención, la persona privada de libertad debe ser tratada humanamente, con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano, resguardando su integridad física, psíquica y moral, informada de las razones de su detención y notificada del cargo o cargos formulados en su contra (artículos 9 y 19 del PIDCP y artículos 5 y 7 de la CADH).

Tampoco se debe hacer uso de la fuerza en las funciones de vigilancia de personas bajo custodia o detenidas “salvo cuando sea estrictamente necesario para mantener la seguridad y el orden en los establecimientos o cuando corra peligro la integridad física de las personas”<sup>61</sup>. Ningún/a funcionario/a policial podrá “infligir, instigar o tolerar ningún acto de tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, ni invocar la orden de un superior o circunstancias especiales, como estado de guerra o amenaza de guerra, amenaza a la seguridad nacional, inestabilidad política interna, o cualquier otra emergencia pública, como justificación de la tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes”<sup>62</sup>.

En los lugares de detención se procurará la separación, siempre que sea posible, entre personas detenidas y personas presas<sup>63</sup>, y entre hombres y mujeres<sup>64</sup>. La detención, el encarcelamiento o la prisión de un niño serán excepcionales, se llevará a cabo de conformidad con la ley y se utilizará tan sólo como medida de último recurso y durante el período más breve que proceda. El niño, niña o adolescente debe ser informado a la brevedad y directamente de los cargos que se le imputan<sup>65</sup>, debe ser separado de los adultos detenidos<sup>66</sup> y, además, debe ser derivado a una autoridad competente dentro de 24 horas para

---

60 Corte IDH, Caso Bámaca Velásquez, supra nota 25. Párr. 139; Caso de los Niños de la Calle (Villagrán Morales y otros), supra nota 25. Párr. 131; Caso Gangaram Panday. Sentencia del 21 de enero de 1994. Serie C 16. Párr. 47; Caso Juan Humberto Sánchez vs. Honduras. Sentencia del 07 de junio de 2005. Párr. 78.

61 ACNUDH. *Principios básicos sobre el empleo de la fuerza*.

62 ACNUDH. (17 de diciembre de 1979). *Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley*. <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/code-conduct-law-enforcement-officials>

63 Asamblea General de Naciones Unidas. (09 de diciembre de 1988). *Conjunto de Principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión*. A/RES/43/173. <http://undocs.org/es/A/RES/43/173>

64 ACNUDH (2013). Normativa y práctica de los derechos humanos para la policía. *Manual ampliado de derechos humanos para la policía*. HR/P/PT/5/Add.3. <https://digitallibrary.un.org/record/517721>

65 Comité de los Derechos del Niño. (23 de abril de 2007). *Examen de los informes presentados por los Estados partes con arreglo al artículo 44 de la Convención. Observaciones finales, Chile*. CRC/C/CHL/CO/3. Párr. 47.

66 Ibidem. Párr. 85.

que se revise la legalidad de su detención y la continuación de esta<sup>67</sup>. Referente a este último punto, la CIDH ha señalado que “los Estados deberían establecer un límite aún menor para el control judicial de las detenciones de los niños”<sup>68</sup>.

### Esquema n°3

## OBLIGACIÓN Y ESTÁNDARES SOBRE PERSONAS EN CUSTODIA POLICIAL

OBLIGACIÓN	ESTÁNDARES	DESCRIPCIÓN DEL ESTÁNDAR
Eliminar las detenciones arbitrarias.	<ul style="list-style-type: none"><li>Las detenciones realizadas por las fuerzas de seguridad deben cumplir con todos los requisitos impuestos por las leyes internas y los estándares internacionales<sup>69</sup>.</li><li>Que la detención se ejerza con arreglo a las normas internacionales de derechos humanos<sup>71</sup>.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>Los Estados deben garantizar que ninguna persona sea sometida a detención o encarcelamiento por causas y métodos que -aun calificados de legales- puedan reputarse como incompatibles con el respeto a los derechos fundamentales del individuo por ser, entre otras cosas, irrazonables, imprevisibles o faltos de proporcionalidad<sup>70</sup>.</li><li>La fuerza empleada por los agentes policiales para inmovilizar o detener a alguien en una manifestación debe ser estrictamente proporcional al objeto que deba alcanzarse y sólo se aplicará en la medida necesaria según la resistencia ofrecida por la persona contra la que es preciso utilizarla<sup>72</sup>. En ningún caso la detención debe hacerse con intención de castigo o discriminación alguna<sup>73</sup>.</li></ul>

67 Ibidem. Párr. 83.

68 CIDH (2011). *Justicia Juvenil y Derechos Humanos en las Américas*. OEA/Ser.L/V/II. (13 julio 2011). Párr. 255. <https://www.oas.org/es/cidh/infancia/docs/pdf/justiciajuvenil.pdf>

69 CIDH. (2015). *Informe Anual*. Capítulo IV A: Uso de la fuerza. Párr. 121.

70 CIDH. *Protesta y Derechos Humanos...*; Corte IDH, Caso Durand y Ugarte. Sentencia del 16 de agosto de 2000. Serie C núm. 68. Párr. 52-56 y 85; Caso Villagrán Morales y otros (Caso de los Niños de la Calle). Sentencia del 19 de noviembre de 1999. Serie C núm. 63. Párr. 131; Caso Suárez Rosero. Sentencia del 12 de noviembre de 1997. Serie C núm. 35. Párr. 43; y Caso Gangaram Panday. Sentencia del 21 de enero de 1994. Serie C núm. 16. Párr. 47.

71 ONU. *Consejo de Derechos Humanos*. Informe conjunto... Párr. 44.

72 CIDH. *Protesta y Derechos Humanos...* Párr. 129.

73 CIDH. Principios y buenas prácticas sobre la protección de las personas privadas de libertad en las Américas. <https://www.oas.org/es/cidh/ppl/actividades/principiosybp.asp>

## Continuación esquema nº3

### OBLIGACIÓN Y ESTÁNDARES SOBRE PERSONAS EN CUSTODIA POLICIAL

#### OBLIGACIÓN

No criminalizar a los líderes y participantes de manifestaciones.

No empleo de la fuerza o armas de fuego sino en casos excepcionales.

#### ESTÁNDARES

- Formulación precisa y sin ambigüedades de los tipos penales.
- No detener o procesar a un manifestante por el hecho de expresar una crítica, una denuncia verbal o un insulto a un agente estatal en un contexto de conflicto o de protesta social<sup>75</sup>.
- Velar por la correcta aplicación del derecho y la búsqueda de la verdad de los hechos sucedidos<sup>77</sup>.

● Vigilancia de personas bajo custodia o detenidos<sup>80</sup>.

#### DESCRIPCIÓN DEL ESTÁNDAR

- Las conductas penalizadas deben estar definidas con claridad como delitos sancionables, precisando sus elementos y los factores que les distinguen de otros comportamientos sancionables bajo otras figuras penales, basándose en el principio de legalidad del artículo 9 de la CADH<sup>74</sup>.
- Una condena u orden de captura originada en el ejercicio de un derecho fundamental en un campo especialmente protegido, puede evidenciar una relación entre el ejercicio del derecho de libertad de expresión y la condena, menoscabando este mismo<sup>76</sup>.
- En algunos casos, a defensores de derechos humanos o manifestantes se les ha imputado delitos como robo u otros basados en acusaciones falsas o pruebas fabricadas<sup>78</sup>. En función de ello, es indispensable la demostración de culpabilidad para la sanción penal de los acusados. La falta de prueba para una sentencia condenatoria viola el principio de presunción de inocencia<sup>79</sup>.
- Respecto a las personas bajo custodia del Estado, las policías no emplearán la fuerza ni armas de fuego sino en casos excepcionales<sup>81</sup>, no obstante, los derechos, obligaciones y responsabilidades de los funcionarios de establecimientos penitenciarios señalados en las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, sobre todo las reglas 33, 34 y 54.

74 CIDH. *Criminalización de defensoras y defensores de derechos humanos*. Párr. 241.

75 El Principio 11 de la *Declaración de principios sobre libertad de expresión* adoptada por la CIDH dispone que: "Los funcionarios públicos están sujetos a un mayor escrutinio por parte de la sociedad. Las leyes que penalizan la expresión ofensiva dirigida a funcionarios públicos generalmente conocidas como 'leyes de desacato' atentan contra la libertad de expresión y el derecho a la información". <http://www.cidh.oas.org/basicos/basicos13.html>

76 CIDH. *Protesta y Derechos Humanos*. Párr. 206.

77 Ibidem. Párr. 216.

78 CIDH. *Criminalización de defensoras y defensores de derechos humanos*. Párr. 180.

79 Corte IDH. Caso López Mendoza vs. Venezuela. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia del 1º de septiembre de 2011. Serie C núm. 233. Párr. 128.

80 ACNUDH. *Principios básicos sobre el empleo de la fuerza*. Principios 15, 16 y 17.

81 ACNUDH. Principios básicos sobre el empleo de la fuerza. Principios 15 y 16.

## Continuación esquema n°3

### OBLIGACIÓN Y ESTÁNDARES SOBRE PERSONAS EN CUSTODIA POLICIAL

OBLIGACIÓN	ESTÁNDARES	DESCRIPCIÓN DEL ESTÁNDAR
Garantizar los derechos de las personas bajo custodia policial.	<ul style="list-style-type: none"><li>● Posición de garante del Estado frente a las personas privadas de libertad.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>● Toda persona privada de libertad tiene derecho a ser tratada con dignidad y el Estado tiene la responsabilidad y el deber de garantizarle la integridad personal mientras se encuentra en reclusión. En consecuencia, el Estado, como responsable de los establecimientos de detención, es el garante de estos derechos.</li></ul>
Eliminar los abusos durante las requisas.	<ul style="list-style-type: none"><li>● Las requisas efectuadas por personal policial deben cumplir con todos los requisitos impuestos por las leyes internas y los estándares internacionales.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>● Las requisas de las personas bajo custodia del Estado deben ser llevadas a cabo por personal del mismo género<sup>82</sup>. De ser posible, a las personas detenidas que se identifican abiertamente como LGBTI se les debe ofrecer la opción de ser requisadas por un oficial del sexo masculino o femenino.</li></ul>
Prohibición absoluta de la tortura, y de la violencia sexual y de otra índole.	<ul style="list-style-type: none"><li>● El Estado debe adoptar todas las medidas para eliminar la tortura, y la violencia sexual y de otra índole contra hombres, mujeres y personas LGBTIQ+, así como a enviar un claro mensaje de repudio a este tipo de actos.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>● El Estado debe adoptar las medidas necesarias para prevenir la tortura, los tratos crueles, inhumanos o degradantes, así como toda forma de abuso policial, dirigida a las personas bajo custodia estatal. Deben adoptarse, especialmente, protocolos y directrices dirigidos a los agentes encargados de hacer cumplir la ley, así como la capacitación y sensibilización sobre derechos humanos, mujeres, orientaciones sexuales e identidades de género no normativas, cuerpos diversos y los derechos de las personas LGBTI<sup>83</sup>.</li></ul>

Fuente: Elaboración propia a partir de los Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, de Naciones Unidas, Informes de Relatores Especiales sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación; y sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones; jurisprudencia de la Corte IDH, y de los informes sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos (CIDH, 2011); Protesta y Derechos Humanos. Estándares sobre los derechos involucrados en la protesta social y las obligaciones que deben guiar la respuesta estatal (CIDH, 2019).

82 CIDH. *Principios y buenas prácticas sobre la protección de las personas privadas de libertad en las Américas*. Principio XXI, *Reglas de la ONU para el tratamiento de las reclusas y las medidas no privativas de libertad para las mujeres delincuentes*. 'Reglas de Bangkok'. Regla 19.

83 OEA. (1994). *Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer* (Convención de Belém do Pará). Art. 8; Corte IDH. (marzo 2020). *Caso Azul Rojas Marín y otra vs. Perú*. [https://corteidh.orcr/docs/casos/articulos/seriec\\_402\\_esp.pdf](https://corteidh.orcr/docs/casos/articulos/seriec_402_esp.pdf). CIDH. (12 noviembre 2015). *Violencia contra personas lesbianas, gays, bisexuales, trans e intersex en América*. OAS/Ser.L/V/II.rev.2. Doc. 36. <https://bit.ly/3PC60mf>

### 3. NORMATIVA NACIONAL

Chile ha ratificado los principales instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos que contienen normas y reglas relativas a la libertad de reunión pacífica y de asociación<sup>84</sup>. A continuación, se identifican las principales normas aplicables a la función policial y el derecho a la reunión pacífica, así como las normas aplicables a los casos de personas bajo custodia policial.



Las policías cumplen un rol fundamental en un Estado democrático de Derecho, tanto en la prevención y detección de delitos, como en la protección del derecho a la integridad personal y otros derechos en el ámbito de la seguridad y el orden público.

---

<sup>84</sup> Por ejemplo, la *Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación racial*, en 1971; el *Pacto internacional de derechos civiles y políticos*, en 1972; el *Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales*, en 1972; la *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*, en 1989; la *Convención americana sobre derechos humanos*, en 1990; la *Convención sobre los derechos del niño*, en 1990; la *Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*, en 1998; la *Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares*, en 2005; la *Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad*, en 2008; y la *Convención internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas*, en 2009. Pero, además, Chile también ha ratificado varios convenios elaborados por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), como el *Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación* (núm. 87), el *Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva* (núm. 98) y el *Convenio sobre los representantes de los trabajadores* (núm. 135), en 1999; y el *Convenio sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes* (núm. 169), en 2008.

## Esquema nº4

### NORMAS RELATIVAS A LA FUNCIÓN POLICIAL Y EL DERECHO A LA LIBERTAD DE REUNIÓN

FUENTE NORMATIVA	CONTENIDO
Constitución Política de la República.	● Artículo 19 núm. 12 que asegura el derecho a la libertad de expresión. Artículo 19 núm. 13 que asegura el derecho “a reunirse pacíficamente sin permiso previo y sin armas, agregando en el inciso siguiente que las reuniones en las plazas, calles y demás lugares de uso público se regirán por las disposiciones generales de la policía”.
Decreto Supremo 1086, de 1983, sobre reuniones públicas (DS 1086) <sup>85</sup> .	● El artículo 2 señala que las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública pueden impedir o disolver cualquier manifestación que no haya sido avisada dentro del plazo fijado por escrito (dos días hábiles a lo menos) y cuya solicitud debe estar firmada por las personas que organizan la reunión, con indicación de su domicilio, profesión y número de su cédula de identidad. En el literal c) del mismo artículo, el Decreto Supremo entrega la facultad a intendentes o gobernadores para no autorizar una marcha o concentración en específico <sup>86</sup> .
Decreto 1364. Establece disposiciones relativas al uso de la fuerza en las intervenciones policiales para el mantenimiento del orden público <sup>87</sup> .	● La circular establece los lineamientos para el uso de la fuerza en las manifestaciones, incluyendo el cumplimiento de la ley, evitar el uso de armas de fuego y prefiriendo la adopción de medidas menos dañinas. El artículo 1 núm. 6 indica que “en caso de reuniones no autorizadas por la autoridad competente y de carácter no violento, los funcionarios policiales evitarán el uso excesivo de la fuerza”.
Circular 1832. Uso de la fuerza. Actualiza instrucciones al respecto <sup>88</sup> .	● Actualiza la regulación, incluyendo los <i>Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y las armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la Ley</i> , normas sobre el uso diferenciado y gradual de la fuerza y el empleo de armas potencialmente letales.
Instructivo para el uso del aerosol irritante OC portátil <sup>89</sup> .	● Regula el uso de aerosol irritante OC portátil.

Fuente: Elaboración propia.

85 Ministerio del Interior de Chile. (15 de septiembre de 1983). *Decreto 1086. Reforma del 10 de octubre de 1989*. <https://www.interior.gob.cl/transparencia/doc/MarcoNormativoAplicable/200/5691825.pdf>

86 INDH. (2015). *Informe de Función Policial 2014*. Plantea que “el hecho de informar el objeto de la marcha o quienes serán las personas que harán uso de la palabra, podrían ser factores a tener en cuenta para negar la autorización a la marcha, lo que constituiría un acto de censura previa, castigado tanto por la Constitución como por los tratados internacionales en derechos humanos”. P. 73.

87 Ministerio del Interior y Seguridad Pública. (4 de diciembre de 2018). *Decreto 1364: Establece disposiciones relativas al uso de la fuerza en las intervenciones policiales para el mantenimiento del orden público*. <http://bcn.cl/2lbhw>

88 Carabineros de Chile. (4 de marzo de 2019). *Circular 1832. Uso de la fuerza: actualiza instrucciones al respecto*. [bcn.cl/2fdto](http://bcn.cl/2fdto).

89 Carabineros de Chile. (16 de octubre de 2020). *Orden General 2799. Cartilla de instrucciones para el uso del aerosol portátil irritante O.C. en Carabineros de Chile*. [https://www.carabineros.cl/transparencia/og/pdf/OG\\_2799\\_16102020.pdf](https://www.carabineros.cl/transparencia/og/pdf/OG_2799_16102020.pdf)

## Esquema nº5

### NORMAS RELATIVAS A PERSONAS BAJO CUSTODIA POLICIAL

FUENTE NORMATIVA	CONTENIDO
Constitución Política de la República.	<ul style="list-style-type: none"><li>● Artículo 19 núm. 1 que garantiza el derecho a la vida y a la integridad física y psíquica de la persona. Artículo 19 núm. 7 que garantiza el derecho a la libertad personal y a la seguridad individual.</li></ul>
Protocolos para el mantenimiento del orden público. Privación de libertad de manifestantes adultos <sup>90</sup> .	<ul style="list-style-type: none"><li>● Señalan que el empleo de la fuerza en las detenciones de manifestantes adultos será la mínima necesaria para inmovilizar al aprehendido; que se debe informar el motivo de la detención y dar a conocer y resguardar los derechos. Además, durante el traslado se debe mantener separados a niños, niñas y adolescentes, y a hombres de mujeres.</li></ul>
Protocolos para el mantenimiento del orden público. Registro de personas privadas de libertad <sup>91</sup> .	<ul style="list-style-type: none"><li>● Se debe mantener un trato humano y justo. La vestimenta deberá ser registrada de modo superficial y por personal del mismo género que la persona detenida. Se prohíben estrictamente los desnudamientos. Tienen un apartado especial las prohibiciones de la tortura y los tratos inhumanos o degradantes, los cuales deberán ser denunciados “de inmediato tanto a la justicia criminal como a la instancia administrativa. Las investigaciones administrativas deberán ser exhaustivas, rápidas e imparciales”.</li></ul>
Protocolos para el mantenimiento del orden público. Privación de libertad de niños, niñas y adolescentes <sup>92</sup> .	<ul style="list-style-type: none"><li>● Reiteran el deber de garantizar la separación entre niños, niñas y adolescentes y personas adultas. La constatación de lesiones debe realizarse a todos los niños, niñas y adolescentes, y los mayores de 14 años detenidos por conductas que la ley no sanciona con penas privativas o restrictivas de libertad no requieren la presencia de un adulto responsable para su libertad.</li></ul>

Fuente: Elaboración propia. Unidad de Estudio INDH

90 Carabineros de Chile. (4 de marzo de 2019). Circular 1832. *Uso de la fuerza: actualiza instrucciones al respecto.*

91 Ibidem.

92 Ibidem.

#### **4. SEGUIMIENTO DE RECOMENDACIONES**

En el marco de los informes del *Programa de Derechos Humanos, Función Policial y Orden Público*, entre los años 2011 y 2020, el INDH realizó un total de 386 recomendaciones al Estado de Chile, 284 son recomendaciones originales y 102 reiteraciones de alguna efectuada con anterioridad.

Dada la importancia de que el Estado cumpla con las recomendaciones emitidas por el INDH, resulta fundamental evaluar las medidas desarrolladas por los organismos estatales para implementarlas y mejorar la protección de los derechos humanos a nivel nacional.

Para cumplir ese objetivo y abordar el seguimiento del conjunto de recomendaciones, ha sido necesario determinar un universo capaz de disminuir su dispersión y reiteración. Para ello, se han considerado todas aquellas que, luego de haber sido indicadas una primera vez, se reiteraron en tres o más ocasiones y se dirigieron a Carabineros de Chile y su superior jerárquico, el Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Como resultado, se obtuvieron diez recomendaciones.

En síntesis, en este trabajo el INDH prioriza un conjunto de recomendaciones que son y han sido, recurrentemente, materia de su preocupación. El esquema nº6 muestra estas recomendaciones junto con los indicadores de cada una y su estado de cumplimiento.

## SÍNTESIS CUMPLIMIENTO DE RECOMENDACIONES

RECOMENDACIONES	INDICADOR	CUMPLIMIENTO
<p>1. Los funcionarios policiales deben estar identificados y con sus distintivos de identidad visibles para la ciudadanía.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Evidenciar el uso de identificación y distintivos de identidad en los agentes</li> <li>● Incluir en los <i>Protocolos para el mantenimiento del orden público</i> la obligación de que las y los funcionarios de la institución policial porten siempre una forma de identificación visible junto con las sanciones específicas ante su inobservancia.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● NO CUMPLIDO</li> <li>● NO CUMPLIDO</li> </ul>
<p>2. No obstaculizar el ingreso de funcionarios/as del INDH a los vehículos institucionales que transportan a personas detenidas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Adopción de medidas necesarias para que no se dificulte el cumplimiento del mandato legal del INDH.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● CUMPLIMIENTO PARCIAL</li> </ul>
<p>3. Realizar los controles de identidad con apego irrestricto a la normativa vigente.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Enmarcar los procedimientos en la legislación y estándares internacionales de derechos humanos.</li> <li>● Eficacia de los controles de identidad.</li> <li>● Contar con registros de los procedimientos de control de identidad.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● NO CUMPLIDO</li> <li>● NO CUMPLIDO</li> <li>● CUMPLIMIENTO PARCIAL</li> </ul>
<p>4. En uso de sus facultades legislativas, el Ministerio del Interior y Seguridad Pública debe enviar al Congreso un proyecto de ley que regule el derecho de reunión conforme a los estándares internacionales de derechos humanos en la materia y, en uso de sus facultades reglamentarias, derogar el Decreto Supremo 1086.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Enviar al Congreso un proyecto de ley que regule el derecho de reunión en conformidad a los estándares internacionales de derechos humanos en la materia.</li> <li>● Derogar el Decreto Supremo 1086.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● SIN INFORMACIÓN</li> <li>● NO CUMPLIDO</li> </ul>

## Continuación esquema n°6

### SÍNTESIS CUMPLIMIENTO DE RECOMENDACIONES

RECOMENDACIONES	INDICADOR	CUMPLIMIENTO
<b>5.</b> Actuar con estricto apego a los Protocolos de mantenimiento del orden público con especial respeto a los principios de necesidad, proporcionalidad, gradualidad y focalización que deben regir el uso de la fuerza policial.	● Modificación de los protocolos policiales para ajustarlos a las normas y principios internacionales de derechos humanos	● CUMPLIMIENTO PARCIAL
	● Regulación de los métodos y medios para ejercer el uso de la fuerza por medio de una ley que considere los principios de necesidad, proporcionalidad, precaución y rendición de cuentas	● NO CUMPLIDO
	● Existencia de registros que den cuenta del respeto a los principios de necesidad, proporcionalidad, gradualidad y focalización que deben regir el uso de la fuerza policial	● NO CUMPLIDO
<b>6.</b> Hacer un uso racional de la fuerza al momento de la detención y eliminar por completo los actos violentos, tanto físicos como psicológicos, vinculados a golpizas y agresiones sexuales, los cuales se encuentran tipificados como delitos de tortura.	● Rendición de cuentas sobre el apego de Carabineros a sus propios protocolos, así como a los estándares internacionales de derechos humanos, al momento de la detención y de la custodia de personas privadas de libertad.	● NO CUMPLIDO
	● Implementar medidas para prevenir la tortura, malos tratos y violencia sexual.	● NO CUMPLIDO
	● Inclusión en los planes de estudios de capacitación de las fuerzas policiales temáticas vinculadas a la prevención de la tortura y otros tratos y penas crueles, inhumanos y degradantes.	● SIN INFORMACIÓN SUFICIENTE
	● Cantidad de causas por violencia institucional que involucran a funcionarios de la institución policial.	● SIN INFORMACIÓN

## Continuación esquema n°6

### SÍNTESIS CUMPLIMIENTO DE RECOMENDACIONES

RECOMENDACIONES	INDICADOR	CUMPLIMIENTO
<p><b>7.</b> Se recomienda al Ministerio del Interior y Seguridad Pública incluir en la información semestral que debe aportar al Senado y a la Cámara de Diputadas y Diputados, de acuerdo con el art. 5 de la Ley 20.502, las políticas que está promoviendo para avanzar hacia una mayor adecuación a los estándares internacionales de derechos humanos respecto de la actuación de las policías en el control del orden público. Incorporar también las medidas que ha adoptado para ejercer el control sobre las policías, de manera especial aquellas adoptadas para ejercer control en las regiones con presencia de población indígena.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Envío de la información semestral al Senado y a la Cámara de Diputadas y Diputados sobre los avances en la implementación y los resultados parciales de los programas de seguridad pública.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>SIN INFORMACIÓN</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Inclusión en los informes semestrales de las medidas adoptadas para ejercer el control sobre las policías.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>SIN INFORMACIÓN</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Rendición de cuentas en los informes semestrales acerca de la adecuación del actuar policial a los estándares internacionales de derechos humanos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>SIN INFORMACIÓN</li> </ul>
<p><b>8.</b> Facilitar la información sobre la composición de las sustancias lacrimógenas, su concentración en el aire, sus repercusiones para la salud de las personas, y avanzar en su regulación, ajustándola a los estándares internacionales.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Disponer de informes de evaluación de los riesgos para la salud de las exposiciones a sustancias lacrimógenas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>NO CUMPLIDO</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Informar los detalles sobre la concentración de las sustancias lacrimógenas en el aire y en el agua de los vehículos lanza aguas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>NO CUMPLIDO</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Avanzar en la regulación del uso de gases lacrimógenos, ajustándolos a los estándares internacionales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>NO CUMPLIDO</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Desarrollar pautas de atribución de responsabilidades.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>NO CUMPLIDO</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Desarrollar sistemas de fiscalización de la concentración de sustancias lacrimógenas en el aire.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>NO CUMPLIDO</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Monitoreo estatal del uso y efectos de las sustancias lacrimógenas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>NO CUMPLIDO</li> </ul>	

## SÍNTESIS CUMPLIMIENTO DE RECOMENDACIONES

RECOMENDACIONES	INDICADOR	CUMPLIMIENTO
<p><b>9.</b> Efectuar los procedimientos policiales que involucren a población indígena con estricta sujeción a la normativa constitucional y legal vigente, con especial consideración de la posible concurrencia de niños, niñas y adolescentes.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Protocolo diferenciado para uso de la fuerza con respecto a niños, niñas y adolescentes de pueblos indígenas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● CUMPLIMIENTO PARCIAL</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Seguimiento de las sentencias y resoluciones judiciales relacionadas con los límites y procedimientos policiales, vinculados específicamente a comunidades indígenas y en consideración de las resoluciones para realizar ajustes a los procedimientos policiales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● NO CUMPLIDO</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Estadísticas específicas de violencia institucional que afecte a comunidades mapuches.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● NO CUMPLIDO</li> </ul>
<p><b>10.</b> Asegurar que las y los observadores de derechos humanos, fotorreporteros y personas que brindan asistencia en el contexto de las manifestaciones sociales puedan llevar a cabo su trabajo sin restricciones ni temor a represalias.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Ausencia de detenciones, hostigamiento o ataques contra observadores de derechos humanos, brigadistas de salud o fotorreporteros por el hecho de ejercer su labor.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● NO CUMPLIDO</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Ausencia de retención, decomiso o destrucción de equipos y materiales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● CUMPLIMIENTO PARCIAL</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>● A no recurrir aseveraciones de seguridad sin fundamento para limitar el acceso de las y los fotorreporteros y observadores de derechos humanos a sus procedimientos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● NO CUMPLIDO</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Inclusión en los planes de estudios de capacitación de las fuerzas policiales temáticas vinculadas a estos tres grupos, con enfoque de género y etnia: su rol, función, responsabilidades y los derechos que deben ser protegidos para el cabal cumplimiento de sus funciones.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● NO CUMPLIDO</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Mejorar los protocolos vinculados al trato con personas y organizaciones de la sociedad civil, y trato y diálogo con medios de comunicación social. Incluir un protocolo específico respecto del trato y diálogo con brigadistas de salud.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● CUMPLIMIENTO PARCIAL</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Promulgar una ley que reconozca y proteja los derechos de todos los defensores, prestando atención específica a sus necesidades.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● SIN INFORMACIÓN</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Registro desagregado de las violaciones de derechos humanos que se cometen contra personas defensoras de los derechos humanos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● NO CUMPLIDO</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia.

## 4.1 Los funcionarios policiales deben estar identificados y con sus distintivos de identidad visibles para la ciudadanía

La falta de identificación supone un obstáculo que impide la investigación efectiva de aquellos hechos que pueden ser constitutivos de delitos o faltas administrativas, así como la rendición de cuentas institucional sobre lo sucedido, lo que redundaría en el deterioro de la imagen y el prestigio del cuerpo de Carabineros al quedar impunes las conductas irregulares o delictivas de sus funcionarios. La CIDH añade que la "reconstrucción de los hechos y el valor de registros audiovisuales y testimonios como evidencia se ve fuertemente limitado si no es posible identificar a los agentes directamente involucrados como funcionarios del Estado y con su identidad personal"<sup>93</sup>.

Para evaluar el cumplimiento de esta recomendación es preciso atender a los siguientes indicadores:

### 4.1.1 Evidenciar el uso de identificación y distintivos de identidad en los agentes policiales

Desde el 2011 el INDH ha estado denunciando la ausencia de identificación, o identificaciones ocultas bajo los chalecos de protección, por parte de carabineros que ejercían funciones de control del orden público durante las manifestaciones sociales. La obligación de exhibir el nombre y rango en sus uniformes, fue también señalada por la Contraloría General de la República a finales de 2019, ante las imágenes de funcionarios de Carabineros luciendo apodos<sup>94</sup> o derechamente sin identificación en sus uniformes<sup>95</sup>. El INDH constató, igualmente, que integrantes del personal antidisturbios mantenían el protector cervical de sus cascos alzado, lo que impedía ver el número de la sección a la que pertenecían.

El 20 de noviembre de 2022 Carabineros de Chile informó a varias instituciones estatales, entre ellas el INDH, la sustitución del parche identificatorio que mostraba claramente las iniciales y apellido de las y los carabineros que realizan funciones en Control de Orden Público, debido a situaciones que habrían puesto en riesgo su seguridad y la de sus familiares, por un código alfanumérico compuesto por el grado y su código, el cual "es único, irrepetible e intransferible para cada funcionario que forma parte de la Institución"<sup>96</sup>. La Contraloría General de República, junto con definir expresamente que el General Director dispone de la atribución para tomar esta determinación, previno que el distintivo "debe ser único e intransferible, debiendo encontrarse permanentemente visible y entendible para terceras personas"<sup>97</sup>.

---

93 CIDH. *Protesta y Derechos Humanos*. Párr. 238.

94 Contraloría General de la República [@Contraloría.cl]. (19 de noviembre de 2019). "La identificación del uniformado y de su rango debe indicar...", disponible en [bit.ly/3jk1nsK](https://bit.ly/3jk1nsK). Consultado el 30 de junio de 2023.

95 T13. (7 de noviembre de 2019). Contraloría evalúa seguir acciones para evitar que Carabineros actúen sin identificaciones visibles. [http://bit.ly/3hUydAI](https://bit.ly/3hUydAI)

96 Carabineros de Chile. Oficio 74 del 22 de noviembre de 2022.

97 Contraloría General de la República. (2022). Dictamen. <https://www.diarioconstitucional.cl/wp-content/uploads/2022/07/Dictamen-N%C2%B0-E226028N22.pdf>

En referencia a esta modificación, organizaciones de la sociedad civil entrevistadas para este capítulo coinciden en señalar que el nuevo parche identificador no es visible ni es portado por todos los funcionarios, de hecho, desde las organizaciones indican que “hay algunos que lo tienen visible, pero algunos que llevan una radio, se lo ponen justo debajo. Hay otros que lo tapan con una solapa”<sup>98</sup>. Además, advierten que “muchos COP que están en un procedimiento, que se están llevando a alguien, siguen levantando el protector cervical para que no se vea su identificación”<sup>99</sup>.

En el segundo semestre de 2023, el INDH recibió fotografías que registraban a funcionarios policiales con la identificación oculta detrás de implementos como la radio, los chalecos, etc. El 7 de agosto el Instituto envió a Carabineros un oficio<sup>100</sup> señalando esta situación y los estándares al respecto, y solicitó informar las medidas adoptadas por la institución frente al ocultamiento o mal uso de los parches identificativos. Al cierre de este capítulo, el INDH aún no ha recibido respuesta.

Finalmente, sobre el cambio del nombre por el código, si bien son entendibles los argumentos planteados por Carabineros en cuanto a la seguridad de sus funcionarios, se debe considerar que no es fácil que las personas víctimas de vulneraciones recuerden los números que les permitirían identificar a sus agresores: “sí o sí tiene que haber alguien grabando para que, de alguna forma, reafirme el testimonio de la persona afectada, porque por ciertos rasgos, altura, contextura, se puede ubicar al carabinero determinado, pero por el parche es muy difícil”<sup>101</sup>.

#### **4.1.3 Incluir en los Protocolos para el mantenimiento del orden público, la obligación de que las y los funcionarios de la institución policial porten siempre una forma de identificación visible junto con las sanciones específicas ante su inobservancia**

Ante la observación reiterada de efectivos policiales sin identificación, el INDH ha insistido en el imperativo de que los Protocolos para el mantenimiento del orden público de Carabineros instruyan a sus funcionarios/as sobre la obligación de usar siempre una forma de identificación visible durante las manifestaciones, junto con las sanciones específicas ante su inobservancia<sup>102</sup>. Según la División de Seguridad Pública de la Subsecretaría del Interior, esta obligación será incluida en los próximos protocolos<sup>103</sup>, cuya tramitación está a la espera de la aprobación de la ley que regula el uso de la fuerza.

---

98 M. Cisterna, M. Directora ejecutiva de Casa Memoria. Entrevista personal. 20 de junio de 2023. Sandoval, C. Organización Muros y Resistencia. Entrevista personal. 31 de agosto de 2023.

99 C. Sandoval.

100 INDH. Oficio 402 del 7 de agosto de 2023.

101 C. Sandoval.

102 INDH (2019). *Informe: Programa de derechos humanos, función policial y orden público 2018*. Pág. 157. <https://bit.ly/3tofklf>

103 C. Garrido, Jefa de la División de Seguridad Pública de la Subsecretaría del Interior. Entrevista personal, 24 de julio de 2023.

## 4.2 No obstaculizar el ingreso del INDH a vehículos institucionales que transportan personas detenidas

La Contraloría dictaminó en 2012 que las y los funcionarios del INDH tienen la facultad de “ingresar a cualquier lugar espacialmente limitado, que se encuentre a cargo de funcionarios públicos, en que pueda configurarse una privación de libertad, con la finalidad de obtener antecedentes necesarios para el cumplimiento de las atribuciones de este organismo”<sup>104</sup>. No obstante, las y los funcionarios del Instituto han sufrido, si bien no de forma sistemática, impedimentos a la hora de acceder a los vehículos policiales en los que había personas privadas de libertad.

Un aspecto favorable al cumplimiento de esta recomendación dice relación con la incorporación en los Protocolos para el mantenimiento y restablecimiento del orden público, de la siguiente norma:

las personas comisionadas por el Instituto Nacional de Derechos Humanos, para observar el respeto de los derechos fundamentales durante el desarrollo de una manifestación, así como los expertos y el personal de apoyo del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura y funcionarios de la Defensoría de la Niñez designados para estos efectos, se les debe permitir el ingreso a cualquier lugar donde una persona esté o pueda estar privada de libertad<sup>105</sup>.

Sin embargo, el acceso a los vehículos en los que hubiera, o pudiese haber, personas privadas de libertad, ha sido impedido o dificultado durante la vigencia de los protocolos aprobados por la circular 1832 de Carabineros de Chile que dejan claro que “el personero del INDH podrá verificar si en el interior del vehículo policial existen personas civiles detenidas, pudiendo identificarlas, conocer el motivo de su detención y la Unidad Policial a la que van a ser trasladadas”.

A fines de 2020, la Dirección Nacional de Orden y Seguridad de Carabineros puso a disposición de las zonas del país instrucciones relativas al cuadro de actuación con autoridades del Poder Judicial, del Ministerio Público y Defensoría Penal Pública, el Instituto Nacional de Derechos Humanos y otras instituciones, el que habría trabajado conjuntamente con la Dirección de Derechos Humanos y Protección de la Familia y Dirección de Justicia “con la finalidad de que se tenga claridad en los servicios de guardia y población de las facultades de cada organismo en torno al ingreso a calabozos y vehículos policiales, entrevistas con imputados u otras medidas”<sup>106</sup>.

Consultado el Ministerio del Interior y Seguridad Pública sobre si la potestad que tiene el INDH de subir a los vehículos para observar el estado de las personas privadas de libertad, quedará explícitamente incluida en los nuevos protocolos que han trabajado, el organismo señaló no poder asegurarlo, aunque indicó que se agragarán con mayor detalle las labores que desarrolla el Instituto.

---

104 Contraloría General de la República. Dictamen 58.070. <https://bibliotecadigital.indh.cl/bitstream/handle/123456789/244/Dictamen.pdf?sequence=5&isAllowed=y>

105 Carabineros de Chile. Orden General 2870. Protocolos para el mantenimiento y restablecimiento del orden público. Protocolo 1.1.

106 Carabineros de Chile. Oficio 58 del 30 de agosto de 2023.

### 4.3 Realizar los controles de identidad con apego irrestricto a la normativa vigente

El artículo 85 del Código Procesal Penal requiere indicios para la realización de un control de identidad. A partir de la modificación legal introducida por la Ley 20.931 de 2016<sup>107</sup> se permite efectuar controles preventivos a cualquier persona de 18 años o más, sin necesidad de esos indicios. Sin embargo, en el marco del ejercicio de esta facultad, no se autorizaba al personal policial a realizar registro de vestimentas, equipajes ni vehículos. La Ley 21.560 de 2023 modificó esta última precaución para permitir a las y los carabineros “realizar controles preventivos de los ocupantes de un vehículo motorizado pudiendo realizar registros al interior de los maleteros o portaequipajes del respectivo vehículo o en uno de tracción animal”<sup>108</sup>.

Lo indicadores asociados a esta recomendación son:

#### 4.3.1 Enmarcar los procedimientos en la legislación y en los estándares internacionales de derechos humanos

Un problema detectado en la práctica, a lo largo de estos años, ha sido la poca claridad que existe en la diferencia entre el control de identidad preventivo y el investigativo, y en su regulación, no sólo en la ciudadanía, sino que también en los funcionarios policiales. Así, el INDH ha identificado, ya sea por observación directa o derivada de la propia información facilitada por Carabineros, la práctica de realizar revisiones de bolsos y mochilas a escolares sin siquiera estar dentro del marco de un control de identidad y la realización de controles preventivos a menores de 18 años, e, incluso, a menores de 14 años<sup>109</sup>.

El 30 de junio se envió un oficio a Carabineros<sup>110</sup> a fin de evaluar los procedimientos de controles de identidad, pero no se ha recibido respuesta.

#### 4.3.2 Eficacia de los controles de identidad

El INDH ha constatado la gran cantidad de controles que se realizan anualmente y la tendencia clara de un incremento en la aplicación de controles preventivos en desmedro de los controles del Código Procesal Penal (CPP), tendencia que se ha ido incrementando en el tiempo. Así, durante 2018 ambas policías realizaron 4.453.739 controles preventivos de identidad, para ejecutar un total de 98.191 órdenes de detención pendientes. Este 2,2% de eficacia contrasta con el 6,2% que mostraba en los años previos el

---

107 Ley 20.931. <https://bcn.cl/2n1lm>

108 Ley 21.560. Art. 11. <https://bcn.cl/3epnb>

109 Durante 2019, el INDH tomó conocimiento de que se habían realizado alrededor de 70.000 controles preventivos a menores de dieciocho años entre abril de 2017 y marzo de 2018 y se recibieron denuncias y registros de personal policial realizando controles preventivos a adolescentes menores de 18 años en las inmediaciones de recintos educacionales, incluyendo revisión de bolsos.

<https://derecho.udp.cl/carabineros-realizo-70-317-controles-preventivos-a-menores-de-edad/>

110 INDH. Oficio 329 del 30 de junio de 2023.



control de identidad del CPP, forma de control que ya en ese momento exhibía una progresiva disminución, desde un promedio de 2 millones de controles al año a 400.000, aproximadamente<sup>111</sup>. En 2022 la eficacia, entendida como detectar personas con órdenes de detención, se mantendría en 2,13% para los controles preventivos y de 16,61% en los controles de identidad del CPP<sup>112</sup>.

Para evaluar la eficacia de los controles de identidad preventivos realizados durante las manifestaciones sociales, el 30 de junio se envió un oficio<sup>113</sup> a Carabineros consultando por la cantidad de controles preventivos realizados en este contexto, junto con el número de detenciones efectuadas. A la fecha de cierre de este capítulo no se ha recibido respuesta.

### **4.3.3 Contar con registros de los procedimientos de control de identidad claros y accesibles a la ciudadanía**

Para conocer la aplicación práctica que ha tenido el control preventivo, el artículo 12 de la Ley 20.931 instruye a las policías informar trimestralmente al Ministerio del Interior y Seguridad Pública sobre los antecedentes que les sean requeridos por este último, y, a su vez, al Ministerio del Interior y Seguridad Pública, publicar en su página web la estadística trimestral correspondiente.

Durante el primer año de vigencia de la Ley 20.931, el INDH señaló que la información sobre controles preventivos publicada por la Subsecretaría del Interior estaba desactualizada y solo consistía en una cifra total de controles de este tipo efectuados por Carabineros y la Policía de Investigaciones (PDI), además de la cantidad de controles terminados en detención y del número de casos en que las personas controladas preventivamente contaban con antecedentes penales (detenciones). En la actualidad, la información trimestral publicada sigue reducida a una tabla con datos nacionales sin desagregar y cuyas variables no posibilitan evaluar la aplicación práctica que ha tenido el control preventivo de identidad; la forma en que se lleva adelante y sus resultados en lo relativo al orden y la seguridad pública; y a la disminución de la delincuencia y a la captura de las personas prófugas de la justicia.

Además, es pertinente señalar el cambio de terminología de las variables informadas por la Subsecretaría del Interior en sus reportes de controles de identidad preventivos. Si hasta el primer trimestre de 2018 se reportaban números de “detenciones órdenes pendientes” y “registran antecedentes penales”, en el segundo semestre del mismo año se informó de “detenciones” junto con “registran antecedentes penales”. En el tercer trimestre y hasta la fecha, reportan “n.º controles terminados en detención” y “n.º consultas con antecedentes (detenciones)”. Estas categorías permitirían a la población, superficialmente, analizar los índices de eficacia de los controles de identidad preventivos, puesto que, dentro del “n.º controles terminados en detención” podría incluirse, no solo aquellas personas con órdenes de detención pendientes, para lo cual se incluyó el artículo 12 en la Ley 20.931, sino también casos de flagrancia.

---

111 Datos entregados por Carabineros de Chile y el Ministerio Público en la tramitación del boletín 11.314- 25, referidos en el informe sobre el proyecto de ley que modifica la Ley 20.931 haciendo aplicable el control preventivo de identidad desde los 16 años.

112 <https://derecho.udp.cl/columna-de-mauricio-duce-el-ano-del-pensamiento-magico-una-puesta-al-dia-en-materia-de-controles-de-identidad/>

113 INDH. Oficio 329 del 30 de junio de 2023.

En cuanto a los registros de los controles de identidad, más allá de la información reportada por la Subsecretaría del Interior, el *Manual de uso y registro de videocámaras en el servicio policial*<sup>114</sup> instruye que los funcionarios policiales responsables de hacer uso de las videocámaras corporales deberán grabar, entre otras situaciones, los controles de identidad. Si a raíz de este control la persona es conducida a un cuartel policial “la grabación será hasta que ingrese a un vehículo que cuente con sistema de registro audiovisual o, en su defecto, hasta que haga ingreso al cuartel policial”. Con el fin de observar el cumplimiento de esta instrucción, el INDH envió un oficio a Carabineros para consultar por la cantidad de grabaciones de procedimientos de control de identidad realizadas desde enero de 2022<sup>115</sup>.

En lo referente a estas grabaciones, la División de Seguridad Pública advierte no tener acceso a las videocámaras corporales: “tenemos que solicitar a propósito de una causa judicial. Se puede solicitar más antecedentes respecto a un caso específico. Pero no hay una llegada sistemática”<sup>116</sup>.

#### **4.4 En el uso de sus facultades legislativas, el Ministerio del Interior y Seguridad Pública debe enviar al Congreso un proyecto de ley que regule el derecho de reunión conforme a los estándares internacionales de derechos humanos en la materia y en uso de sus facultades reglamentarias, derogar el Decreto Supremo 1086**

El 3 de marzo de 2022, el Gobierno del Presidente Sebastián Piñera ingresó al Senado un proyecto de reforma constitucional que modifica el artículo 19, número 13 de la Carta Fundamental con el objeto de “establecer, a través de una reforma constitucional, la reserva legal respecto al ejercicio del derecho de reunión pacífica en plazas, calles y demás lugares de uso público”<sup>117</sup>. Este proyecto de reforma constitucional atiende las advertencias de organismos internacionales (ACNUDH, CIDH) y nacionales (INDH) respecto a la regulación del derecho a reunión pacífica en normas de carácter infra legal. El proyecto cuenta con un artículo único que reemplaza la expresión “disposiciones generales de policía”, por la voz “ley”. De este modo el artículo 19, número 13 rezaría: “Las reuniones en las plazas, calles y demás lugares de uso público, se regirán por ley”.

Con fecha 9 de marzo de 2022, el Ejecutivo ingresó también al Congreso Nacional, a través del Senado, el proyecto de ley que “Promueve y regula el ejercicio del derecho de reunión pacífica en espacios públicos”<sup>118</sup> que incorpora una regulación tanto de las manifestaciones públicas que denomina “organizadas” como de las “espontáneas”, formulando la obligación de comunicar la intención de convocar las primeras, bajo penas de multa cuando se omita la comunicación (1 a 1,5 unidades tributarias mensuales,

---

114 Dirección General de Carabineros. Orden General 2732 del 10 de enero de 2020.

115 INDH. Oficio 329.

116 C. Garrido

117 Boletín 14.833-07. Se encuentra en el Primer trámite constitucional en la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado, sin avances desde el 08 de marzo de 2022. [http://www.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php?boletin\\_ini=14833-07](http://www.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php?boletin_ini=14833-07)

118 Boletín 14.843-07. Se encuentra en el Primer trámite constitucional en la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado, sin avances desde el 19 de abril de 2022.

UTM), se presente una comunicación extemporánea (0,5 a 1 UTM) y cuando se indique un domicilio falso o inexistente en la comunicación (1 a 10 UTM). Dicha obligación es muy similar al aviso que define el Decreto Supremo 1086 todavía vigente, y a la respuesta estatal frente a manifestaciones no notificadas: la autoridad competente dispondrá su disolución, en cualquier etapa de su desarrollo.

Si bien el proyecto explicitaba que la ley se ajustaba al derecho internacional de los derechos humanos<sup>119</sup>, no se puede soslayar lo señalado por la CIDH en referencia a que “la falta de notificación previa de los organizadores a las autoridades no debe motivar la disolución de la reunión, ni la imposición a sus organizadores, líderes o sus asociaciones de sanciones penales o administrativas como el pago de multas o la privación de libertad”<sup>120</sup>. El Relator Especial consideró, respecto a la obligación de aviso presente en el Decreto Supremo 1086, similar a la de comunicación presente en el proyecto de ley, que “este marco normativo es de facto un régimen de autorización que no solo contradice la Constitución de Chile, sino que es incompatible con el derecho internacional y con las mejores prácticas que rigen la libertad de reunión pacífica”<sup>121</sup>.

Desde la División de Seguridad Pública de la Subsecretaría del Interior<sup>122</sup> no hubo respuesta sobre la derogación del Decreto Supremo 1086. Respecto al proyecto de ley que regule el derecho a reunión, la División especificó que “muchos de los elementos que están en la RUF [refiriéndose al proyecto de ley que regula el uso de la fuerza], sobre todo desde el punto de vista del desarrollo conceptual, están basados justamente en la normativa relacionada con el derecho a reunión, en la revisión de la literatura comparada. Sin embargo, no hay legislación que se esté discutiendo al respecto”.

En agosto de 2023, el INDH ofició a la Ministra del Interior<sup>123</sup> consultando por la presentación al Parlamento de un proyecto de ley que regule el derecho a reunión y, en caso afirmativo, la fecha estimada, junto con la posible derogación del Decreto Supremo 1086. A la fecha de cierre de este capítulo aún no se recibe respuesta.

---

119 Boletín 14.833-07. “Además de la necesaria adecuación formal del régimen normativo interno, el presente proyecto de ley se hace cargo de realizar las necesarias adecuaciones materiales en cuanto al ejercicio del derecho de reunión pacífica, a fin de responder a las recomendaciones formuladas por los organismos de derechos humanos a Chile y a los estándares internacionales de derechos humanos existentes”.

120 CIDH. *Protesta y Derechos Humanos*. Párr. 60.

121 Asamblea General de Naciones Unidas. (24 de octubre de 2016). *Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación sobre su misión a Chile*. Párr. 17 A/HRC/32/36/Add.1. <http://undocs.org/es/A/HRC/32/36/Add.1>

122 C. Garrido.

123 INDH. Oficio 450 del 25 de agosto de 2023.

## **4.5 Actuar con estricto apego a los Protocolos de mantenimiento del orden público con especial respeto a los principios de necesidad, proporcionalidad, gradualidad y focalización que deben regir el uso de la fuerza policial**

### **4.5.1 Modificación de los protocolos policiales para ajustarlos a las normas y principios internacionales de derechos humanos**

En relación con este indicador, es necesario considerar los compromisos estatales adquiridos con la CIDH a raíz de la aportación del Informe de Fondo 31/17 en el caso 12.880 Edmundo Alex Lemun Saavedra y otros, en el que, como se señaló, se estableció la responsabilidad del Estado de Chile por la violación a los derechos a la vida, integridad personal, igualdad y no discriminación, derechos del niño, derechos a las garantías judiciales y protección judicial de Alex Lemun, su familia y la comunidad Requen Lemun. De esta manera, en 2018 el Estado de Chile se comprometió, entre otros puntos, a aprobar un Decreto Presidencial que contuviera un mandato para la revisión de protocolos existentes en la materia a la luz de los estándares internacionales con la participación de la sociedad civil y del INDH y reportar anualmente, de manera pública, estadísticas relativas al uso de la fuerza y episodios violentos.

Si bien el acuerdo incluía la participación del INDH en esta instancia de revisión, en la práctica el Instituto fue convocado sólo a dos reuniones informativas. Y de sus 68 observaciones a la propuesta de protocolos, el Ministerio del Interior acogió diez.

En noviembre de 2018, el Ministerio del Interior y Seguridad Pública dictó el Decreto Supremo 1364 que "establece disposiciones relativas al uso de la fuerza en las intervenciones para el mantenimiento del orden público", y en marzo de 2019 la Circular 1832 sobre uso de la fuerza que contiene, anexa, la Orden General 2635 que aprueba el nuevo texto de los *Protocolos para el mantenimiento del orden público*<sup>124</sup>.

En octubre de 2019, el INDH participó en algunas reuniones dirigidas por el Ministerio del Interior para revisar el protocolo 2.8, sobre uso de escopeta antidisturbios y, posteriormente, envió sus observaciones. Las modificaciones finalmente efectuadas se publicaron en julio de 2020 (Orden General 2.780).

Una nueva modificación a los protocolos se trabajó durante el año 2021. En esa oportunidad, efectivamente, el INDH participó junto con la Defensoría de la Niñez y la Subsecretaría de Derechos Humanos, en las instancias dirigidas por el Ministerio del Interior y Seguridad Pública cuya finalidad era la revisión y modificación de todos los protocolos. En la práctica se alcanzó a modificar cinco<sup>125</sup> y el trabajo posterior quedó suspendido.

---

124 Antes de esta publicación, existió una versión del año 2013, que fue dada a conocer públicamente por Carabineros a solicitud del INDH durante el año 2014.

125 Protocolos 1.1, 2.1, 2.2, 2.3 y 2.4.

En los protocolos modificados, el INDH destaca positivamente la eliminación de la clasificación de las manifestaciones en “lícitas o ilícitas” y, dentro de estas últimas, en “violentas o agresivas”, que estaba presente en los protocolos previos. El nuevo protocolo 1.1 especifica que la manifestación siempre es legítima, aunque no sea autorizada, y diferencia la manifestación, en sí misma, de los eventuales actos ilícitos que pudiesen cometerse. La intervención policial con medios disuasivos o mediante detenciones se dirigiría exclusivamente hacia quienes cometen acciones ilícitas. También se observa un avance en el reconocimiento de las “manifestaciones espontáneas” que, de acuerdo con la regulación previa, podían ser consideradas ilícitas.

En contraposición, al INDH le preocupa la inclusión, dentro de las acciones consideradas como ilícitas, no sólo de la comisión de delitos o faltas, sino también el supuesto de que la manifestación constituya una “carga desproporcionada” para el resto de la población, que se define como “cuando una reunión impide el acceso a servicios básicos bloqueando la entrada al servicio de urgencias de un hospital, altera de manera grave y sostenida el tráfico o afecta la economía mediante, por ejemplo, la obstrucción durante varios días de una vía principal”<sup>126</sup>.

Si bien se observa que esta propuesta trata de avanzar en la definición de elementos objetivos que doten de un contenido específico y acotado a la idea de “carga desproporcionada” al incorporar el concepto recogido en la Observación General 37 del Comité de Derechos Humanos, el INDH manifestó que las alegaciones de que una reunión dará lugar a una interrupción indebida del tráfico y de la circulación de los peatones debe fundamentarse para permitir valorar la pertinencia de la restricción<sup>127</sup>. Todas las restricciones deben tener un fundamento “legítimo y reconocido en la ley (principio de legalidad), y lo mismo se aplica al mandato y las atribuciones de la autoridad que decida esas medidas. La propia ley debe ser lo suficientemente precisa para que una persona pueda determinar si su conducta sería o no contraria a la ley y prever también las posibles consecuencias de una eventual vulneración”<sup>128</sup>. Las restricciones propuestas deberían expresarse por escrito<sup>129</sup>.

Los protocolos definitivos fueron publicados en la Orden General 2870, el 20 de septiembre de 2021, pero quedaron quince protocolos por actualizar, que son los que en rigor contienen las regulaciones más específicas de los distintos medios disuasivos con que cuenta la fuerza pública (gases, lanza aguas, escopetas antidisturbios), además de la regulación de la detención de adultos y menores de edad. En agosto de 2021 se convocó nuevamente al INDH junto con la Defensoría de la Niñez, la Subsecretaría de Derechos Humanos, Human Rights Watch y el ACNUDH para iniciar la revisión de los protocolos 2.5 *Trabajo del vehículo lanza agua* y 2.8 *Empleo de la escopeta antidisturbios*, pero por

---

126 Carabineros de Chile. Orden General 2870. Protocolo 1.1.

127 INDH. *Minuta comentarios INDH sobre sobre nuevos protocolos de Carabineros para el mantenimiento y restablecimiento del orden público* (versión 2021), aprobada por el Consejo del INDH el 15 de marzo de 2021, enviada a la Subsecretaría del Interior por medio del Oficio 248 del 25 de marzo de 2021.

128 Consejo de Derechos Humanos. (4 de febrero de 2016). *Informe conjunto del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones*. Nota de Secretaría. A/HRC/31/66. Párr. 30 <https://undocs.org/A/HRC/31/66>

129 Ibidem. Párr. 36 b.

motivos que se desconocen, el trabajo no progresó. La falta de avance en la modificación de todos los protocolos estaría, por tanto, desatendiendo el *Acuerdo de Cumplimiento de las Recomendaciones emitidas por la CIDH en el caso Alex Lemun v/s Chile*.

La División de Seguridad Pública de la Subsecretaría del Interior<sup>130</sup> señaló que los protocolos que ha revisado esta nueva administración son, precisamente, los tres primeros, es decir, los actualizados en el Gobierno de Sebastián Piñera, y que la revisión de los protocolos pendientes queda postergada hasta la aprobación del proyecto de ley para la regulación del uso de la fuerza<sup>131</sup> que actualmente se encuentra en el primer trámite constitucional en la Cámara de Diputadas y Diputados, en discusión inmediata desde el 21 de agosto de 2023. Es preocupante, por lo demás, que en esta nueva actualización de los protocolos no se haya convocado al INDH ni a organizaciones de la sociedad civil dedicadas al monitoreo, tal como establece el acuerdo para el cumplimiento de las recomendaciones y el Decreto Supremo 1364.

Adicionalmente, aún existen aspectos de la actuación policial relacionados con la gestión del orden público que se desconocen: la reducción de las personas que van a ser detenidas, el uso de esposas de seguridad, el trabajo de arietes, el registro de procedimientos, o el empleo del bastón antidisturbios, entre otros, los que al ser omitidos de los *Protocolos para el mantenimiento del orden público*<sup>132</sup> podrían estar incluidos en el *Manual de control de orden público*, que reviste carácter de secreto, alejándose del escrutinio público.

#### **45.2 Regulación de los métodos y medios para ejercer el uso de la fuerza por medio de una ley que considere los principios de necesidad, proporcionalidad, precaución y rendición de cuentas**

El INDH reconoce el avance de la iniciativa de regular por ley el uso de la fuerza<sup>133</sup>, lo que respondería a las reiteradas recomendaciones dirigidas a fundamentar en la legislación nacional la facultad de las policías para hacer uso de la fuerza y se ajustaría a las normas internacionales en la materia destinadas a regular la actuación de los agentes del orden en el cumplimiento de sus funciones, a los compromisos adquiridos a propósito del Caso Alex Lemun v/s Chile y a las recomendaciones realizadas por la CIDH a Chile luego de la visita in loco del año 2020.

Sin perjuicio de lo anterior, el INDH ha ofrecido una serie de recomendaciones para ajustar plenamente el proyecto de ley a los estándares internacionales en la materia: mejorar la precisión de definiciones como cumplimiento del deber o armas menos letales; evaluar la pertinencia de incluir ciertas definiciones en el proyecto de ley, como la legítima defensa; adecuar la redacción del principio de proporcionalidad; clarificar la relación que debe existir entre la fuerza utilizada y la gravedad del delito o resistencia de

---

130 C. Garrido.

131 Boletín 15805-07. 10 de abril de 2023. *Proyecto de ley que establece normas generales sobre el uso de la fuerza para el personal de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública y de las Fuerzas Armadas en las circunstancias que se señala*. <https://www.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php?#>

132 Se eliminaron en la Orden General 2635 varios de los *Protocolos para el mantenimiento del orden público* (2014). <https://www.indh.cl/wp-content/uploads/2014/08/PROTOCOLO-PARA-EL-MANTENIMIENTO-DEL-ORDEN-PUBLICO.pdf>

133 Boletín 15.805-07. 10 de abril de 2023. *Proyecto de ley que establece normas generales sobre el uso de la fuerza para el personal de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública y de las Fuerzas Armadas en las circunstancias que señala*.

conformidad a los estándares internacionales. Además, incluir dentro de los principios relativos al uso de la fuerza el principio de precaución; expandir el alcance del deber de responsabilidad e incorporar los estándares internacionales sobre rendición de cuentas; evaluar la redacción del principio de racionalidad; incorporar el principio de no discriminación; remitir al artículo 150 A del Código Penal; adecuar la redacción del deber de minimizar los daños y lesiones y evaluar la inclusión de una expresión similar a la de daño colateral; y evaluar la pertinencia de regular por ley materias que el proyecto de ley deriva a nivel infra legal<sup>134</sup>.

#### **4.5.3 Existencia de registros que den cuenta del respeto a los principios de necesidad, proporcionalidad, gradualidad y focalización que deben regir el uso de la fuerza policial**

Desde 2020, el INDH ha solicitado al Ministerio del Interior y Seguridad Pública la entrega de copias de los informes que, semestralmente, le remite Carabineros de Chile sobre el uso de la fuerza y episodios violentos, como lo señala el artículo 3 del Decreto Supremo 1364.

Tras su revisión, el Instituto ha observado con preocupación que estos informes resultan insuficientes y no incorporan criterios sustantivos que permitan valorar de qué modo el Estado de Chile ejerce la fuerza pública a través de sus policías, toda vez que sólo consignan números totales de eventos violentos, asistentes, personas detenidas, personas lesionadas (carabineros y civiles), daños ocasionados en este tipo de episodios, reclamos administrativos respecto de procedimientos policiales y de control del orden público y, por último, número de denuncias penales por torturas, apremios ilegítimos y abusos contra particulares<sup>135</sup>. Por esta razón, el 21 de julio de 2021, el INDH ofició al Ministerio<sup>136</sup> para señalar la necesidad de mejorar la calidad de la información entregada y, además, solicitó instruir a Carabineros de Chile incorporar en sus informes “variables específicas” que permitan valorar si acaso el uso de la fuerza en contextos de manifestación se ajusta a las recomendaciones del derecho internacional, es decir, respeta los principios de necesidad, proporcionalidad, gradualidad y focalización que deben regir el uso de la fuerza policial, y justificar aquellos casos en donde no se aplicaron a cabalidad. Dicha solicitud fue reiterada en septiembre de 2021<sup>137</sup> y marzo de 2022<sup>138</sup>, y, hasta la fecha de cierre de este capítulo, no se ha recibido respuesta formal, por lo que se podría deducir que tal instrucción no ha llegado a efectuarse.

---

134 En particular, los protocolos sobre “un modelo que integre los grados de resistencia o agresión y las correspondientes etapas en el uso de la fuerza”, “los medios que corresponderá en cada uno de dichos modelos (artículo 10 inciso segundo del proyecto de ley) y los criterios o principios generales en relación al tipo de armamentos y municiones que pueden ser utilizados en distintas situaciones, conforme con los estándares internacionales que rigen la materia”. Minuta aprobada por el Consejo del INDH el 29 de mayo de 2023 en sesión ordinaria núm. 731 y enviada a la Cámara de Diputadas y Diputados en contexto de discusión del Boletín 15.805-07 que *Establece normas generales sobre el uso de la fuerza para el personal de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública y de las Fuerzas Armadas en las circunstancias que señala*.

135 Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Oficio 10.360 del 12 de mayo de 2021.

136 INDH. Oficio 477 del 21 de julio de 2021.

137 INDH. Oficio 566 del 2 de septiembre de 2021.

138 INDH. Oficio 116 del 22 de marzo de 2022.

Consultada al respecto, la División de Seguridad Pública de la Subsecretaría del Interior opina que los informes que envía Carabineros estarían dando cumplimiento a lo dispuesto tanto en el Acuerdo de cumplimiento de recomendaciones del caso Lemun como en el Decreto Supremo 1364, pero reconoce que es un estándar mínimo y que sería deseable avanzar hacia información oportuna, con datos adicionales, mayor cantidad de campos, incluidas variables de género.

Efectivamente, la información entregada por Carabineros a solicitud del INDH, en materia de orden público y uso de la fuerza ha develado la limitación de los registros existentes y la aplicación de categorías no homogéneas que dificultan el análisis. Para la gestión de información en materia de orden público, Carabineros cuenta con tres sistemas<sup>139</sup>: Formulario cuantitativo y automatizado de procedimientos de control de orden público (FCOPV2); Sistema de Automatización Policial (AUPOL); y el Sistema Táctico de Operación Policial (STOP). El primero, se creó en virtud de “la necesidad de contar con un sistema para registrar y cuantificar las intervenciones de control de orden público y así, cumplir con la entrega del informe semestral de uso de la fuerza y episodios violentos a la Subsecretaría del Interior”<sup>140</sup>. En ese sistema se recopilarían variables vinculadas a eventos, autorización, cantidad de asistentes, personas detenidas y motivos de la detención, personas lesionadas y motivo. Supuestamente, a partir de 2021, el sistema integra las variables “personal policial usó diálogo; quién usó diálogo; quién realizó la advertencia; medio para utilizar la advertencia; cantidad y lugar de personal policial; tipo personal policial; elementos disuasivos utilizados; cantidad y lugar donde se usaron elementos disuasivos y número de parte de cuenta de utilización”, entre otras, que serían de utilidad para mejorar la ponderación del uso de la fuerza empleada. No obstante, estas variables no son reportadas en los informes semestrales ni en las bases de datos con las que Carabineros de Chile estaría realizando estos informes.

Finalmente, en cuanto al compromiso de hacer pública la información sobre episodios violentos y uso de la fuerza, si bien la División de Seguridad Pública afirma que publica “alguna información”<sup>141</sup>, no se ha podido encontrar ninguna en su página web. No obstante, Carabineros señala que tanto la información del sistema FCOPV2 como AUPOL es pública a través de transparencia pasiva.

Otros registros posibles para dar cuenta del uso de la fuerza serían los informes que deben realizarse cada vez que se activa el protocolo 2.2<sup>142</sup>. Sin embargo, cuando se ha solicitado, Carabineros se ha excusado señalando que “se está trabajando en la formación y estandarización de un formulario, el que se encuentra en etapa de confección para ser implementado a nivel nacional”<sup>143</sup>.

---

139 Carabineros de Chile. Oficio 53 del 26 de julio de 2023. En respuesta al Oficio 351 del INDH del 5 de julio.

140 Ibidem.

141 C. Garrido.

142 En la etapa de informe y auditoría los protocolos instruyen que “con posterioridad a las intervenciones ante acciones ilícitas, se deberá elaborar un informe respecto a la aplicación del protocolo 2.2 sobre intervenciones ante acciones ilícitas, elaborado en base al formulario aprobado por el Director Nacional de Orden y Seguridad”.

143 Carabineros de Chile. Oficio 2 del 20 de abril de 2022; Oficio 39 del 5 de abril de 2022; Oficio 7 del 16 de junio de 2022.

## **4.6 Hacer un uso racional de la fuerza al momento de la detención y eliminar por completo los actos violentos, tanto físicos como psicológicos, vinculados a golpizas y agresiones sexuales, los cuales se encuentran tipificados como delitos de tortura**

### **4.6.1 Rendición de cuentas sobre el apego de Carabineros a sus propios protocolos, así como a los estándares internacionales de derechos humanos, al momento de la detención y de la custodia de personas privadas de libertad**

Los informes que Carabineros envía al Ministerio del Interior y Seguridad Pública sobre uso de la fuerza y episodios violentos no incluyen variables que permitan monitorear si las y los carabineros hicieron o no un uso racional de la fuerza al detener a una persona, pues solo contemplan el número absoluto de personas detenidas, sin especificar siquiera el delito por el cual fueron privadas de libertad. Este nivel de información no permite al Ministerio Público cautelar que Carabineros, cuando procede a la detención, lo hace respetando sus propios protocolos, así como los estándares internacionales de derechos humanos.

### **4.6.2 Implementar medidas para prevenir la tortura, malos tratos y violencia sexual**

Una iniciativa que puede ir enfocada a la prevención de la tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes en el contexto de detenciones, es el proyecto de ley que *Establece el deber de efectuar registros audiovisuales de las actuaciones policiales autónomas en el procedimiento penal*<sup>144</sup> que propone que:

El personal de orden y seguridad que pertenezca a dotación de reparticiones o unidades de fuerzas especiales deberá utilizar sistemas de registro y almacenamiento audiovisual, en lugares públicos o de libre acceso al público, en todos los procedimientos que tuvieran lugar con ocasión del ejercicio del derecho de reunión reconocido en el numeral 13° del artículo 19 de la Constitución Política de la República.

Este proyecto de ley supondría un avance ya que eleva a rango de ley las instrucciones de grabar las situaciones “en las que hace uso de la fuerza necesaria conforme lo demanden determinados procedimientos policiales” y “la actuación de Carabineros en el control de multitudes por alteración del orden público” consignadas en el *Manual de uso y registro de videocámaras en el servicio policial*<sup>145</sup> y en el *Manual de procedimiento para el registro y uso de videocámaras corporales, en el servicio policial*<sup>146</sup>, respectivamente.

---

144 Boletín 15.788-07. 3 de abril de 2023. proyecto de ley que Establece el deber de efectuar registros audiovisuales de las actuaciones policiales autónomas en el procedimiento penal. [https://www.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php?boletin\\_ini=15788-07](https://www.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php?boletin_ini=15788-07)

145 Dirección General de Carabineros. Orden General 2732 del 10 de enero de 2020.

146 Dirección General de Carabineros. Orden General 2646 del 9 de abril de 2019.

En una línea similar, otro mecanismo de prevención de la tortura, malos tratos y violencia sexual es la instalación y funcionamiento de dispositivos de grabación de imágenes en comisarías y vehículos utilizados para el traslado de las personas detenidas, lo que fue recomendado por la CIDH a Chile en 2022<sup>147</sup>.

En Chile, el uso formal de cámaras al interior de los vehículos se implementó en 2012, cuando el INDH denunció la existencia de abusos por parte de funcionarios y funcionarias de Fuerzas Especiales, hacia las personas privadas de libertad que se encontraban en su interior<sup>148</sup>. En enero de 2020 la institución regularizó el uso y la manipulación de los registros de cámaras corporales, vehiculares y de cuartel<sup>149</sup>, lo que hace suponer que existe disposición institucional para mantener un alto número de dispositivos funcionando y de usar los registros para auditar el comportamiento de sus funcionarios. De igual forma, en el cuarto informe sobre el “estado de avance de las medidas adoptadas en relación con las recomendaciones recibidas de Organismos Nacionales e Internacionales de derechos humanos en contexto de las protestas sociales de 2019”, Carabineros señaló que continuaba el proceso de instalación de cámaras en comisarías y que, a la fecha del informe, estaba finalizando la primera fase del proyecto e iniciando la segunda, “en el marco de la empresa contratada vía licitación pública para el desarrollo de la iniciativa”<sup>150</sup>.

Sin embargo, pese a las instrucciones de los manuales y los compromisos asumidos, durante 2022 y 2023, el INDH ha observado la existencia de cámaras fuera de funcionamiento en las unidades policiales y recibido denuncias por vulneración de derechos cometidos al interior de vehículos y comisarías.

En reiteradas oportunidades el INDH ha solicitado a Carabineros información amplia sobre la captación y uso de registros de cámaras de video para el trabajo policial, tanto corporales como vehiculares e intracuartel, y la institución policial ha rechazado sistemáticamente entregar lo requerido porque, de acuerdo con lo señalado por el Auditor General y Director de Justicia de Carabineros, se trataría de un asunto de carácter general y técnico en el que el INDH no tendría competencias legales. En las contadas oportunidades en que la institución policial ha accedido a facilitar la información respecto a la existencia de cámaras en vehículos, se ha evidenciado que los dispositivos en los que fueron trasladadas las personas detenidas mantenían sus cámaras de vigilancia en mal estado<sup>151</sup>, no se mantenían respaldos fílmicos<sup>152</sup>, contaban con videocámaras pero no con sistemas de grabación o se ha indicado que las personas detenidas fueron trasladadas en vehículos tácticos lanza gases que no disponen de cámaras<sup>153</sup>. Nunca se ha facilitado copia de la constancia de la activación del sistema de grabación.

---

147 CIDH. (2022). *Situación de Derechos Humanos en Chile*. Pág. 119. [https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/2022\\_chile.pdf](https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/2022_chile.pdf)

148 Dirección General de Carabineros. (19 de julio de 2012) Orden General 2105. Aprueba *Cartilla sobre uso de cámaras de C.C.T.V, al interior de buses para el transporte de personal y en vehículos para el traslado de detenidos o imputados*.

149 Dirección General de Carabineros. Orden General 2732 del 10 de enero de 2020.

150 Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Subsecretaría de Derechos Humanos. Comité Interministerial de Derechos Humanos. (Julio-diciembre de 2021). *Estado de avance sobre las medidas adoptadas en relación con las recomendaciones recibidas de organismos nacionales e internacionales de derechos humanos en contexto de las protestas sociales de 2019*. <https://ddhh.minjusticia.gob.cl/media/2021/07/10.03-VF-Cuarto-informe-de-seguimiento.pdf>

151 Carabineros de Chile. Oficio 7 del 16 de junio de 2022.

152 Carabineros de Chile. Oficio 24 del 8 de mayo de 2022.

153 Carabineros de Chile. Oficio 134 del 7 de marzo de 2022.

El 30 de junio de 2023, el INDH consultó oficialmente a Carabineros<sup>154</sup> por las unidades policiales que cuentan con videocámaras de tele vigilancia intracuartel funcionando, y los vehículos que cuentan con cámaras vehiculares. A pesar del tiempo transcurrido, no se ha obtenido respuesta.

#### **4.6.3 Inclusión en los planes de estudios de capacitación de las fuerzas policiales temáticas vinculadas a la prevención de la tortura y otros tratos y penas crueles, inhumanos y degradantes**

La *Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura*, adoptada por la Asamblea General de la OEA en 1985, establece las obligaciones de los Estados de prevenir, investigar, sancionar y reparar actos de tortura. Según este tratado, los Estados parte deben “tomar medidas para que, en el adiestramiento de agentes de la policía y de otros funcionarios públicos responsables de la custodia de las personas privadas de su libertad, provisional o definitivamente, en los interrogatorios, detenciones o arrestos, se ponga especial énfasis en la prohibición del empleo de la tortura”<sup>155</sup>.

El INDH también ha instado a Carabineros de Chile a que, conforme al artículo 8 de la *Convención Belém do Pará*, adopte programas que fomenten la educación y capacitación del personal policial encargado de la custodia de personas que pueden verse potencialmente expuestas a sufrir agresiones sexuales<sup>156</sup>.

La Corte IDH, por su parte, ha señalado la necesidad de “capacitar a los cuerpos de seguridad, y en general funcionarios/as que tengan a su cargo la custodia de personas privadas de libertad, en la prohibición absoluta de la tortura y de la violencia sexual y de otra índole contra la población LGBTI”<sup>157</sup>.

Carabineros informó a través del Oficio 57<sup>158</sup>, respecto de la capacitación sobre prevención de la tortura y otros tratos y penas crueles, inhumanos y degradantes recibida entre 2022 y septiembre de 2023, que la futura Sección Monitoreo Técnico, dependiente del departamento de Gestión en Derechos Humanos, durante el año 2022 registraba dos jornadas en las que se habrían capacitado de manera virtual, primero 479 funcionarios y luego otros 41 más; y un seminario en el que se habrían capacitado 956 funcionarios, en modalidad mixta. Ambas capacitaciones habrían sido impartidas por el Comité de Prevención de la Tortura para abordar solo la prevención de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. La Escuela de Carabineros también registraría una capacitación sobre la materia, en el periodo consultado, en la que habrían participado 185 carabineros, impartida de forma presencial por docentes e instructores de la institución policial.

El *Programa nacional de capacitación en derechos humanos y técnicas de intervención policial* está diseñado para fortalecer y reforzar los conocimientos y competencias en el desarrollo del personal policial que realiza labores operativas, cuenta con 48 horas pedagógicas y es implementado a nivel nacional. Dentro

---

154 INDH. Oficio 335 del 30 de junio de 2023.

155 OEA. Asamblea General. Decimoquinto período ordinario de sesiones. (9 de diciembre de 1985). *Convención interamericana para prevenir y sancionar la tortura*. Serie de Tratados Núm. 67. Art. 7.

156 OEA. (1994) *Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer* (Convención de Belém do Pará). Art. 8.

157 Corte IDH. (Marzo de 2020). Caso Azul Rojas Marín y otra vs. Perú. Párr. 245. [https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_402\\_esp.pdf](https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_402_esp.pdf)

158 Carabineros de Chile. Oficio 37 del 23 de agosto de 2023.

del programa, se imparten las “obligaciones profesionales en torno a la privación de libertad” (posición garante, trato humano y justo, registro superficial; prohibición de la tortura; prohibición de tratos inhumanos o crueles, y prohibición de tratos degradantes o humillantes), que se abordan en una hora y media dentro del primer módulo. Se informa también de otro curso impartido en el Centro nacional de capacitación y perfeccionamiento de Carabineros, pero se desconoce su duración.

Finalmente, el *Comité para la prevención de la tortura* informó al INDH haber participado en ocho instancias de sensibilización y formación para funcionarios policiales, abordando temas como introducción a los derechos humanos aplicados a la función policial; principales hallazgos del área de función policial del Comité en su labor de monitoreo a recintos policiales; incorporación de salvaguardas para la prevención de la tortura y otros tratos crueles, inhumanos y degradantes, y la centralidad del rol de custodia de funcionarios/as a cargo de la guardia y análisis de casos. Estas instancias se habrían realizado de manera presencial y virtual, con una duración mínima de una hora y máxima de tres, entre enero de 2020 y junio de 2023, periodo en el que se han capacitado aproximadamente a 1.410 carabineros.

Debido a la falta de información que existe sobre esta recomendación no es posible evaluar su cumplimiento.

#### **4.6.3 Cantidad de causas por violencia institucional que involucran a funcionarios de la institución policial**

Los registros estadísticos existentes no permiten conocer la cantidad de causas por violencia institucional que involucran a funcionarios y funcionarios de Carabineros de Chile, puesto que ni la Fiscalía Nacional ni el Poder Judicial cuentan con sistemas informáticos que posibiliten extraer los datos relativos a la pertenencia de los imputados a alguno de los cuerpos de orden, seguridad y defensa del Estado<sup>159</sup>.

En mayo de 2020, el Ministerio Público informó al INDH que sus unidades especializadas iban a ser parte del proceso de creación del nuevo sistema informático de apoyo a fiscales (SAF), siendo esa una ocasión propicia para incorporar aspectos específicos respecto a delitos de tortura y apremios ilegítimos u otros tratos crueles, inhumanos o degradantes<sup>160</sup>. En septiembre de 2022, ante la imposibilidad de informar la pertenencia institucional de los funcionarios acusados por tortura y apremios, el Ministerio Público indicó que la falta de información se resolvería con el nuevo sistema denominado *Red gestión penal*, cuya implementación empezaría ese año. El nuevo sistema registraría en la Sección “Sujetos intervinientes” la institución pública a la que pertenece el imputado, en caso de ser funcionario público. En el mismo oficio de respuesta, la Fiscalía adjuntaba una planilla que, si bien no contenía información sobre la pertenencia institucional, sí daba cuenta del “sitio del suceso denunciado”, entre el que se incluía “recinto policial”<sup>161</sup>.

---

159 Ministerio Público. Oficio 868 del 22 de septiembre de 2022; Poder Judicial. Oficio núm. 23 del 25 de abril de 2023.

160 Ministerio Público. Oficio 368, del 27 de mayo de 2020.

161 Ministerio Público. Oficio 868 del 22 de septiembre de 2022.

Para evaluar el avance de los sistemas de registro, el INDH consultó al Ministerio Público la cantidad de víctimas de delitos de violencia institucional durante 2022 hasta la fecha de recepción del oficio<sup>162</sup>. La Fiscalía respondió al requerimiento facilitando una planilla Excel, pero advirtiendo que:

respecto a la solicitud de información del lugar de comisión de delito, el sistema informático SAF solo registra aquellas categorías acompañadas en el documento Excel adjunto, no siendo posible determinar si los hechos ocurrieron en un carro policial, comisaría o vía pública. Además, es necesario precisar que la institución denunciada, no corresponde a un dato registrado por el sistema, en consecuencia, no es posible entregar información sobre aquello.

**4.7 Se recomienda al Ministerio del Interior y Seguridad Pública incluir en la información semestral que debe aportar al Senado y a la Cámara de Diputadas y Diputados, de acuerdo con el art. 5 de la Ley 20.502, las políticas que está promoviendo para avanzar hacia una mayor adecuación a los estándares internacionales de derechos humanos respecto de la actuación de las policías en el control del orden público. Incorporar también las medidas que ha adoptado para ejercer el control sobre las policías, de manera especial aquellas adoptadas para ejercer dicho control en las regiones con presencia de población indígena**

El 10 de agosto se enviaron sendos oficios a la Cámara de Diputadas y Diputados y al Senado con el fin de confirmar si el Ministerio del Interior y Seguridad Pública está informando semestralmente a la Cámara acerca de los avances en la implementación y los resultados parciales de los programas de seguridad pública, tal como dispone el artículo 5 de la Ley 20.502; también pide copia del último informe enviado por el Ministerio del Interior a la Cámara de Diputadas y Diputados. Sin embargo, al cierre de este capítulo no se ha recibido respuesta, lo que imposibilita evaluar el avance en esta recomendación.

**4.8 Facilitar la información sobre la composición de las sustancias lacrimógenas, su concentración en el aire, y sus repercusiones para la salud de las personas, y avanzar en su regulación, ajustándola a los estándares internacionales**

Las sustancias químicas incluidas en los gases lacrimógenos afectan a manifestantes sin distinguir el grado de colaboración o resistencia a transeúntes, fotoperiodistas, organizaciones observadoras de derechos humanos, brigadistas de salud, a las y los residentes y trabajadores de las calles en las que se despliegan las sustancias lacrimógenas y a la propia policía. Entre fines de octubre de 2022 y hasta septiembre de 2023, el INDH ha recibido quince denuncias sobre el uso indiscriminado de gases<sup>163</sup>. El Instituto también ha podido constatar, directamente, el uso indiscriminado de sustancias lacrimógenas hacia toda la manifestación en lugar de focalizar el actuar en aquellas personas que comenten ilícitos,

---

162 INDH. Oficio 330 del 30 de junio de 2023. Información desagregada por (1) delito, (2) sexo de la víctima, (3) edad de la víctima (4) mes y año de comisión del delito (5) lugar de comisión del delito [carro policial, comisaría, vía pública...] y (6) institución denunciada.

163 Denuncias sobre uso indiscriminado de gases en los liceos, en los que la falta de focalización por parte de Carabineros afecta a estudiantes no involucrados en ilícitos, cuerpo académico y personas en situación de calle.

afectando a niños, niñas y adolescentes y a personas adultas mayores que presentaban evidentes señales de afectación por gases<sup>164</sup>.

Los indicadores asociados a esta recomendación son:

#### **4.8.1 Disponer de informes de evaluación de los riesgos para la salud de las exposiciones a sustancias lacrimógenas**

Como único estudio de evaluación de los riesgos para la salud de las sustancias químicas, Carabineros reporta *Respuesta de la salud pública a las armas biológicas y químicas*<sup>165</sup>. Existen, sin embargo, tres informes del Instituto de Salud Pública (ISP) encargados por la institución<sup>166</sup>: *Revisión: Riesgos en la salud por exposición a gas CS* (enero de 2020); *Informe técnico granada de humo* (enero de 2019), relativo a granadas de humo blanco; y *Revisión: Riesgos en la salud por exposición a oleoresina capsicum* (OC) (abril de 2020). En estos informes el ISP reconoce los efectos dañinos asociados a la constante exposición al gas OC, a la granada de humo y al gas CS. Basado en la revisión bibliográfica efectuada, el ISP señala que los efectos son proporcionales al grado de exposición al gas, los que pueden ser leves, moderados y en algunos casos fatales.

Por su parte, la División de Seguridad Pública de la Subsecretaría del Interior no ha desarrollado, ni solicitado formalmente, estudios sobre las repercusiones en la salud de las sustancias lacrimógenas. Afirman que iba a ser abordado en el marco de la mesa de Armas Menos Letales<sup>167</sup> y coinciden en que es necesaria más información y habrían solicitado a Carabineros los estudios internos que la institución habría realizado y los estarían analizando.

#### **4.8.2 Informar los detalles sobre la concentración de las sustancias lacrimógenas en el aire y en el agua de los vehículos lanza aguas**

Para poder prevenir la afectación de la salud por las sustancias lacrimógenas es necesario conocer su concentración. El INDH ha consultado insistentemente el porcentaje de agua mezclada con líquido lacrimógeno —40, 50, 70 o 100% según indica el *Manual de operaciones para el control del orden público*<sup>168</sup>— empleada en distintas manifestaciones sociales. La respuesta de Carabineros<sup>169</sup>, ha sido que la mezcla de CS se hace respetando las normas internacionales NIOSH y OSHA<sup>170</sup>, es decir, que las

---

164 Observación INDH. 10 de mayo en Magallanes y Santiago; 10 de septiembre en Santiago.

165 OMS. (1970). *Health Aspects of Chemical and Biological Weapons: Report of a WHO Group of Consultants*. Segunda edición. <https://bit.ly/37NwGtf>

166 Carabineros justificó la omisión de información señalando que no se trataba de estudios sino de pronunciamientos.

167 C. Garrido.

168 Orden General 2125 del 2 de octubre de 2012.

169 Carabineros de Chile. Oficio 86 del 30 de septiembre de 2020; Oficio 24 del 6 de marzo de 2019; Oficio 67 del 30 de julio de 2020.

170 El Instituto Nacional para la Salud y Seguridad Ocupacional (NIOSH) es la agencia federal de Estados Unidos encargada de hacer investigaciones y recomendaciones en el campo de la salud y seguridad ocupacional y adaptar esos conocimientos a la práctica para la mejora de la situación de los trabajadores. Por su parte, la Agencia de Seguridad y Salud Ocupacional (OSHA) forma parte del Departamento de Trabajo de los Estados Unidos y es responsable de crear y hacer que se cumplan las reglas de seguridad y salud en el trabajo.

concentraciones no superarían los 0,4 mg/m<sup>3</sup> (400 cc de CS por cada mil litros de agua). Esta misma referencia es la que ofrece la institución policial sobre las granadas CS triple acción (concentración internacional permitida de 0,4 mg/m<sup>3</sup>)<sup>171</sup>. Carabineros también ha indicado que la concentración de peligrosidad inmediata para la vida o la salud es la superior a 2 mg/m<sup>3</sup><sup>172</sup>.

Los umbrales de NIOSH no se aplican a la mezcla en agua o a la carga interna de granadas y cartuchos, sino que se refieren a las exposiciones a la nube de partículas de CS en el aire. Así, como se indica en el informe técnico *Revisión bibliográfica sobre gases lacrimógeno, verde, pimienta y eméticos: Efectos toxicológicos en la salud de las personas* del ISP<sup>173</sup>, el límite de exposición recomendado respecto a la concentración en aire es de 0,05 ppm (0,4 mg/m<sup>3</sup>), por lo tanto, Carabineros debería considerar -para cautelar la salud de aquellas personas afectadas por el uso de gases y la de sus propios funcionarios- la concentración de sustancias lacrimógenas (sea por granadas, cartuchos, gases del vehículo táctico o agua mezcla) que se produce en un lugar determinado, a partir de cuántas descargas y en qué lapso, para no superar el umbral máximo indicado.

Carabineros tampoco ha entregado el registro efectivo del porcentaje de “agua mezcla” utilizada en las diferentes manifestaciones sobre las que el INDH ha solicitado información. Ante las repercusiones para la salud que pueden derivar del uso indiscriminado de sustancias lacrimógenas y, en paralelo, para establecer responsabilidades ante el mal uso de dichas sustancias, es apremiante que Carabineros registre e informe adecuadamente el porcentaje de agua mezcla utilizado en sus vehículos en cada una de las situaciones en las que lo ha usado.

#### **4.8.3 Avanzar en la regulación del uso de gases lacrimógenos, ajustándolos a los estándares internacionales**

El uso de las sustancias lacrimógenas en el control del orden público se encuentra regulado de manera somera en el Protocolo 2.7 para el mantenimiento del orden público, el que determina las directrices y condiciones para el uso de dichos disuasivos, autorizándolo en el nivel 4 de uso de la fuerza a situaciones de agresiones físicas hacia personas, personal policial o bienes<sup>174</sup>. Este protocolo, sin embargo, se limita a señalar al responsable del uso de disuasivos, en respuesta a qué nivel de violencia se utilizarán, la obligación de dejar una vía que permita a los manifestantes salir y la obligación de advertir tres veces antes de hacer uso de ellas. También prohíbe emplearlas en sectores donde puedan verse afectados hospitales, consultorios, jardines infantiles o lugares de similar naturaleza, y que serán usadas sólo “con manifestantes que se nieguen a acatar violenta o agresivamente las contenciones o despejes, se resistan a su detención o estén cometiendo graves alteraciones al orden público, con el fin de evitar el contacto físico y enfrentamientos directos o acciones de violencia”. El protocolo, asimismo, restringe el uso de granadas

---

171 Carabineros de Chile. Oficio 67 del 30 de julio de 2020.

172 Carabineros de Chile. Oficio 86 del 30 de septiembre de 2020, en respuesta al Oficio 660 del INDH del 6 de agosto de 2020.

173 ISP. Departamento de Toxicología Ocupacional. (20 de febrero de 2020). *Revisión bibliográfica sobre gases lacrimógeno, verde, pimienta y eméticos: Efectos toxicológicos en la salud de las personas*. <https://bit.ly/3nt3wEL>.

174 Carabineros de Chile. Oficio 58 del 30 de agosto de 2023, en respuesta al Oficio 221 del INDH del 4 de mayo de 2023, reiterado con el Oficio 458 del 28 de agosto de 2023 tras solicitud de prórroga por parte de Carabineros de Chile.

de mano y cartuchos lacrimógenos en el sector central de las ciudades y, en cualquiera de sus estados, ante la presencia de niños, niñas o adolescentes, mujeres embarazadas, adultos mayores, y personas con capacidades diferentes o con notorios problemas de salud. Carabineros afirma que la regulación a través del protocolo “busca garantizar que la respuesta policial esté enfocada en identificar y contener a aquellos individuos que incurren en comportamientos ilegales o violentos, sin afectar a aquellos que ejercen su derecho a manifestarse pacíficamente”<sup>175</sup>. Sin embargo, por su estado, las sustancias lacrimógenas dificultan la focalización del uso de la fuerza pues, como se ha señalado anteriormente, representan una respuesta indiscriminada a toda la manifestación, vecinos, trabajadores y transeúntes.

El INDH aprecia que desde 2021 Carabineros emite con mayor frecuencia un mensaje tipo por los altavoces de los vehículos lanza aguas en los que solicita a las personas que no estén participando en actos ilícitos salir del lugar ya que va a dar lugar al empleo de medios disuasivos. No obstante, según informan las organizaciones entrevistadas, este mensaje no se emite de forma sistemática cada vez que hacen uso de medios disuasivos, o no se emite la grabación, o bien se emite cuando los vehículos lanza agua ya están actuando<sup>176</sup>.

Consultadas, las organizaciones observadoras de derechos humanos y prensa acusan un uso indiscriminado del gas lacrimógeno, cuya concentración en el aire se percibe incluso en los días posteriores a su uso, afectando a transeúntes y residentes, así como al interior de establecimientos educacionales de las zonas, constatando que en ellos es posible percibir los efectos de estos químicos acumulados en su interior y en sus inmediaciones, durante varios días, incluidas las salas de clase.

#### **4.8.4 Desarrollar pautas de atribución de responsabilidades**

El INDH insistentemente ha compelido a Carabineros de Chile y también al ISP, a elaborar protocolos de evaluación y fiscalización sobre el aumento de la toxicidad de sustancias lacrimógenas en el aire y hacer públicos los resultados y, especialmente a Carabineros, a desarrollar pautas de atribución de responsabilidades por el uso incorrecto de los gases lacrimógenos.

Consultada al respecto, la institución policial se ha limitado a indicar que “los elementos CS y OC se encuentran debidamente aprobados para su uso conforme lo señala la Orden General 2635 y símil 2780 que son parte de los Protocolos para el mantenimiento del orden público”. En cuanto a la atribución de responsabilidades, añade que “estas se encuentran reguladas en el régimen Disciplinario de Carabineros de Chile en los Reglamentos 11 y 15, por lo cual, ante cualquier inobservancia en omisión del deber señalado, recaerán las responsabilidades administrativas que corresponden, de ser procedentes; no siendo necesario establecerlas en los protocolos propiamente tal”<sup>177</sup>.

---

175 Carabineros de Chile. Oficio 58 del 30 de agosto de 2023.

176 M. Cisterna.

177 Carabineros de Chile. Oficio 58 del 30 de agosto de 2023.



Las organizaciones de la sociedad civil entrevistadas coinciden en señalar la existencia de privaciones de libertad hacia brigadistas, personas observadoras y prensa, sobre todo a estos últimos y en especial hacia la prensa informal.

#### 4.8.5 Desarrollar sistemas de fiscalización de la concentración de sustancias lacrimógenas en el aire

Carabineros debe conocer, y dar a conocer, la concentración de agentes químicos en el aire de las áreas donde los dispersa. Por lo anterior, el INDH ha consultado sobre el sistema de fiscalización del porcentaje o concentración tanto del CS como del OC. Como se ha señalado, las hojas de datos de seguridad facilitadas por los proveedores de las sustancias lacrimógenas utilizadas por la institución policial en las funciones de mantenimiento del orden público indican como concentración máxima ambiental permisible de CS la de 0.4 mg./m<sup>3</sup>, tanto para el líquido CS, como para las granadas de mano, de triple acción, proyectiles de carabina lanza gases de 37 mm, polvo CS o granadas de humo. Además, todas estas hojas de seguridad indican específicamente que deben usarse sólo en lugares abiertos o bien ventilados, “debido al riesgo de muerte o de lesiones graves por asfixia”<sup>178</sup>.

En 2020, Carabineros de Chile no informó al INDH respecto de la cantidad de sustancias usadas y su fiscalización alegando que esa información no se encontraba parametrizada ni se había podido obtener con respaldos de los registros respectivos<sup>179</sup>. También señaló que el sistema de fiscalización se realizaba bajo el procedimiento indicado en los *Protocolos para el mantenimiento del orden público*<sup>180</sup>. El INDH lamentó en su momento este tipo de respuesta, toda vez que en esos protocolos no consta ningún procedimiento de fiscalización del uso de sustancias lacrimógenas, ni contiene, al igual que el *Manual de operaciones*, información sobre el límite de descargas que se pueden hacer para evitar llegar al nivel de concentración que ponga en riesgo la salud de las personas afectadas. En 2021, requerido por la fiscalización de estas sustancias en las manifestaciones observadas por el INDH<sup>181</sup>, la información reportada por Carabineros incluyó, para algunas regiones, cantidades o unidades de sustancias utilizadas; añadió, según el caso, “no tiene fiscalización”; dejó la consulta en blanco, respondió “automático” o “concentración de exposición al disuasivo químico es de 0,4 mg/m<sup>3</sup>, conforme a lo establecido en el manual de operaciones para el control del orden público”<sup>182</sup>.

En 2022, frente a un requerimiento respecto a los registros de concentraciones de gas OC y CS por m<sup>3</sup><sup>183</sup> Carabineros de Chile respondió que “no se mantienen registros en los parámetros solicitados, toda vez que tales antecedentes no se consideran como dato cuantitativo en la plataforma FCOP”<sup>184</sup>. Consultado sobre su uso en manifestaciones específicas, las respuestas según regiones fueron “no se puede calcular en atención a que es lanzado a espacios abiertos”, “la plataforma FCOP no contempla este registro”, “la concentración utilizada es de un litro de líquido CS FAMA E al 15% por cada 1000 litros de agua pura” o simplemente no reportaban la información<sup>185</sup>.

---

178 ACNUDH. *Orientaciones de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos sobre el empleo de armas menos letales en el mantenimiento del orden*. Nueva York y Ginebra. Párr. 7.2.7.

179 Carabineros de Chile. Oficio 95 del 23 de octubre de 2020.

180 Carabineros de Chile. Oficio 86 del 30 de septiembre de 2020.

181 INDH. Oficio 478 del 21 de julio de 2021.

182 Carabineros de Chile. Oficio 63 del 12 de octubre de 2021.

183 Carabineros de Chile. Oficio Ordinario 50 del 4 de febrero de 2022.

184 Carabineros de Chile. Oficio 41 del 20 de abril de 2022.

185 Carabineros de Chile. Oficio 12 del 14 de octubre de 2022.

A raíz de un recurso de amparo interpuesto por el INDH, la Seremi de Salud del Biobío decretó que la institución policial debía remitirle semestralmente “el resultado de los análisis practicados por un laboratorio debidamente acreditado a las sustancias químicas utilizadas en los procedimientos disuasivos, a fin de corroborar el cumplimiento de los porcentajes de composición individualizado en los protocolos”. Efectivamente, Carabineros ha enviado dichos análisis que en definitiva muestran un Ph del agua normal o levemente ácido, pero siguen analizando el agua de los vehículos lanza agua e incluso el del grifo que los abastece, y no las concentraciones en el aire cuando estos actúan en un lugar determinado. Además, dichos análisis son realizados por el propio Laboratorio de Carabineros (LABOCAR), por lo que, independientemente de que pueda estar debidamente acreditado, puede cuestionarse su imparcialidad o señalarse un posible conflicto de intereses en la realización de la tarea encomendada por la autoridad sanitaria.

#### **4.8.6 Monitoreo estatal del uso y efectos de las sustancias lacrimógenas**

La División de Seguridad Pública de la Subsecretaría del Interior ha apuntado que, a raíz de sus gestiones, el agua de los vehículos lanza agua ya no estaría mezclada con sustancias químicas. Sin embargo, la organización Casa Memoria Domingo Cañas sigue acusando la utilización de agua con químicos, lo que también ha sido documentado por el INDH en observaciones del año 2023<sup>186</sup>. Por su parte, la organización Muros en Resistencia informa que efectivamente el agua de los vehículos lanza agua que actúa en los liceos no contendría gases. No obstante han identificado, y el INDH ha podido observarlo a partir de los registros enviados por esta organización, la práctica de lanzar primero granadas de gas lacrimógeno o dispersar gases a través del vehículo táctico lanza gases, y, acto seguido, dirigir el chorro de agua del lanzaguas a través de los gases, lo que significaría que la mezcla se produce en el exterior, el agua arrastraría el gas y llegaría de todas maneras mezclada con gases a impactar en el cuerpo de las y los manifestantes.

Respecto del monitoreo estatal del uso y los efectos de todas las sustancias lacrimógenas que adquieren, despliegan y utilizan con el fin de mantener el orden, se habría organizado una mesa para la modificación de los protocolos del uso de los armamentos menos letales, con la participación de la División de Seguridad Pública y Carabineros de Chile, trabajo que, como se señaló, está detenido a la espera de la aprobación de la ley sobre el uso de la fuerza<sup>187</sup>.

En síntesis, no existe una fiscalización sobre la composición ni concentración de gases por parte de la División de Seguridad Pública y, sobre el posible mal uso, mantiene que “son decisiones operativas en las que el ministerio no puede involucrarse”<sup>188</sup>. La División recibe la información de Carabineros en el mismo momento en que se hace uso de la fuerza, incluido el uso de disuasivos:

---

186 Observación INDH. 10 de septiembre de 2023.

187 C. Garrido.

188 Ibidem.

- A mí en particular, junto al subsecretario, nos llegan los partes, los mini partes, no es un parte policial, son unas pequeñas informaciones cuando [Carabineros] está actuando, sobre todo en temas de orden público, [...] cada vez que hay una manifestación y el COP tiene que funcionar, nos tienen que informar, y nos informan “procedimiento en desarrollo”, “carabineros actúa”, “lanza aguas” [...] nos dicen con qué actúan, inmediatamente, por WhatsApp<sup>189</sup>.

En opinión del INDH, el envío de información por WhatsApp respecto a situaciones de gestión del orden público en las que se hizo uso de la fuerza no asegura el efectivo monitoreo del poder civil puesto que carece del detalle para evaluar si la fuerza utilizada por la policía, en general, y específicamente en cuanto al uso de sustancias lacrimógenas, respondió a los principios de necesidad, proporcionalidad, gradualidad y focalización.

Se ha de tener en cuenta, además de la calidad de información, que WhatsApp no proporciona una función de registro centralizado de conversaciones y es posible eliminar mensajes después de enviarlos, lo que puede dificultar la transparencia y rendición de cuentas. El uso de canales de comunicación más formales y auditables puede ser más apropiado para garantizar la transparencia en la fiscalización del uso de la fuerza policial. En este sentido, bajo el entendido de que la policía en la gestión del orden público solo puede hacer uso de disuasivos al activar el Protocolo 2.2 de intervención ante acciones ilícitas y que con posterioridad a las intervenciones frente a estas acciones Carabineros debe “elaborar un informe respecto a la aplicación del presente protocolo”<sup>190</sup> sería aconsejable, no solo que estos informes fueran enviados sistemáticamente al Ministerio del Interior y Seguridad Pública, sino que el propio Ministerio colaborara en el desarrollo, y aprobara, el formulario presentado por el Director Nacional de Orden y Seguridad<sup>191</sup> para registrar tales eventos.

---

189 Ibidem.

190 Carabineros de Chile. Orden General 2870. *Protocolos para el Mantenimiento y Restablecimiento del Orden Público*. Protocolo 2.2. Intervención ante acciones ilícitas. Etapa informe y auditoría.

191 Ibidem. En la etapa de informe y auditoría los protocolos instruyen que “con posterioridad a las intervenciones ante acciones ilícitas, se deberá elaborar un informe respecto a la aplicación del protocolo 2.2 sobre Intervenciones ante acciones ilícitas, elaborado en base al formulario aprobado por el Director Nacional de Orden y Seguridad”.

## **4.9 Efectuar los procedimientos policiales que involucren a población indígena con estricta sujeción a la normativa constitucional y legal vigente, con especial consideración de la posible concurrencia de niños, niñas y adolescentes**

### **4.9.1 Protocolo diferenciado para uso de la fuerza con respecto a niños, niñas y adolescentes de pueblos indígenas**

La normativa interna e internacional de derechos humanos en los procedimientos policiales que involucre a comunidades mapuche y con especial consideración a la posible concurrencia de niños, niñas y adolescentes indígenas se encuentra incorporada, según Carabineros<sup>192</sup>, en los *Protocolos para el mantenimiento del orden público*, el *Manual de técnicas de intervención policial para Carabineros nivel 1*<sup>193</sup>, y el *Manual de procedimientos policiales con niños, niñas y adolescentes*<sup>194</sup>.

El *Manual de técnicas de intervención policial para Carabineros nivel 1*<sup>195</sup> refiere, efectivamente, a pueblos indígenas e instruye escuetamente “prevenir y detectar delitos y abusos específicos, dar una atención preferente y respetuosa, priorizar el uso de su propia lengua, respetar jerarquías sociales, territorios y símbolos sagrados en la intervención policial”.

En 2019, el INDH destacó la inclusión en el *Manual de procedimientos policiales con niños, niñas y adolescentes* del deber de darles atención preferente y respetuosa a aquellos pertenecientes a pueblos originarios y de la asistencia de personal especialmente capacitado en la cosmovisión, tradiciones y costumbres de la comunidad indígena a los funcionarios policiales. Sin embargo, señaló que el documento aborda aspectos generales y no proporciona criterios orientadores por cada pueblo indígena ni actuaciones específicas que sean procedentes en cada uno de los contextos, lo que aumenta el riesgo de vulneraciones de derechos humanos debido a la discrecionalidad funcionaria. Asimismo, el INDH sugirió incorporar en el Manual las instrucciones procedimentales con las que trabaja Carabineros de Chile, con la debida consulta indígena por pueblo para cumplir la Convención sobre los Derechos del Niño y el Convenio 169 de la OIT.

Por último, el INDH valora de manera positiva que en el Protocolo 4.3 Privación de libertad de niños, niñas y adolescentes de los *Protocolos para el mantenimiento del orden público*, se haya incluido que “el personal de Carabineros ante procedimientos policiales con presencia de niños, niñas y adolescentes debe ponderar esta situación antes de adoptar un procedimiento por vulneración de derechos (cosmovisión indígena)”. El protocolo también consigna que en una intervención policial se podrá requerir la asistencia de las patrullas de atención a comunidades indígenas (PACI) de cada región, con el objeto de facilitar la comunicación en el idioma propio de la etnia correspondiente”. No obstante, es importante

---

192 Carabineros de Chile. Oficio 58 del 30 de agosto de 2023.

193 Orden General 2490 del 11 de mayo de 2017. [https://www.carabineros.cl/transparencia/og/pdf/OG\\_2490\\_11052017.pdf](https://www.carabineros.cl/transparencia/og/pdf/OG_2490_11052017.pdf)

194 Orden General 2827 del 26 de enero de 2022.

195 Orden General 2490 del 11 de mayo de 2017.

consideración de la cosmovisión indígena y de la posición de los niños y niñas en ella debiera regir para todo efecto y no estar limitada a la posible adopción de procedimientos por vulneración de derechos. También sería deseable potenciar el rol de las Patrullas de Atención a Comunidades Indígenas (PACI), más allá de la simple facilitación idiomática. Por último, se echa de menos, ante los procedimientos de desalojo practicados por Carabineros en las regiones con población indígena, la falta de un protocolo específico con perspectiva intercultural que incluya el abordaje de la niñez indígena.

#### **4.9.2 Seguimiento de las sentencias y resoluciones judiciales relacionadas con los límites y procedimientos policiales, vinculados específicamente a comunidades indígenas y en consideración de las resoluciones para realizar ajustes a los procedimientos policiales.**

Carabineros señaló que la revisión de resoluciones judiciales “para realizar ajustes a los procedimientos policiales no forma parte de un estamento específico que se destine sólo a ese cometido”<sup>196</sup>. Esto, sin perjuicio de que los distintos estamentos institucionales en coordinación con sus asesorías jurídicas respectivas, u otros, realizan revisión de jurisprudencia relacionada no sólo a estas materias, sino a todas las relacionadas a la función policial, para dar cumplimiento irrestricto al respeto de los derechos humanos de todas las personas.

#### **4.9.3 Estadísticas específicas de violencia institucional que afecte a comunidades mapuche**

El Departamento de Control de Orden Público (COP) estima que no es necesario desagregar la información estadística según pertenencia a comunidades indígenas y edad de las personas afectadas, en los informes semestrales que Carabineros presenta al Ministerio del Interior y Seguridad Pública sobre uso de la fuerza y episodios violentos<sup>197</sup>. En tanto, el Departamento de Análisis Criminal señala que en la actualidad el sistema AUPOL no mantiene ninguna variable que identifique la comunidad indígena o etnia de las personas afectadas, pero informan que “a partir del segundo semestre de este año, al momento de realizar la lectura de relatos en los hechos citados en partes policiales, se agregará esta variable para identificarla”<sup>198</sup>.

Asimismo, en la plataforma administrada por el Departamento de Reclamos y Sugerencias, “no se contempla que el requirente deba entregar la información segregada por pertenencia a comunidades indígenas y edad al efectuar un reclamo, felicitación o sugerencias, por lo que no es posible obtener ese dato”<sup>199</sup>.

---

196 Carabineros de Chile. Oficio 58 del 30 de agosto de 2023.

197 Ibidem.

198 Ibidem.

199 Ibidem.

Ni el Poder Judicial<sup>200</sup> ni el Ministerio Público dan cuenta de la variable etnia en sus registros estadísticos, si bien este último indica que está considerada para ser registrada en el nuevo Sistema red gestión penal, en la sección “sujetos intervinientes”<sup>201</sup>.

#### **4.10 Asegurar que las y los observadores de derechos humanos, fotorreporteros y personas que brindan asistencia en el contexto de las manifestaciones sociales puedan llevar a cabo su trabajo sin restricciones ni temor a represalias**

##### **4.10.1 Ausencia de detenciones, hostigamiento o ataques contra observadores de derechos humanos, brigadistas de salud o fotorreporteros por el hecho de ejercer su labor**

Las organizaciones de la sociedad civil entrevistadas coinciden en señalar la existencia de privaciones de libertad hacia brigadistas, personas observadoras y prensa, sobre todo a estos últimos y en especial hacia la prensa informal, que no porta credencial de un medio conocido o del Colegio de Periodistas<sup>202</sup>. Les preocupa que “algunas detenciones arbitrarias se estén formalizando como controles de identidad”<sup>203</sup> o que el mero control de identidad se esté utilizando como forma de amedrentamiento a la prensa<sup>204</sup>.

El INDH ha emitido varios oficios solicitando información respecto de detenciones o traslados de reporteros gráficos con credencial visible, y sobre vulneraciones hacia brigadistas y prensa durante las etapas de dispersión de manifestaciones<sup>205</sup>. La institución policial no ha dado respuesta, o bien la ha negado aduciendo que en los registros enviados no se evidencia una vulneración concreta a los derechos humanos. El INDH también ha requerido informar, tanto a Carabineros como al Ministerio del Interior, respecto de las labores de inteligencia desplegadas sobre observadoras y observadores del propio Instituto. La respuesta ha sido que “no resulta factible entregar la información solicitada, en virtud de que se refiere a materias sometidas a la obligación de guardar secreto, en base a lo establecido en el artículo 38 de la Ley 19.974, sobre el Sistema de Inteligencia del Estado y crea la Agencia Nacional de Inteligencia”<sup>206</sup> obviando el derecho de las personas defensoras de derechos humanos a conocer la información de inteligencia que se haya recogido sobre ellos y contar con acciones (*habeas data*) que les permitan obtener acceso a datos sobre su persona que obren en archivos estatales. Lo anterior resulta “fundamental como mecanismo de control de las entidades de seguridad e inteligencia, pues permite verificar la legalidad en la recopilación de datos sobre las personas y posibilitar la corrección, actualización y

---

200 Poder Judicial. Oficio 23 del 25 de abril de 2023.

201 Ministerio Público. Oficio 868 del 22 de septiembre de 2022.

202 M. Cisterna y J. García, Director del Observatorio del Derecho a la Comunicación. Entrevista personal. 3 de julio de 2023.

203 J. García.

204 M. Cisterna y J. García.

205 INDH. Oficio 395 del 1 de agosto de 2023; Oficio 446 del 26 de octubre de 2022; Oficio 149 del 25 de abril de 2022.

206 Subsecretaría General de Carabineros de Chile. Oficio 577 del 1 de junio de 2023, en el oficio 18995 del 26 de julio de 2023, del Ministerio del Interior y Seguridad Pública.

eliminación de información que pueda tener efectos directos en el derecho a la privacidad, el honor, la identidad personal, la propiedad y la rendición de cuentas”<sup>207</sup>.

#### **4.10.2 Ausencia de retención, decomiso o destrucción de equipos y materiales**

Sobre este indicador hay consenso entre las organizaciones respecto del cambio de actuación por parte de Carabineros, no existiendo sustracción o destrucción de equipos en comisarías. A pesar de lo anterior, han observado la destrucción a través el impacto del chorro del vehículo lanza agua directo a los elementos de registro<sup>208</sup> o con el bastón<sup>209</sup>. También han señalado la destrucción de implementos de las brigadas de salud<sup>210</sup>.

#### **4.10.3 No recurrirá aseveraciones de seguridad sin fundamento para limitar el acceso de las y los fotoperreporteros y observadores de derechos humanos a sus procedimientos**

El INDH ha recomendado a las fuerzas del orden evitar recurrir a aseveraciones de seguridad sin fundamento para limitar el acceso de los y las fotoperreporteras y personas observadoras de derechos humanos a sus procedimientos. Al no configurarse como participantes de las manifestaciones, sino como observadores, las órdenes de dispersión dirigidas a los participantes de la asamblea no deberían obligarlos a abandonar el área, a menos que su seguridad individual esté en peligro o su presencia obstaculice u obstruya significativamente a los agentes del orden en el desempeño de su trabajo<sup>211</sup>.

Los *Protocolos para el mantenimiento y restablecimiento del orden público* contienen, dentro del protocolo específico de Conceptos básicos, una materia dedicada al rol de los y las observadoras de derechos humanos en manifestaciones. En ellos resulta destacable la modificación que indica:

La función de los observadores ya sea que pertenezcan a las instituciones señaladas en el numeral 1 [INDH, Defensoría de la Niñez y Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura] o se trate de particulares, no consiste en participar en las reuniones públicas, sino que registrar la actuación de los manifestantes y de la policía u otras autoridades del Estado que intervengan. En ese sentido, durante las etapas de contención, disuasión, despeje, dispersión y detención, los observadores pueden mantenerse en las cercanías del personal de Carabineros, pero no pueden entorpecer u obstaculizar las referidas operaciones. Especialmente, no deben interponerse entre los funcionarios policiales y el sector donde se produce la acción ilícita.

---

207 CIDH. (31 de diciembre de 2011). *Segundo informe sobre la situación de las defensoras y defensores de los derechos humanos en las Américas*. Párr. 213 y 214.

208 M. Cisterna, J. García, y C. Sandoval.

209 J. García.

210 C. Sandoval.

211 OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights. (8 de julio de 2019). *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*. Párrs. 202 y 208.

Respecto a los protocolos vigentes, las organizaciones han señalado que Carabineros igualmente restringe su labor de registro, sin mediar explicación —“lo que suele haber es como una imposición: ‘Te voy a hacer un control de identidad’, o se les da una orden: ‘Retírese del lugar, aléjese, deje de grabar’ y si no lo hacen, utilizan algún tipo de sus competencias, ¿no? Te aplico un control de identidad, me acerco y te amedrento o elevo el tono o la agresividad o incluso te golpeo”<sup>212</sup>— o acuden al argumento de seguridad para los propios observadores —“que nosotros estamos en peligro, que tenemos que salir del lugar, porque es peligroso para nosotros”<sup>213</sup>—, aunque también indican que es arbitrario, dependiendo del funcionario —“uno que otro dice, por ejemplo: “estamos realizando el procedimiento, mantenga la distancia”—, o no les indican por qué —“lo que hacen simplemente es avanzar y dicen: avance, avance, avance”<sup>214</sup>.

#### **4.10.4 Inclusión en los planes de estudios de capacitación de las fuerzas policiales temáticas vinculadas a estos tres grupos, con enfoque de género y etnia: su rol, función, responsabilidades y los derechos que deben ser protegidos para el cabal cumplimiento de sus funciones**

Carabineros informó<sup>215</sup> que la capacitación sobre el papel que desempeñan los y las defensoras de derechos humanos y los derechos que les asisten, a la luz del derecho internacional de los derechos humanos, está incorporada como contenido en el “Módulo II - operaciones y procedimientos policiales para el mantenimiento del orden público y derechos humanos”, específicamente en la materia “Organismos y regulaciones en materia de derechos humanos y control del orden público” del curso de capacitación institucional Control del Orden Público. Los contenidos principales son las normas y organismos internacionales de derechos humanos aplicables a la función policial, incluyendo organismos tales como ACNUDH, CIDH, Corte IDH y ONG internacionales. También incorpora las normas y organismos nacionales de derechos humanos aplicables a la función policial: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y el Plan Nacional de Derechos Humanos; Instituto Nacional de Derechos Humanos y su *Programa de Derechos Humanos, Función Policial y Orden Público y la Defensoría de la Niñez*. Lamentablemente, no se incluyen referencias al rol, función, responsabilidades y derechos que deben ser protegidos en las organizaciones de la sociedad civil observadoras de derechos humanos<sup>216</sup>.

Por otra parte, el cuerpo docente que dicta este curso forma parte de la plantilla de la misma institución de Carabineros, lo que se aparta de la recomendación de que las capacitaciones en materia de derechos humanos sean implementadas por personal externo o bien personal de la institución “acompañados y apoyados por personas expertas en derechos humanos”<sup>217</sup>.

---

212 J. García.

213 M. Cisterna.

214 C. Sandoval.

215 Carabineros de Chile. Oficio 37 del 23 de agosto de 2023.

216 INDH. (2020). *Informe Programa de Derechos Humanos, Función Policial y Orden Público*.

217 INDH. (2017, 2018, 2020). *Informe: Programa de Derechos Humanos, Función Policial y Orden Público*; ACNUDH. (2004). *Derechos humanos y aplicación de la ley: Guía para instructores de derechos humanos para la policía*. Nueva York y Ginebra <https://bit.ly/2Ycrhqz>; Asamblea General de Naciones Unidas. (27 de julio de 2010) *Proyecto de plan de acción para la segunda etapa (2010-2014) del Programa Mundial para la Educación en Derechos Humanos*. A/HRC/15/28 <https://undocs.org/es/A/HRC/15/28>

#### **4.10.5 Mejorar los protocolos vinculados al trato con personas y organizaciones de la sociedad civil, y trato y diálogo con medios de comunicación social. Incluir un protocolo específico respecto del trato y diálogo con brigadistas de salud**

Las organizaciones de la sociedad civil coinciden en que no se estarían cumpliendo los protocolos vigentes donde en el marco de manifestaciones se entable una comunicación con medios que reportan los eventos. En el caso específico del Protocolo 5.2 vinculado al trato de Carabineros con medios de comunicación, cuestionan el requerimiento de credencial para acreditar la pertenencia a un medio de comunicación<sup>218</sup>.

Si le presentas la credencial del colegio, considera que es una credencial válida, si le presentas la credencial de un medio de comunicación que él conoce, es una credencial válida; pero si desconoce a ese medio de comunicación, pues actúa de manera distinta<sup>219</sup>.

Esta interpretación de los protocolos por parte de Carabineros también deja desatendidos a los periodistas *freelance*, que no trabajan para un medio específico por lo que no cuentan con credencial, o a los que tienen un medio de comunicación autogestionado, por internet y que utiliza redes sociales. En este sentido, el protocolo en cuestión debería acercarse a la definición funcional del periodismo que realiza la Observación General 34, “una amplia variedad de personas, como analistas y reporteros profesionales y de dedicación exclusiva, autores de blogs y otros que publican por su propia cuenta en medios de prensa, en Internet o por otros medios”<sup>220</sup>.

Las organizaciones señalan también situaciones de privación de libertad arbitraria, como el caso reciente de un joven con acreditación de prensa que fue subido al vehículo de traslado de imputados y dejado en mitad de la comisaría, sin saber la razón de su conducción y siendo hostigado durante el traslado<sup>221</sup>. El INDH ofició pidiendo cuentas de esta situación, pero al cierre de este informe no ha recibido respuesta<sup>222</sup>.

La División de Seguridad Pública de la Subsecretaría del Interior señala que desean modificar el Protocolo 5.2, pero a la fecha no pueden comprometer su avance, dada la pausa ya mencionada en el desarrollo de los protocolos a la espera de la aprobación de la ley sobre el uso de la fuerza.

Sobre las brigadas de salud, la División indica que la incorporación de un protocolo específico que encuadre la coordinación de Carabineros con éstas no es un tema zanjado<sup>223</sup>. Subrayan que existen

---

218 J. García y C. Sandoval.

219 J. García.

220 Comité de Derechos Humanos. (12 de septiembre de 2011) Observación General 34. Art. 19 *Libertad de opinión y libertad de expresión*. CCPR/C/GC/34. Párr. 44. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2012/8507.pdf>

221 C. Sandoval.

222 INDH. Oficio 395 del 1º de agosto de 2023.

223 C. Sandoval.

referencias directas en algunos protocolos sobre la obligación de atender en el caso de urgencias de salud, pero que tienen la intención de que quede explícitamente señalado, en la mayoría de los casos, atender inmediatamente ante una urgencia médica<sup>224</sup>.

Los protocolos aprobados mediante la Orden General 2870, establecen que, en presencia de personas que requieran asistencia médica por cualquier motivo durante una manifestación, o como resultado de la actuación policial en alguna etapa (contención, disuasión, despeje y dispersión), se activará el procedimiento descrito en el *Manual de operaciones Multi-Institucional* ante emergencias vigentes, teniendo Carabineros que coordinarse con las brigadas de salud, puesto que “cuando por situaciones excepcionales tales como sobredemanda o incapacidad operativa, otras instituciones u organizaciones no gubernamentales o de voluntariado deban realizar dicha labor, las instituciones que forman parte de este manual deberán favorecer el cumplimiento de las instrucciones que emanen del Centro Regulador respectivo”<sup>225</sup>.

#### **4.10.6 Promulgar una ley que reconozca y proteja los derechos de todos los defensores, prestando atención específica a las necesidades de las defensoras.**

El 1° de junio de 2022, en su primera cuenta pública, el Presidente de la República, Gabriel Boric, anunció ante el Congreso Nacional que impulsaría un proyecto de ley de protección a defensores y defensoras de derechos humanos. El INDH no ha recibido respuesta al oficio enviado al Ministerio del Interior en el que se le solicitaba informar la fecha estimada en que ese proyecto se presentará a tramitación legislativa y su urgencia<sup>226</sup>.

No obstante, la Subsecretaría de Derechos Humanos se encuentra coordinando el desarrollo de un protocolo de protección de defensores de derechos humanos, como parte de los compromisos contraídos por el Estado chileno tras la ratificación del *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)<sup>227</sup>. Señalando que “se espera que el protocolo indicado entre en vigor este 2023, a la vez que se avanza, en el mediano plazo, en la construcción de un anteproyecto de ley integral en esta materia”<sup>228</sup>.

---

224 Actualmente señala: “En el evento que se tomare conocimiento de haber ocasionado una lesión a una persona, se procederá lo antes posible a prestar asistencia al afectado dejando constancia de lo anterior en el parte policial respectivo o, en su caso, de las circunstancias que no hubieran posibilitado hacerlo, dar cuenta al Mando y adoptar el procedimiento policial correspondiente, incluyendo, si procediere, la detención del causante de las lesiones, haciendo la respectiva lectura de derechos” (protocolo 2.8) y “Ante la presencia de personas que requieran asistencia médica por cualquier causa durante la manifestación o con ocasión del actuar policial se activará el procedimiento descrito en el Manual de Operaciones Multi-Institucional ante emergencias vigente” (protocolo 2.2).

225 Decreto exento 238 que modifica el decreto exento 50 de 2002.

[https://www.conaset.cl/wp-content/uploads/2020/03/DECRETO-EXENTO-N%C2%BA-238-10-02-2020\\_2020-02-25\\_1.pdf](https://www.conaset.cl/wp-content/uploads/2020/03/DECRETO-EXENTO-N%C2%BA-238-10-02-2020_2020-02-25_1.pdf)

226 INDH. Oficio 450 del 25 de agosto de 2023.

227 Al alero de la Comisión de Coordinación del Sistema de Justicia Penal, creada por la Ley 20.354, se instaló una Subcomisión para la elaboración de una propuesta de Protocolo de protección de defensoras y defensores de derechos humanos.

228 Ministerio de Justicia. (Marzo de 2023). *Informe de participación. Diálogos Participativos para Defensoras y Defensores de Derechos Humanos*.

#### **4.10.7 Registro desagregado de las violaciones de derechos humanos que se cometen contra personas defensoras de los derechos humanos**

Es una recomendación internacional a los Estados la elaboración de estadísticas precisas sobre la violencia contra periodistas<sup>229</sup> y “las violaciones de derechos humanos que se cometen contra personas defensoras de los derechos humanos, tomando en cuenta sus características específicas e incluyendo las actuaciones estatales para garantizar justicia y los resultados obtenidos”<sup>230</sup>.

Claramente este indicador no se está cumpliendo toda vez que el Ministerio Público no registra en su sistema de apoyo a fiscales la pertenencia de la víctima de violencia institucional a uno de estos grupos<sup>231</sup>.

---

229 “Es alarmante la impunidad de crímenes contra periodistas en la región; Estados deben adoptar una política integral para enfrentar el problema”, Organización de los Estados Americanos, comunicado de prensa R159/16, 2 de noviembre de 2016. <http://bit.ly/3QjuhsD>

230 Asamblea General de Naciones Unidas. (15 de julio de 2019). *Informe del relator especial sobre la situación de los defensores de derechos humanos*. A/74/159. Párr. 147 letra l. <https://undocs.org/es/A/74/159>

231 Ministerio Público. Oficio 868 del 22 de septiembre de 2022.

## 5. CONCLUSIONES

A doce años de la creación del *Programa de Derechos Humanos, Función Policial y Orden Público*, aún se requiere avanzar considerablemente en la adecuación de la conducta policial a los estándares internacionales y en el establecimiento de un efectivo control del poder civil sobre las policías, con funciones claras de supervigilancia en las operaciones de Carabineros. En este sentido, las recomendaciones efectuadas por el INDH a las que se les ha dado seguimiento en este capítulo distan de haber sido cumplidas.

La ausencia de identificación visible viene denunciándose desde 2011 y desde ese mismo año el INDH ha recomendado enfáticamente que todos los y las funcionarios de Carabineros porten su identificación.

Si bien se valora la inclusión explícita en los *Protocolos para el mantenimiento y restablecimiento del orden público* del rol del INDH en el escrutinio de los vehículos policiales para observar el estado de salud de las personas detenidas, así como las instrucciones emanadas de la Dirección Nacional de Orden y Seguridad, en este mismo orden, preocupa que aún se presenten situaciones en las que el acceso a vehículos policiales se vea dificultado.

En todos estos años no se ha logrado enmarcar los controles de identidad tanto en la legislación como en los estándares internacionales de derechos humanos, y la eficacia de los controles preventivos ha sido mínima (no superando el 2,2%) para conseguir el objetivo por el cual fueron diseñados. Si bien se cuenta con un registro cuantitativo, los datos no aportan información sobre la idoneidad de estos procedimientos.

Preocupa el estado de ejecución de las obligaciones adquiridas por el Estado de Chile en virtud del *Acuerdo de cumplimiento de las recomendaciones efectuadas por la CIDH en el caso de Alex Lemun*, tanto por el tenue avance en la modificación de los *Protocolos para el mantenimiento y restablecimiento del orden público*, como por los deficitarios informes relativos al uso de la fuerza y episodios violentos emitidos por Carabineros de Chile, debido a la ausencia de criterios y variables que permitan el control jerárquico al que debe estar sometida la institución policial.

Las recomendaciones respecto de la eliminación absoluta de actos violentos, tanto físicos como psicológicos, vinculados a golpizas y agresiones sexuales, a personas bajo custodia del Estado, se encuentran pendientes de cumplimiento. La falta de información estadística sobre las instituciones a las que pertenecen los funcionarios imputados implica, para efectos del derecho internacional, la carencia de indicadores de derechos humanos básicos e indispensables para la observación. Si las principales instituciones intervinientes en el proceso penal no son capaces de proporcionar información estadística acerca de la cantidad de funcionarios imputados y defendidos, se compromete toda posibilidad de determinar cuál es el estado general de la violencia institucional en Chile, pues dicha información no puede obtenerse de otra fuente.

Preocupa la ausencia de fiscalización de las sustancias lacrimógenas tanto de la institución policial como del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, y el desconocimiento sobre las posibles repercusiones en la salud de las personas. El Estado tiene el deber de conocer y comprobar la idoneidad de los gases lacrimógenos utilizados para el control del orden público, “velar por que todas las armas, incluidas las menos letales, se sometan a estrictas pruebas independientes y por que los oficiales desplegados con ellas reciban una instrucción específica y deben evaluar y supervisar los efectos de las armas en los derechos de las personas afectadas<sup>232</sup> y, en concreto, vigilar los efectos que tienen sobre el derecho a la vida<sup>233</sup>.

Si bien hay un avance en cuanto a recoger en los manuales y protocolos institucionales procedimientos específicos con pertinencia cultural, sigue siendo necesario el análisis por parte de la institución policial de las sentencias y resoluciones judiciales relacionadas con los límites y procedimientos policiales con el fin de avanzar en los ajustes de esos mismos procedimientos.

El Estado debe avanzar en el resguardo del derecho de las y los observadores de derechos humanos, fotorreporteros y personas que brindan asistencia en el contexto de las manifestaciones sociales, para que puedan llevar a cabo su trabajo sin restricciones ni temor a represalias. Es necesario avanzar hacia una ley que reconozca y proteja los derechos de todos los defensores de los derechos humanos, con especial resguardo de las necesidades de las defensoras<sup>234</sup>. Se espera que el citado protocolo de protección de defensores de derechos humanos pueda ser presentado en el plazo comprometido.

Finalmente preocupa la falta de información proporcionada por Carabineros de Chile y el Ministerio del Interior y Seguridad Pública, lo que dificulta significativamente el seguimiento a parte de las recomendaciones evaluadas en este capítulo.

---

232 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. (2020). Observación general número 37, punto 81.

233 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. (2019). Observación general número 36 sobre el artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, relativo al derecho a la vida. CCPR/C/GC/R.36/Rev.7.

234 Consejo de Derechos Humanos. (10 de enero de 2019). *Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo*. A/HRC/40/60. Párr. 108, letra b. <https://undocs.org/es/A/HRC/40/60>

## **6. RECOMENDACIONES**

De acuerdo con el análisis realizado, se proponen nueve recomendaciones que, si bien corresponden a reiteraciones de las realizadas previamente por el INDH, se acotan con el fin de lograr avances a mediano plazo en el espíritu de las mismas. Además, se propone una recomendación nueva que permita a futuro evaluar de mejor manera su cumplimiento por parte del Estado.

- 1.** Se reitera la recomendación a Carabineros de Chile de incluir en las modificaciones de los *Protocolos para el mantenimiento del orden público* la instrucción de que las y los funcionarios de la Institución usen una forma de identificación clara y visible.
- 2.** Se reitera a Carabineros no obstaculizar el ingreso de funcionarios y funcionarias del INDH a los vehículos institucionales en los que haya personas privadas de libertad para observar las condiciones de detención, y se insta a abrir una investigación administrativa cuando sea informado del impedimento de acceso.
- 3.** Se insta al Poder Ejecutivo a que envíe al Congreso un proyecto de ley que regule el derecho de reunión en conformidad a los estándares internacionales de derechos humanos en la materia.
- 4.** Se insta al Ministerio del Interior y Seguridad Pública, como superior jerárquico de las Fuerzas del Orden y Seguridad, a regular el uso de gases lacrimógenos, ajustándolos a los estándares internacionales.
- 5.** Se reitera a Carabineros de Chile que considere las sentencias y resoluciones judiciales relacionadas con los límites y procedimientos policiales vinculados a comunidades indígenas para revisar y ajustar sus procedimientos.
- 6.** Se insiste al Ministerio Público, Poder Judicial y Fuerzas del Orden y Seguridad Pública que recojan estadísticas específicas de violencia institucional que afecte a comunidades mapuche y a defensores y defensoras de derechos humanos, con perspectiva de género. Específicamente al Ministerio Público y Poder Judicial se reitera la recomendación de incluir en sus registros la institución a la que pertenecen los funcionarios imputados.
- 7.** Se insiste al Ministerio del Interior y Seguridad Pública en que instruya a Carabineros la incorporación, en los informes semestrales sobre uso de la fuerza y episodios violentos, de “variables específicas” que permitan valorar si acaso el uso de la fuerza en contextos de manifestación se ajusta a las recomendaciones del derecho internacional, es decir, si respeta los principios de necesidad, proporcionalidad, gradualidad y focalización que deben regir el uso de la fuerza policial, justificando aquellos casos en donde no se aplicaron a cabalidad.

- 8.** Se insiste al Poder Ejecutivo que, acorde con las declaraciones del Presidente de la República, presente un proyecto de ley que reconozca y proteja los derechos de todos los defensores, prestando atención específica a las necesidades de las defensoras.
- 9.** Se recomienda al Ministerio del Interior y Seguridad Pública retomar la actualización de los protocolos comprometida en el *Acuerdo de obligaciones* derivado del caso Lemun con Chile, con la participación del INDH, la Defensoría de la Niñez, y la sociedad civil.
- 10.** Se insta al Ministerio del Interior y Seguridad Pública, así como a Carabineros, a responder de forma oportuna los requerimientos de información del INDH en el plazo establecido por la Contraloría General de la República.

## **7. BIBLIOGRAFÍA**

CIDH. (2006). *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2005, Volumen II, Informe de la Relatoría para la Libertad de Expresión*. <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/anuales/Informe%20Anual%202005%201%20ESP.pdf>

CIDH. (2008). *Principios y buenas prácticas sobre la protección de las personas privadas de libertad en las Américas*. <https://www.oas.org/es/cidh/ppl/actividades/principiosybp.asp>

CIDH. (2009). *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*. <https://www.oas.org/es/cidh/docs/pdfs/seguridad%20ciudadana%202009%20esp.pdf>

CIDH. (2011). *Justicia Juvenil y Derechos Humanos en las Américas*. <https://www.oas.org/es/cidh/infancia/docs/pdf/justiciajuvenil.pdf>

CIDH. (2011). *Segundo informe sobre la situación de las defensoras y defensores de derechos humanos en las Américas*. <https://bit.ly/3ectjKf>

CIDH. (2013). *Violencia contra periodistas y trabajadores de medios: Estándares interamericanos y prácticas nacionales sobre prevención, protección y procuración de la justicia*. <https://bit.ly/3fXmwqL>

CIDH. (2015) *Criminalización de defensoras y defensores de derechos humanos*. <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/criminalizacion2016.pdf>

CIDH. (2015). *Informe Anual 2015*. <https://www.oas.org/es/CIDH/informes/IA.asp?Year=2015>

CIDH. (2015). *Violencia contra personas lesbianas, gays, bisexuales, trans e intersex en América*. <https://bit.ly/3PC60mf>

CIDH. (2019). *Protesta y derechos humanos: Estándares sobre los derechos involucrados en la protesta social y las obligaciones que deben guiar la respuesta estatal*. <https://bit.ly/3jMbtQV>

CIDH. (2020). *Informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Volumen 2*. <https://bit.ly/36zQtaF>

CIDH. (2022). *Situación de Derechos Humanos en Chile*. [https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/2022\\_chile.pdf](https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/2022_chile.pdf)

INDH. (2012). *Minuta Sobre las manifestaciones públicas y la protesta social: Consideraciones desde una perspectiva de derechos humanos*. <http://bit.ly/3vxndob>

INDH. (2013). *Informe Programa de derechos humanos, función policial y orden público 2012*.  
<https://bit.ly/3wNYvdP>

INDH. (2015). *Informe Programa de derechos humanos, función policial y orden público 2014*.  
<https://bit.ly/3fLipNR>

INDH. (2016). *Informe Programa de derechos humanos, función policial y orden público 2015*.  
<https://bit.ly/36ZASpu>

INDH. (2017) *Informe Programa de derechos humanos, función policial y orden público 2016*.  
<https://bit.ly/3ilZUfa>

INDH. (2017). *Informe sobre el proyecto de ley que modifica la tipificación del delito de tortura, eleva sustancialmente su penalidad y establece su imprescriptibilidad*. Boletín 9589-17. <https://bibliotecadigital.indh.cl/server/api/core/bitstreams/54f1e3da-fa24-4232-92ad-33fea54454c5/content>

INDH. (2018). *Informe Programa de derechos humanos, función policial y orden público 2017*.  
<https://bit.ly/3tlhVAL>

INDH. (2019). *Informe Programa de derechos humanos, función policial y orden público 2018*.  
<https://bit.ly/3tofklf>

INDH. (2020). *Informe Anual sobre la situación de los derechos humanos en Chile*. <https://ia2020.indh.cl/informe/INFORME-INDH-2020.pdf>.

INDH. (2021) *Minuta comentarios INDH sobre sobre nuevos protocolos de Carabineros para el mantenimiento y restablecimiento del orden público*.

INDH. (2021). *Informe Programa de derechos humanos, función policial y orden público 2019*.  
<http://bit.ly/3z2WrA6>.

ONU, Asamblea General. (1988). *Conjunto de Principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión*. <http://undocs.org/es/A/RES/43/173>

ONU, Asamblea General. (2007). *Los defensores de los derechos humanos. Nota del Secretario General*.  
<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N07/457/29/PDF/N0745729.pdf?OpenElement>

ONU, Asamblea General. (2008). *Informe de la relatora especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos*. <https://undocs.org/es/A/63/288>

ONU, Asamblea General. (2010). *Proyecto de plan de acción para la segunda etapa (2010-2014) del Programa Mundial para la Educación en Derechos Humanos*. <https://undocs.org/es/A/HRC/15/28>

ONU, Asamblea General. (2014). *Informe del relator especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, Michel Forst*. <https://undocs.org/es/A/HRC/28/63>

ONU, Asamblea General. (2014). *Informe del relator especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias*. <https://undocs.org/es/A/HRC/26/36>

ONU, Asamblea General. (2016). *Informe conjunto del relator especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y el relator especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones*. <https://undocs.org/es/A/HRC/31/66>

ONU, Asamblea General. (2016). *Informe del relator especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación sobre su misión a Chile*. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC-GEN/G16/237/82/PDF/G1623782.pdf?OpenElement>

ONU, Asamblea General. (2018). *Informe del relator especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos*. <https://undocs.org/es/A/73/215>

ONU, Asamblea General. (2019) *Informe del relator especial sobre la situación de los defensores de derechos humanos*. <https://undocs.org/es/A/74/159>

ONU, Comité contra la Tortura. (2004). *Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 19 de la Convención. Conclusiones y recomendaciones del Comité contra la Tortura. Chile*. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2005/3368.pdf>

ONU, Comité de Derechos Humanos. (2007). *Examen de los informes presentados por los Estados partes con arreglo al artículo 40 del pacto. Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos Chile*. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/Go7/420/00/PDF/Go742000.pdf?OpenElement>

ONU, Comité de los Derechos del Niño. (2007). *Examen de los informes presentados por los Estados partes con arreglo al artículo 44 de la Convención. Observaciones finales, Chile*. <file:///C:/Users/jgonzalez/Downloads/Go741438.pdf>

ONU, Consejo de Derechos Humanos. (2012). *Informe del relator especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai*. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC-GEN/N21/203/81/PDF/N2120381.pdf?OpenElement>

ONU, Consejo de Derechos Humanos. (2016). *Informe del relator especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias*, Christof Heyns. <https://undocs.org/CCPR/C/GC/37>

ONU, Consejo de Derechos Humanos. (2019). *Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo*. <https://undocs.org/es/A/HRC/40/60>

ONU, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos – ACNUDH. (1979). *Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley*. <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/code-conduct-law-enforcement-officials>

ONU, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos – ACNUDH. (1990). *Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley*. <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/basic-principles-use-force-and-firearms-law-enforcement>

ONU, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos – ACNUDH. (2004). *Derechos humanos y aplicación de la ley: Guía para instructores de derechos humanos para la policía*. <https://bit.ly/2Ycrhq2>

ONU, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos – ACNUDH. (2013). *Normativa y práctica de los derechos humanos para la policía. Manual ampliado de derechos humanos para la policía*. <https://digitallibrary.un.org/record/517721>

ONU, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos – ACNUDH. (2016). *Directrices para la observación de manifestaciones y protestas sociales*. <https://acnudh.org/wp-content/uploads/2016/09/Directrices-para-la-observación-de-manifestaciones-y-protestas-sociales.pdf>

ONU, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos – ACNUDH. (2021). *Orientaciones de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos sobre el empleo de armas menos letales en el mantenimiento del orden*. [https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/LLW\\_Guidance\\_SP.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/LLW_Guidance_SP.pdf)

## **CAPÍTULO 5.**

---

### **GESTIÓN DE DESASTRES EN CHILE DESDE LA PERSPECTIVA DE LOS DERECHOS HUMANOS**

## 1. ANTECEDENTES

A menudo, los derechos humanos pueden verse afectados por desastres que impactan de diversas formas a la población de un territorio. La mayoría de las veces, esto se debe a una mala preparación para enfrentar las amenazas, a una inadecuada planificación o a acciones de negligencia en el proceso de la gestión del desastre.

Al respecto, la experiencia internacional afirma que cuanto más tiempo duran los efectos de un desastre, mayor es el riesgo de que ocurran violaciones a los derechos humanos. Asimismo, en este tipo de eventos, las vulnerabilidades y los patrones de discriminación que existían de manera previa, normalmente se ven exacerbados luego del suceso<sup>1</sup>, a su vez, la posibilidad de afectaciones a los derechos humanos aumenta si la respuesta al desastre, tanto en la etapa de emergencia como en la de reconstrucción, no se basa en un marco de derechos humanos<sup>2</sup> (INDH, 2012). Es decir, que no se puede asumir que la asistencia humanitaria brindada ante un desastre será neutral y afectará a todas las personas de manera igual y positiva, ya que aquella “tiene repercusiones importantes en cuanto si se respetan o no de los derechos humanos de las personas afectadas” (Directrices IASC, 2011, p. 2).

En este sentido, un enfoque basado en los derechos humanos proporciona el marco y las normas necesarias para las actividades de asistencia humanitaria, estableciendo las bases de su acción en principios universales, como la dignidad humana y la no discriminación, y un conjunto de derechos humanos universalmente aceptados. Por tanto, las mismas Directrices afirman que “las personas afectadas por los desastres se convierten en sí mismos titulares de derechos individuales y pueden reclamar esos derechos ante los detentores de obligaciones, en vez de simplemente convertirse en meros beneficiarios pasivos de la asistencia” (Directrices IASC, 2011, p. 2).

Un aspecto gravitante para relevar esta materia se ancla en una observación simple pero potente: la recurrencia de los fenómenos naturales con consecuencias catastróficas ha ido en aumento, así como la heterogeneidad de sus fuentes. En efecto, sólo en Chile, durante este año el Ejecutivo ha debido declarar Estado de Catástrofe en, a lo menos, tres oportunidades, primero debido a los megaincendios forestales del mes de febrero y luego por aluviones e inundaciones ocurridas en junio y agosto.

---

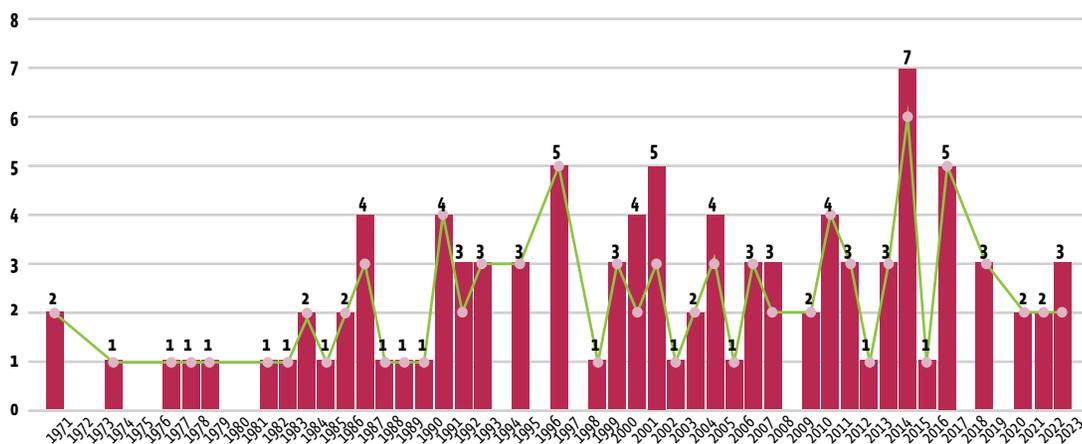
1 ONU, Comité Permanente entre Agencias. (Mayo de 2011). *Directrices operacionales del IASC sobre la protección de los derechos humanos en situaciones de desastres naturales*. P. 2.

<https://www.acnur.org/libraries/pdf.js/web/viewer.html?file=https%3A%2F%2Fwww.acnur.org%2Fsites%2Fdefault%2Ffiles%2Flegacy-pdf%2F5e58733e4.pdf>

2 INDH (Enero de 2012). 27 F. *Estudio sobre la reconstrucción post terremoto desde una perspectiva de derechos humanos*. <https://www.indh.cl/wp-content/uploads/2012/07/informe-reconstruccion-indh.pdf>

## Gráfico nº1

### RECURRENCIA Y TIPOS DE DESASTRES EN CHILE (1970-2023)<sup>3</sup>



Nota: En barra se señala la cantidad de desastres, y en puntos la heterogeneidad de fuentes que producen el desastre.  
Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos de Centro de Investigación de Epidemiología sobre los desastres.

A la recurrencia y heterogeneidad observada en este último tiempo, se debe sumar la particular configuración geográfica de Chile, pues presenta la más alta actividad volcánica y sísmica del mundo (con la mayor diversidad de fuentes sismogénicas) que lo convierten en uno de los países miembros de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) más expuesto a amenazas de origen natural. De hecho, hay investigaciones que sostienen que el 54% de la población está expuesta a tres o más tipos de amenazas (Dilley, 2015) y si se añaden las amenazas que tienen su origen en los efectos del cambio climático y aquellas de fuentes antrópicas, entonces ese número podría ser mayor<sup>4</sup>.

En este escenario, la gestión de desastres es un desafío insoslayable para el Estado chileno, al igual que la aplicación de un enfoque de derechos humanos capaz de resguardar el goce de derechos de la población afectada. Por esta razón, a continuación se analiza la gestión de desastres a través de sistemas y medidas implementadas por el Estado, en contrapunto con las obligaciones y estándares de derechos humanos aplicables en este ámbito –contenidas y expresadas en diversos instrumentos del derecho internacional– con el fin de identificar avances y brechas, y elevar recomendaciones a los distintos poderes del Estado que contribuyan a mejorar la gestión de desastres, considerando las garantías explícitas para el goce de los derechos de la ciudadanía potencialmente afectada<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> La heterogeneidad de desastres se desagrega en: inundación, terremoto, tormenta, incendio forestal, temperatura extrema, actividad volcánica, remoción en masa, sequía, epidemia, accidente industrial.

<sup>4</sup> El *GermanWatch Global Climate Risk Index 2021* ubica a Chile en el lugar 25 de su ranking relativo al nivel de exposición y vulnerabilidad ante la recurrencia de mayores eventos extremos. Este instrumento, que evalúa a 180 países alrededor del mundo, se construye a partir de cuatro variables: número de muertos por evento, número de muertos por eventos cada 100.000 habitantes, suma de las pérdidas en dólares en paridad de poder adquisitivo (PPA) y pérdidas por unidad de producto interno bruto (PIB). [https://www.germanwatch.org/sites/germanwatch.org/files/Global%20Climate%20Risk%20Index%202021\\_1.pdf](https://www.germanwatch.org/sites/germanwatch.org/files/Global%20Climate%20Risk%20Index%202021_1.pdf)

<sup>5</sup> Entre abril y septiembre de 2023, el INDH levantó información a partir de visitas a regiones afectadas por distintos tipos de desastres (la erupción del Volcán Chaítén en 2008, los aluviones de 2015 y 2017 en la región de Atacama y los incendios forestales e inundaciones de este año en la macrozona centro-sur). Se entrevistó a autoridades regionales y locales, a autoridades de los servicios vinculados a las políticas de gestión del riesgo de desastres, así como a personas damnificadas. Complementariamente, el INDH envió diversos oficios a organismos del Estado para recabar información sobre la materia.

## 2. INICIATIVAS Y ESTÁNDARES INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS

### 2.1 Iniciativas de la Comunidad Internacional ante la gestión de desastres

Como Estado miembro de la Asamblea General de las Naciones Unidas, Chile ha sido parte de las discusiones que a nivel internacional se han sostenido sobre el impacto de los desastres en el desarrollo de los países y la calidad de vida de la población. Las materias de gestión de riesgo de desastres han sido parte importante de la discusión técnica y política en la Asamblea General que ya en 1989 proclamó el período entre 1990 y 1999 como el Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales (DIRDN)<sup>6</sup>, en respuesta a la preocupación global por los efectos derivados de los desastres. A partir del lema “Construir una cultura de prevención”, los Estados miembros se comprometieron a mitigar las consecuencias adversas de los desastres de origen natural<sup>7</sup>.

Con ese horizonte de trabajo, la Conferencia Mundial de Derechos Humanos aprobó en 1993 la *Declaración y Programa de Acción de Viena*<sup>8</sup> que destaca “la importancia y necesidad de la asistencia humanitaria a las víctimas de todos los desastres, naturales o producidos por el hombre”. Esta Declaración sostiene que “debe darse gran importancia a la promoción y protección de los derechos humanos de las personas pertenecientes a grupos que han pasado a ser vulnerables”. Para “la eliminación de todas las formas de discriminación contra ellos y al fortalecimiento y la aplicación más eficaz de los instrumentos de derechos humanos”, de modo tal que los Estados se vean en “la obligación de adoptar y mantener medidas adecuadas en el plano nacional, en particular en materia de educación, salud y apoyo social, para promover y proteger los derechos de los sectores vulnerables de su población” (párrafos 23 y 24).

En esa época también surgió el Proyecto Esfera<sup>9</sup> impulsado por un grupo de Organizaciones No Gubernamentales y el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, con el objetivo de elaborar un conjunto de normas mínimas universales en ámbitos esenciales de las respuestas humanitarias. A partir de su trabajo, se creó el Manual de Esfera<sup>10</sup>, un conjunto de normas mínimas orientado a mejorar la calidad de las respuestas humanitarias en situaciones de desastre o de conflicto y mejorar la rendición de cuentas del sistema humanitario ante la población afectada por el desastre.

---

6 Plataforma de las Naciones Unidas de información obtenida desde el espacio para la gestión de desastres y la respuesta de emergencia – ONU-SPIDER. <https://www.un-spider.org/es/riesgos-y-desastres>

7 ONU, Secretaría Institucional de la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIRD). (2004). *Informe mundial sobre iniciativas para la reducción de desastres. Capítulo 1 Vivir con el riesgo: énfasis en la reducción del riesgo de desastres*. <https://www.eird.org/vivir-con-el-riesgo/index2.htm>

8 ONU, Conferencia Mundial de Derechos Humanos. (1993). *Declaración y Programa de Acción de Viena*. [https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Events/OHCHR20/VDPA\\_booklet\\_Spanish.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Events/OHCHR20/VDPA_booklet_Spanish.pdf)

9 El Proyecto Esfera fue elaborado en 1997. Tiene dos convicciones esenciales: primero, que las personas afectadas por un desastre o un conflicto armado tienen derecho a vivir con dignidad, por lo tanto, a recibir asistencia; y segundo, que se deben tomar todas las medidas posibles para aliviar el sufrimiento humano ocasionado por los desastres y los conflictos armados. Con el fin de plasmar estas dos convicciones esenciales, el Proyecto Esfera redactó la Carta Humanitaria y elaboró el Manual de Esfera, que aborda cuatro aspectos claves: abastecimiento de agua, saneamiento y promoción de la higiene; seguridad alimentaria y nutrición; alojamiento, asentamientos humanos y artículos no alimentarios; y acción de salud. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2011/8206.pdf>

10 Asociación Esfera. (2018). *El Manual Esfera: Carta Humanitaria y normas mínimas para la respuesta humanitaria*. Cuarta edición. <https://spherestandards.org/wp-content/uploads/El-manual-Esfera-2018-ES.pdf>

Un hito importante de este proyecto fue la elaboración de la Carta Humanitaria<sup>11</sup>, cuyo propósito fue articular el enfoque de respuestas humanitarias con el derecho internacional de los derechos humanos. En ella se relevan el derecho a vivir con dignidad, el derecho a recibir asistencia humanitaria, y el derecho a la protección y a la seguridad, este último entendido, desde la responsabilidad soberana de los Estados de proteger a toda persona que se encuentre bajo su jurisdicción, sobre todo, si se encuentra en una situación de refugiado, de desplazado interno y/o enfrenta una vulnerabilidad particular que le expone a abusos y discriminación.

Hacia el año 2001, la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (IFRC) inició el Programa Internacional de Leyes, Normas y Principios para la Respuesta a Desastres (IDRL) para investigar de qué manera los marcos legales podrían contribuir a mejorar la entrega del socorro ante un desastre. Posteriormente, se renombró como Programa sobre derecho relativo a los desastres, que en 2007 generó las Directrices sobre la facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial<sup>12</sup> y en 2013, la Ley modelo para la facilitación y la reglamentación de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial<sup>13</sup>. Ambos instrumentos se plantearon como recomendaciones a los Estados para que reforzaran su legislación, políticas, planes y procedimientos relacionados con la respuesta y cooperación internacional en casos de desastres.

De las Directrices de la IFRC destaca la mención sobre la responsabilidad de los actores que prestan asistencia<sup>14</sup> a observar el derecho nacional e internacional aplicable, respetando la dignidad humana de los damnificados por un desastre (artículo 4.1); velar porque sus acciones se apliquen de conformidad con los principios de humanidad, neutralidad e imparcialidad y sin discriminación alguna (artículo 4.2); y velar porque sus labores sean adaptadas a las necesidades especiales de los afectados, sean adecuadas a las necesidades, sean suministradas en una forma respetuosa de las costumbres y tradiciones culturales, sociales y religiosas, que además se lleven a cabo con una participación efectiva de todas y todos los damnificados en su diseño, ejecución, supervisión y evaluación y que sean basadas en las capacidades locales de reducción de los riesgos de desastres y que se busquen reducir las futuras vulnerabilidades a los desastres (artículo 4.3).

Destaca también la iniciativa desarrollada por la Comisión de Derecho Internacional (CDI) de las Naciones Unidas<sup>15</sup>, que en su 59° período de sesiones incluyó en la categoría de “nuevas cuestiones surgidas

---

11 Asociación Esfera. (2018). *La Carta Humanitaria*. <https://spherestandards.org/wp-content/uploads/Carta-Humanitaria-ES.pdf>

12 IFRC. (2007). *Directrices sobre la facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial*. [https://www.icrc.org/es/doc/assets/files/other/3oic\\_resolution4annex\\_idrlguidelines\\_esp\\_final.pdf](https://www.icrc.org/es/doc/assets/files/other/3oic_resolution4annex_idrlguidelines_esp_final.pdf)

13 Ley modelo para la facilitación y la reglamentación de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial. [https://disasterlaw.ifrc.org/sites/default/files/media/disaster\\_law/2021-02/IDRL%20Model%20Act%20%28Spanish%29.pdf](https://disasterlaw.ifrc.org/sites/default/files/media/disaster_law/2021-02/IDRL%20Model%20Act%20%28Spanish%29.pdf)

14 Según las Directrices de la IFRC, el actor que presta asistencia corresponde a la organización humanitaria o el Estado que presta asistencia, o las personas físicas extranjeras, las compañías privadas extranjeras u otra entidad que respondan a un desastre en el territorio del Estado afectado o envíen donaciones en especie o en efectivo.

15 Órgano de las Naciones Unidas conformado por grupos de expertos encargados de codificar el derecho internacional consuetudinario.

en el ámbito del derecho internacional y preocupaciones urgentes de la comunidad internacional en su conjunto” el tema de “protección de las personas en casos de desastre” y nombró a un Relator Especial<sup>16</sup>.

Sobre la base de los informes anuales del Relator Especial<sup>17</sup>, durante el año 2014, la CDI aprobó el texto de 21 proyectos de artículos sobre la protección de personas en casos de desastre<sup>18</sup>, orientados a facilitar una respuesta adecuada y eficaz, y atender las necesidades esenciales de las personas afectadas con respeto pleno a sus derechos (artículo 2). Entre estos artículos destaca también la mención explícita a respetar y proteger la dignidad humana (artículo 5) que afirma que las personas afectadas por los desastres tienen derecho a que se respeten sus derechos humanos (artículo 6) y los principios humanitarios, teniendo en cuenta las necesidades de los especialmente vulnerables (artículo 7). Además, subraya el deber de las autoridades estatales de reducir el riesgo de desastres, a través de la adopción de las medidas necesarias y apropiadas de prevención, mitigación y preparación, así como la realización de evaluaciones de riesgo, recopilación y difusión de información y operación de sistemas de alerta temprana (artículo 11).

Es importante señalar que todas estas iniciativas se han desarrollado en el marco conceptual de tres instrumentos generales de Naciones Unidas (los llamados Marcos de Acción) que han sido reflejo de los avances tanto técnicos como políticos sobre la materia. Cada uno de ellos, ha incorporado acentos y directrices que se han consolidado en diferentes metodologías de abordaje:

- Estrategia de Yokohama para un mundo más seguro: directrices para la prevención de desastres naturales, la preparación para casos de desastres y la mitigación de sus efectos (1994).
- Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015: aumento de la resiliencia de las naciones y comunidades ante los desastres.
- Marco de Sendai para la reducción del riesgo de desastres 2015-2030.

Por último, complementariamente a estos Marcos de Acción, y con el objetivo de gestionar las metodologías para su implementación, en el año 2000, la Asamblea General de las Naciones Unidas estableció la *Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres* (EIRD) que pone especial foco en los “procesos que involucren la incorporación de los aspectos físicos y socioeconómicos de la vulnerabilidad en la esfera más amplia del conocimiento, la evaluación y la gestión del riesgo de desastres”<sup>19</sup>, con el objetivo de crear comunidades que sean capaces de enfrentar los desastres. Para la ejecución de esta estrategia se creó la Oficina para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNDRR), como su secretaría

---

16 En su 590 período de sesiones, celebrado en 2007, la Comisión nombró Relator Especial a Eduardo Valencia-Ospina.

17 Comisión de Derecho Internacional. <https://legal.un.org/ilc/documentation/>

18 El texto del proyecto de artículos sobre la protección de las personas en casos de desastre aprobado por la CDI se encuentra disponible en <https://legal.un.org/ilc/reports/2016/spanish/chp4.pdf>

19 ONU, Secretaría Institucional de la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres, (EIRD). (2004). P. 11. <https://www.eird.org/vivir-con-el-riesgo/index2.htm>

encargada de velar por su aplicación. La UNDRR también actúa como centro de coordinación dentro del sistema de las Naciones Unidas y diversas organizaciones regionales que abordan la reducción de desastres y realizan actividades en los ámbitos socioeconómico y humanitario.

Así también, en 2006 se estableció la *Plataforma Global para la Reducción del Riesgo de Desastres*, como el principal foro mundial para abordar la reducción del riesgo de desastres, ofrecer asesoramiento estratégico y propiciar “la coordinación, el desarrollo de asociaciones y la revisión de los avances en la implementación de instrumentos internacionales sobre la reducción del riesgo de desastres”<sup>20</sup>.

El desarrollo conceptual y operativo de los Marcos de Acción y la EIRD ha transitado desde un énfasis centrado en la ayuda humanitaria inmediata ante la ocurrencia de los desastres –con especial acento en el tratamiento de pérdidas materiales y humanas– hacia uno centrado en la prevención y gestión de la reducción del riesgo, incorporando entre sus pilares la promoción y protección de todos los derechos humanos, incluido el derecho al desarrollo como parte de las obligaciones y compromisos internacionales de los Estados partes.

A continuación, se ofrece una síntesis de los conceptos que guían las acciones relacionadas con la reducción del riesgo de desastres, derivada de la EIRD de Naciones Unidas:

## Cuadro nº1

### **GLOSARIO DE CONCEPTOS RELATIVOS A LA GESTIÓN DE REDUCCIÓN DE RIESGOS DE DESASTRES**

**AMENAZA:** Fenómeno, sustancia, actividad humana o condición peligrosa que puede ocasionar la muerte, lesiones u otros impactos a la salud, al igual que daños a la propiedad, la pérdida de medios de sustento y de servicios, trastornos sociales y económicos, o daños ambientales. Las amenazas surgen de una gran variedad de fuentes, entre las que se encuentran las fuentes geológicas, meteorológicas, hidrológicas, oceánicas, biológicas y tecnológicas que algunas veces actúan de forma combinada.

**VULNERABILIDAD:** Características y circunstancias de una comunidad, sistema o bien que los hacen susceptibles a los efectos dañinos de una amenaza. Existen aspectos de la vulnerabilidad que surgen de factores físicos, sociales, económicos y ambientales. Por ejemplo, el diseño inadecuado y la construcción deficiente de los edificios, la protección inadecuada de los bienes, la falta de información y de concientización pública, un reconocimiento oficial limitado del riesgo y de las medidas de preparación y la desatención a una gestión ambiental sensata o prudente. La vulnerabilidad varía considerablemente dentro de una comunidad y en el transcurso del tiempo.

---

20 UNDRR. Plataforma Global para la Reducción del Riesgo de Desastres. <https://www.unisdr.org/conferences/2017/globalplatform/es/about.html>

## GLOSARIO DE CONCEPTOS RELATIVOS A LA GESTIÓN DE REDUCCIÓN DE RIESGOS DE DESASTRES

**CAPACIDAD:** Combinación de todas las fortalezas, atributos y recursos disponibles dentro de una comunidad, sociedad u organización que se pueden utilizar para la consecución de los objetivos acordados. Particularmente, la capacidad de afrontamiento corresponde a la habilidad de la población, las organizaciones y los sistemas, mediante el uso de los recursos y las destrezas disponibles, para enfrentar y gestionar condiciones adversas, situaciones de emergencia o desastres.

**DESASTRES:** Seria interrupción en el funcionamiento de una comunidad o sociedad que ocasiona una gran cantidad de muertes al igual que pérdidas e impactos materiales, económicos y ambientales que exceden la capacidad de la comunidad o la sociedad afectada para hacer frente a la situación mediante el uso de sus propios recursos. Un desastre se genera como resultado de la combinación de la exposición a una amenaza, las condiciones de vulnerabilidad presentes, y capacidades o medidas insuficientes para reducir o hacer frente a las posibles consecuencias negativas.

**RIESGO DE DESASTRES:** Posibles pérdidas que ocasionaría un desastre en términos de vidas, condiciones de salud, medios de sustento, bienes y servicios, y que podrían ocurrir en una comunidad o sociedad particular en un período específico. Con el conocimiento sobre las amenazas imperantes y los patrones de la población y del desarrollo socioeconómico, se pueden evaluar y desarrollar mapas del riesgo de desastres, al menos en términos generales.

**REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES:** Concepto y práctica de reducir el riesgo de desastres mediante esfuerzos sistemáticos dirigidos al análisis y gestión de los factores causales de los desastres, lo que incluye la reducción del grado de exposición a las amenazas, la disminución de la vulnerabilidad de la población y la propiedad, una gestión sensata de los suelos y del medio ambiente, y el mejoramiento de la preparación ante los eventos adversos.

**GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES:** Proceso sistemático que utiliza directrices administrativas, organizaciones, destrezas y capacidades operativas para ejecutar políticas y fortalecer las capacidades de afrontamiento, con el fin de reducir el impacto adverso de las amenazas naturales y la posibilidad de que ocurra un desastre. La gestión del riesgo de desastres busca evitar, disminuir o transferir los efectos adversos de las amenazas mediante diversas actividades y medidas de prevención, mitigación y preparación.

**RESILIENCIA:** Capacidad de un sistema, comunidad o sociedad expuestos a una amenaza para resistir, absorber, adaptarse y recuperarse de sus efectos de manera oportuna y eficaz, lo que incluye la preservación y restauración de sus estructuras y funciones básicas. La resiliencia de una comunidad frente a los posibles eventos que resulten de una amenaza se determina por el grado de esa comunidad para contar con los recursos necesarios y capacidad de organización tanto antes como durante los momentos apremiantes.

## 2.2 Estándares internacionales de derechos humanos y garantías aplicables

El año 2013, desde la Asamblea General de las Naciones Unidas (Resolución 22/16) el Consejo de Derechos Humanos solicitó al Comité Asesor realizar una investigación sobre las mejores prácticas y los principales problemas encontrados en la promoción y protección de los derechos humanos en situaciones posteriores a desastres y conflictos, centrándose en la incorporación de los derechos humanos en las actividades de socorro, recuperación y reconstrucción; con respeto a los principios humanitarios y el enfoque de la asistencia humanitaria basado en las necesidades, en particular para fomentar la capacidad de los Estados en estas actividades<sup>21</sup>. A partir de su trabajo, se presentó un informe definitivo en su 28° período de sesiones de 2015, que concluyó que es fundamental que el marco jurídico ponga de relieve que el Estado tiene obligaciones y que las personas y las comunidades tienen derechos. Este informe también incluyó recomendaciones a los Estados miembros:

Los Estados miembros deben recordar que el pleno respeto de todos los derechos humanos y de otras ramas pertinentes del derecho internacional puede garantizar una protección adecuada en las acciones humanitarias en situaciones posteriores a conflictos o a desastres. Se han de promover y respetar los derechos relativos a las necesidades básicas de la vida (en especial las relacionadas con la alimentación, el agua potable, el alojamiento, la vestimenta y los servicios de atención de la salud y de saneamiento adecuados), la seguridad e integridad física (la protección del derecho a la vida y del derecho a no ser víctima de agresiones, violaciones, detención arbitraria, secuestro y las amenazas contra esos derechos), la necesidad de protección civil y política (el derecho a la libertad de religión y a la libertad de expresión, a documentos de identidad, a la participación política, al acceso a los tribunales y a no ser víctima de discriminación) y otras necesidades de protección económica, social y cultural (como el acceso a la educación, a una reparación o indemnización por la pérdida de bienes y el derecho al trabajo), mediante la concepción y la aplicación de iniciativas y mecanismos específicos en todos los niveles (Naciones Unidas, 2013, párr. 98)<sup>22</sup>.

En las recomendaciones también se afirma que la adopción de un enfoque basado en los derechos humanos entraña un alto grado de responsabilización sobre la que los Estados deben rendir cuentas. Además, se destacó que todos los planes de preparación para emergencias y ayuda humanitaria deben inscribirse en el marco de los derechos humanos. Añade que estos planes deben ser participativos, incluir una perspectiva de género, respetar las particularidades culturales, ser antidiscriminatorios e integrales, y lograr prospectar una atención especial para las personas vulnerables, en particular, mujeres, niños, personas mayores, desplazados y personas con discapacidad<sup>23</sup>.

---

21 Asamblea General de Naciones Unidas. (2013). Resolución aprobada por el Consejo de Derechos Humanos. A/HRC/RES/22/16. [https://digitallibrary.un.org/record/747630/files/A\\_HRC\\_RES\\_22\\_16-ES.pdf?ln=en](https://digitallibrary.un.org/record/747630/files/A_HRC_RES_22_16-ES.pdf?ln=en)

22 Asamblea General de Naciones Unidas (2015). *Informe definitivo basado en investigaciones del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos sobre las prácticas óptimas y los principales problemas encontrados en la promoción y protección de los derechos humanos en situaciones posteriores a desastres y conflictos. 28 período de sesiones.* A/HRC/28/76. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G15/021/97/PDF/G1502197.pdf?OpenElement>

23 Ibidem.

Por su parte, durante 2012, en el marco de un estudio sobre el proceso de reconstrucción tras el terremoto y maremoto de 2010, el INDH había afirmado que los principales estándares internacionales para evaluar la respuesta de la autoridad pública sobre esta materia, provienen de la Carta Internacional de los Derechos Humanos, integrada por la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), así como sus respectivos protocolos. Se suman también los Principios Generales del Derecho reconocidos por la comunidad internacional y otros instrumentos internacionales y regionales referidos a grupos humanos específicos o tradicionalmente discriminados o vulnerados, dado que sus estándares, son aplicables a la respuesta del Estado, ante las consecuencias de los desastres.

Entre estos instrumentos se encuentran: la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (ICERD), los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo - OIT (Nº107 sobre Poblaciones Indígenas y Tribales y Nº169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes), Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (ICRMW), la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD), y la Convención relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza<sup>24</sup>.

Tanto las consideraciones de la Asamblea General como aquellas relevadas por el INDH tienen su expresión concreta en las Directrices IASC<sup>25</sup> que son especialmente relevantes, dado que promueven y facilitan el enfoque basado en derechos humanos. En estas se afirma que:

La manera en que se suministra, utiliza y adjudica la asistencia, así como el contexto en el que se está brindando la misma, tiene repercusiones importantes en cuanto a si se respetan o no los derechos humanos de las personas afectadas. Un enfoque basado en los derechos humanos proporciona el marco y la normativa necesaria para las actividades de asistencia humanitaria. Sienta las bases para la acción humanitaria en principios universales, como la dignidad humana y la no discriminación, así como un conjunto de derechos humanos universalmente aceptados. Las personas afectadas por los desastres se convierten en sí mismas titulares de derechos individuales y pueden reclamar esos derechos ante los detentores de obligaciones, en vez de simplemente convertirse en meros beneficiarios pasivos de la asistencia<sup>26</sup>.

---

24 Todas estas convenciones tienen también su correspondencia en Protocolos del Sistema Interamericano, particularmente, en el Protocolo de San Salvador: art. 3 de Obligación de no discriminación, art. 6 de Derecho al trabajo, art. 10 de Derecho a la salud, art. 12 de Derecho a la alimentación y art. 13 de Derecho a la educación.

25 Estas Directrices fueron preparadas por el Representante del Secretario General de las Naciones Unidas sobre los Derechos Humanos de los Desplazados Internos y elaboradas por un grupo de trabajo del IASC que las aprobó en 2006. Una segunda versión de las Directrices fue publicada en 2011.

26 Directrices IASC. P. 2.

A partir de las Directrices se identifican tres grupos de derechos humanos y garantías aplicables:

1. Derecho a la vida, libertad, integridad física y seguridad de la persona.
2. Derecho a la vida digna y la protección de las necesidades de subsistencia.
3. Principio de igualdad y no discriminación.

Estos permiten abordar una visión integral de las necesidades de las personas afectadas por los desastres, cuya orientación fundamental es: “Los derechos humanos constituyen el fundamento legal de toda la labor humanitaria relacionada con los desastres naturales. No existe otro marco jurídico que oriente dichas actividades”<sup>27</sup>.

### **2.2.1 Derecho a la vida, libertad, integridad física y seguridad de la persona**

El conjunto de estos derechos se encuentra reconocido por diversos instrumentos jurídicos vinculantes. Por lo pronto, dentro del Sistema Universal de Protección de los Derechos Humanos se consagran en el artículo N°3 de la DUDH, así como en los artículos N°6 y N°9 del PIDCP. Dentro del Sistema Interamericano, estos se consagran en el artículo N°1 la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (DADH) y en los artículos N°4 y N°7 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH). Si bien la mayoría de los instrumentos internacionales de derechos humanos no hacen referencia directa al contexto de los desastres, la protección que en ellos se establece es aplicable de manera general. El alcance de la protección de los derechos humanos, en particular el derecho a la vida, es especialmente relevante ante la ocurrencia de un fenómeno que provoque un desastre.

La consideración del derecho a la vida, la libertad, integridad física y seguridad, supone que su garantía debe abordarse en las fases de respuesta y rehabilitación en la gestión de desastres y emergencias<sup>28</sup>, cuando se llevan a cabo las acciones de evacuación, reubicación y, en general, las medidas para salvar vidas. De igual manera, se deben implementar medidas de preparación y mitigación para la protección de la vida de las personas, gestionando de esta manera la reducción del riesgo de desastres.

---

<sup>27</sup> Brookings Institution. (22 de noviembre de 2006). *Protección de las Personas Afectadas por los Desastres Naturales*. <https://www.brookings.edu/es/research/proteccion-de-las-personas-afectadas-por-los-desastres-naturales/>

<sup>28</sup> Según la EIRD, la gestión de emergencias y desastres abarca tres fases: la respuesta, la rehabilitación y la recuperación. Mientras que las actividades asociadas a la respuesta y la rehabilitación se llevan a cabo durante los días y semanas posteriores a un desastre, los esfuerzos asociados a la recuperación se realizan durante los meses o años siguientes e incluyen la reconstrucción de la infraestructura y la restauración de las fuentes de sustento y los medios de vida de la población afectada. <https://www.un-spider.org/es/riesgos-y-desastres>

## DERECHO A LA VIDA, LIBERTAD Y SEGURIDAD DE LA PERSONA. OBLIGACIÓN Y ESTÁNDARES

### OBLIGACIÓN

Derecho a la vida, libertad y seguridad de la persona.

### ESTÁNDAR

- Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona.

### DESCRIPCIÓN DEL ESTÁNDAR

- El deber de preservar la vida si esta se ve amenazada, lo que también conlleva de manera implícita el deber de no rehusar ni impedir que se preste la asistencia necesaria para salvar las vidas.
- Terminada la emergencia, las personas deben tener la oportunidad de elegir libremente si quieren regresar a su hogar o a su lugar de origen, permanecer en la zona a la que han sido desplazados, o bien reasentarse en otra parte del país, para lo cual se deberán adoptar las medidas necesarias<sup>29</sup>.
- Las personas deberán ubicarse en zonas con un bajo riesgo de peligro natural, bajo un diseño que maximice la seguridad y la protección de sus habitantes<sup>30</sup>.

Fuente: Elaboración propia a partir de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y las Directrices Operacionales del Comité Permanente entre Organismos (IASC) sobre la Protección de los Derechos Humanos en Situaciones de Desastres Naturales de 2011.

### 2.2.2 Derecho a la vida digna y la protección de las necesidades de subsistencia

La DUDH, en su artículo N°25, consagra el derecho de todas las personas a que se les asegure un nivel de vida adecuado. Lo anterior implica garantizar el ejercicio de derechos particulares como “la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios”, y cuando se pierden medios de subsistencia por razones ajenas a su voluntad, como pasa en los casos de desastres, el derecho a tener seguros<sup>31</sup>. De igual manera, el artículo N°11 del PIDESC, sobre el derecho a la vida digna, establece que toda persona tiene el derecho a un nivel de vida adecuado para sí misma y su familia, incluidos alimentación, vestido y vivienda adecuadas y una mejora continua de las condiciones de existencia, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; asimismo, afirma el derecho a los seguros en casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.

<sup>29</sup> Directriz D.2.2.

<sup>30</sup> Directriz A.4.1 y Directriz A.1.6.

<sup>31</sup> El artículo 25 de la DUDH establece el derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias ajenas a su voluntad.

En la CEDAW, en su artículo N°14.2 se indica que se debe “gozar de condiciones de vida adecuadas, particularmente en las esferas de la vivienda, los servicios sanitarios, la electricidad y el abastecimiento de agua, el transporte y las comunicaciones”; la CDN en su artículo N°27.1, señala que “los Estados partes reconocen el derecho de todo niño a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social”, y la CERD en su artículo N°5 referido a la garantía de igualdad y al acceso de derechos de vivienda, salud, participación y otros.

Considerando estos instrumentos, la Carta Humanitaria<sup>32</sup> afirma que los estándares internacionales establecen que la asistencia humanitaria es un elemento indispensable del derecho a vivir con dignidad. Allí se involucra el derecho a un nivel de vida adecuado, que incluye alimentos y agua en calidad y cantidad suficientes y una vivienda adecuada, así como los medios necesarios para mantener la salud, dado que todos estos derechos se garantizan expresamente en el derecho internacional.

En ese marco, el derecho a la vida digna puede ser desagregada en cinco derechos particulares:

**1. Derecho a la salud:** En particular respecto del artículo N°25 de la DUDH y el artículo N°12 del PIDESC, donde se consagran el derecho al “disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental” y a que los Estados partes “adopten las medidas necesarias para la creación de condiciones que aseguren a todos asistencia y servicios médicos en caso de enfermedad”. Estos principios, se ven reforzados por otros instrumentos, tales como, la CDN, que en su artículo N°24 aborda el derecho a la salud de niños, niñas y adolescentes, poniendo especial énfasis en la “plena aplicación de este derecho”. Las Directrices IASC destinan un espacio destacado a este derecho relacionado con las necesidades básicas de subsistencia, es decir, con el derecho a la vida en un sentido amplio.

**2. Derecho a la alimentación:** En el sentido dispuesto en el artículo N°11 del PIDESC, donde se afirma que “todas las personas necesitan el acceso a la alimentación adecuada”. En base a este marco normativo, las Naciones Unidas consideran un derecho humano el acceso a “los alimentos esenciales y mínimos que son suficientes, nutricionales y adecuados”, y otorgaron particular relevancia a este derecho en caso de la ocurrencia de desastres, al establecer en 1963 el Programa Mundial de la Alimentación dirigido a las víctimas (INDH, 2012). Las Directrices IASC tratan este derecho en el capítulo sobre protección de derechos relacionados con necesidades básicas de subsistencia.

**3. Derecho a la vivienda:** Relacionado directamente con la Observación General N°4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC). Allí se enfatiza que “debe concederse a los grupos en situación de desventaja un acceso pleno y sostenible a los recursos adecuados para conseguir una vivienda”, añadiendo que “debería garantizarse cierto grado de consideración prioritaria en la esfera de la vivienda”, entre otros grupos, a “las víctimas de desastres naturales”, de modo que “tanto las disposiciones como la política en materia de vivienda deben tener plenamente en cuenta las

---

<sup>32</sup> La Carta Humanitaria está disponible en <https://spherestandards.org/wp-content/uploads/Carta-Humanitaria-ES.pdf>

necesidades especiales de esos grupos”<sup>33</sup>. Las Directrices IASC dedican también un importante espacio al derecho a la vivienda. La norma principal consiste en que las autoridades deben adoptar “a la mayor brevedad posible y sin discriminación alguna, medidas apropiadas que permitan la rápida transición de un alojamiento temporal o intermedio a una vivienda temporal o permanente, cumpliendo con los requisitos de idoneidad del Derecho Internacional de los Derechos Humanos”.

**4. Derecho a la educación:** En particular respecto del artículo N°26 de la DUDH y el artículo N°13 del PIDESC, donde se reconoce el derecho de toda persona a la educación. De igual manera, en los artículos N°2 y N°28, ambos de la CDN, que obliga a los Estados a garantizar, sin discriminación, el acceso a la educación de todos los niños y niñas que viven en sus territorios. Así también, a nivel interamericano, en lo dispuesto por el artículo N°13 del Protocolo Adicional de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que consagra el acceso a la educación. En este punto, ya sea por destrucción de infraestructura como por desplazamiento de la población, el derecho a la educación es uno de los más afectados con ocasión de un desastre (INDH, 2012). Las Naciones Unidas se refieren a las situaciones de emergencia “como una fuente de graves violaciones al derecho a la educación que en la actualidad afecta a un gran número de personas”, por su “impacto devastador sobre la infraestructura escolar, la actividad docente y en general sobre las oportunidades educativas de los niños y niñas”<sup>34</sup>. Las Directrices IASC ratifican las prescripciones internacionales reiterando que, pese al desastre, todos los niños y niñas deben tener acceso a la educación, para lo cual la educación se debe facilitar con la mayor prontitud y rapidez posible (Directriz B.2.6).

**5. Derecho al trabajo:** Entendido desde la obligación de los Estados de “tomar las medidas adecuadas para así garantizarlo”, tal como se explicita en el artículo N°6 del PIDESC. En efecto, el presupuesto principal de las Directrices IASC en relación con este derecho es que los proyectos para restaurar las actividades, oportunidades y subsistencia económica que se vean interrumpidas por el desastre natural, deberán iniciarse lo antes posible, es decir, desde la etapa de emergencia (Directriz C.3.1).

Sobre esta materia en particular, el INDH ha sostenido que:

Junto con la creación de empleo asalariado, las medidas a evaluar deben comprender también programas de rehabilitación o capacitación, acceso a microcréditos para el emprendimiento, adquisición de herramientas o reconstrucción de microempresas, y, en su caso, acceso a tierras productivas. Un criterio fundamental de evaluación consiste en establecer si las medidas que se han adoptado son temporales o definitivas, y, en el primer caso, su duración. Asimismo, será necesario evaluar de qué forma se ha garantizado que las mujeres damnificadas o que han perdido su fuente de ingresos son beneficiarias, sin discriminación, en las soluciones de reinserción laboral<sup>35</sup>.

---

33 ONU. ACNUDH. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (1991). Observación general 4. *El derecho a una vivienda adecuada. Sexto período de sesiones*. Art. 11. Párr. 1.

34 Asamblea General de las Naciones Unidas. (2008). Promoción y Protección de todos los Derechos Humanos, Civiles, Políticos, Económicos, Sociales y Culturales incluido el Derecho al Desarrollo. *El derecho a la educación en situaciones de emergencia. Informe del Relator Especial sobre el derecho a la educación*. Verner Muñoz. A/HRC/8/10. <https://www.refworld.org/es/pdfid/48bf9d5f2.pdf>

35 INDH. (2012). *Informe 27F: Estudio sobre la reconstrucción post terremoto desde una perspectiva de derechos humanos*. P. 23.



Durante las últimas dos décadas, han sucedido en Chile incendios extremadamente destructivos y difíciles de controlar, afectando principalmente a la zona centro-sur del país.

## DERECHO A LA VIDA DIGNA Y LA PROTECCIÓN DE LAS NECESIDADES DE SUBSISTENCIA. OBLIGACIÓN Y ESTÁNDARES

### OBLIGACIÓN

Derecho a la vida digna y la protección de las necesidades de subsistencia.

### ESTÁNDAR

- El derecho a la salud y la asistencia médica<sup>36</sup>.
- Todas las personas necesitan el acceso a la alimentación adecuada<sup>39</sup>.

### DESCRIPCIÓN DEL ESTÁNDAR

- Durante y después de la etapa de emergencia se debe proporcionar agua potable, saneamiento y servicios básicos de salud a todas las personas afectadas. Estas deben estar disponibles siempre en suficiente cantidad y calidad<sup>37</sup>.
- El abastecimiento adecuado de agua es fundamental para reducir el riesgo de enfermedades, satisfacer necesidades relativas al derecho a la alimentación, y necesidades de higiene personal y doméstica.
- Se debe asegurar el acceso de los afectados a la asistencia psicosocial cuando fuere necesario<sup>38</sup>.
- En el examen de los procesos de reconstrucción es básico determinar si todas las personas tienen, en todo momento, acceso físico o económico a suficientes alimentos nutritivos para llevar una vida sana y activa<sup>40</sup>.
- Durante y después de la etapa de emergencia del desastre se deben suministrar alimentos adecuados a las personas afectadas que los necesiten.
- La idoneidad de los alimentos significa que estos deben estar disponibles en suficiente cantidad y calidad, y que sean accesibles, aceptables y adaptables<sup>41</sup>.

36 Artículo 25 de la DUDH.

37 Directriz B.1.2.

38 Directriz B.2.5.

39 Artículo 25 de la DUDH.

40 De acuerdo lo prescribe el Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, de 1996.

41 Directriz B.1.2.

## DERECHO A LA VIDA DIGNA Y LA PROTECCIÓN DE LAS NECESIDADES DE SUBSISTENCIA. OBLIGACIÓN Y ESTÁNDARES

### OBLIGACIÓN

Derecho a la vida digna y la protección de las necesidades de subsistencia.

### ESTÁNDAR

- Todas las personas necesitan tener acceso a una vivienda adecuada<sup>42</sup>.
- Todas las personas tienen derecho a la educación, en particular el derecho a la educación gratuita en lo relativo a la instrucción elemental y fundamental.

### DESCRIPCIÓN DEL ESTÁNDAR

- Se deben adoptar “a la mayor brevedad posible y sin discriminación alguna, medidas apropiadas que permitan la rápida transición de un alojamiento temporal o intermedio a una vivienda temporal o permanente”.
- En la entrega de viviendas se debe dar cumplimiento a los requisitos de idoneidad, los que se refieren a accesibilidad, asequibilidad, habitabilidad, seguridad de tenencia, adecuación cultural, localización, acceso a servicios esenciales como salud y educación, y respeto a las normas de seguridad destinadas a reducir daños en caso de futuros desastres<sup>43</sup>.
- Todos los niños y niñas deben tener acceso a la educación, la que se debe facilitar con la mayor prontitud y rapidez posible. Se deben adoptar medidas para garantizar que no se interrumpa la prestación de la educación superior cuando los estudiantes, como consecuencia del desastre, no la puedan costear<sup>45</sup>.
- Es fundamental evaluar y dimensionar correctamente los efectos que sobre el ejercicio del derecho a la educación conlleva la magnitud del daño a la infraestructura educacional y la cantidad de población escolar o universitaria desplazada<sup>46</sup>.
- Se debe dar respuesta a las necesidades educativas de los estudiantes que como consecuencia del desastre han sido desplazados a lugares distantes de su establecimiento educacional.

<sup>42</sup> Artículo 25 de la DUDH.

<sup>43</sup> Directriz C.2.1, en relación con Directriz B.2.1.

<sup>44</sup> Directriz B.2.6.

<sup>45</sup> Directriz C.4.1.

<sup>46</sup> Directriz C.4.1.

## Continuación esquema n°2

# DERECHO A LA VIDA DIGNA Y LA PROTECCIÓN DE LAS NECESIDADES DE SUBSISTENCIA. OBLIGACIONES Y ESTÁNDARES

OBLIGACIÓN	ESTÁNDAR	DESCRIPCIÓN DEL ESTANDAR
Derecho a la vida digna y la protección de las necesidades de subsistencia.	<ul style="list-style-type: none"><li>• Toda persona debe tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado<sup>47</sup>.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Restaurar lo antes posible, es decir, desde la etapa de emergencia<sup>48</sup>, las actividades, oportunidades y subsistencia económica interrumpidas por el desastre natural.</li><li>• Garantizar los procedimientos para reclamar la propiedad de sus tierras y posesiones, sin dilaciones indebidas, para aquellos propietarios de inmuebles urbanos o de tierras agrícolas cuyos títulos se hayan perdido o dañado durante el desastre natural o cuyos límites territoriales se hayan visto destruidos<sup>49</sup>.</li></ul>

Fuente: Elaboración propia a partir de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y las Directrices Operacionales del Comité Permanente entre Organismos (IASC) sobre la Protección de los Derechos Humanos en Situaciones de Desastres Naturales de 2011.

### 2.2.3 Principio de igualdad y no discriminación

La prohibición de discriminación está consagrada en diversos instrumentos internacionales. La DUDH, en su artículo N°2, señala que “toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición”. De igual manera, el PIDCP indica en el artículo N°2.1 que “cada uno de los Estados partes en el presente Pacto se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social,

<sup>47</sup> Artículo 23 de la DUDH.

<sup>48</sup> Directriz C.3.1.

<sup>49</sup> Directriz C.1.3.

posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”. La consagración de este principio también se encuentra en la CADH, en su artículo N°1. En el mismo sentido, lo establece la CEDAW, en su artículo N°1; la ICERD, en su artículo 2.1; el PIDESC, en el artículo N°2); la ICRMW, en el artículo 7; la CDN, en el artículo 2.1; y, la CRPD, en el artículo N°5. Además, el PIDCP indica, en su artículo N°4.1, que incluso aquellas disposiciones que en situaciones excepcionales impliquen la suspensión o restricción de determinados derechos, han de cumplir con el requisito de no entrañar discriminación fundada en los motivos señalados.

El principio de igualdad y no discriminación está presente también en disposiciones particulares referidas a determinados grupos de personas, como el artículo N°24 del PIDCP, referido al derecho de protección de los niños, niñas y adolescentes; y, el artículo N°3 del PIDESC, que hace referencia a la igualdad del hombre y la mujer. Esta igualdad también se plasma en la CEDAW, particularmente en la Observación General N°37 y en las Observaciones finales del mismo Comité el 2018, la ICERD y la CDPD.

De este principio de las Directrices deriva que los Estados tienen la obligación y la responsabilidad de proporcionar asistencia a todas las personas afectadas por desastres naturales y proteger sus derechos humanos (Principios Generales II), por lo tanto, hace explícita la obligatoriedad de no discriminar a las personas afectadas en cuanto a satisfacción de derechos relacionados tanto a las necesidades básicas de subsistencia (Directriz B.1.2) como a las medidas de reinserción a las fuentes de subsistencia de las personas afectadas (Directriz C.3.1). Además, las Directrices IASC aportan un criterio importante para evaluar la existencia de discriminación, en el sentido de que cuando las medidas de asistencia y protección se dirigen a “categorías particulares de la población afectada, no constituyen discriminación, siempre y en la medida que se basen en las necesidades distintas de esta población” (Principios Generales I).

## PRINCIPIOS DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. OBLIGACIÓN Y ESTÁNDARES

OBLIGACIÓN	ESTÁNDAR	DESCRIPCIÓN DEL ESTÁNDAR
Principio de igualdad y no discriminación.	• Todas las personas tienen los mismos derechos y libertades.	<ul style="list-style-type: none"><li>• La asistencia humanitaria debe basarse en una evaluación de las necesidades y debe brindarse a todas las personas afectadas por el desastre natural, sin distinción alguna de índole desfavorable, aparte de la derivada de la diferencia de necesidades<sup>50</sup>.</li><li>• La asistencia humanitaria debe dar la necesaria prioridad a los grupos vulnerables “como las minorías, los hogares encabezados por una sola persona, las personas de la tercera edad, las personas con discapacidad y los niños, niñas y adolescentes no acompañados o separados”<sup>51</sup>.</li></ul>

Fuente: Elaboración propia a partir de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y las Directrices Operacionales del Comité Permanente entre Organismos (IASC) sobre la Protección de los Derechos Humanos en Situaciones de Desastres Naturales de 2011.

### 3. PANORAMA DE DESASTRES EN CHILE

Haciendo un recuento de este siglo, en Chile se han observado desastres, tales como, la erupción del volcán Chaitén (2008); el terremoto y maremoto que afectó a diversas regiones del país (2010); el terremoto en el norte grande (2014); el incendio en Valparaíso (2014); las inundaciones en el norte (2015); la erupción del volcán Calbuco (2015); el aluvión de Tocopilla (2015); el terremoto y tsunami de Coquimbo (2015); el terremoto de Quellón (2016); el incendio de Playa Ancha (2017); las inundaciones en el Norte Chico (2017); el aluvión en la Villa Santa Lucía (2018); y, recientemente, los incendios forestales e inundaciones en la zona centro-sur (2023).

Al respecto, cabe destacar que, en la edición del Reporte Mundial de Riesgo por Desastres Naturales del año 2019, Chile se ubicó en el puesto número 27 entre 180 países, siendo catalogado como uno de los países más peligrosos del planeta (BEH-IFHV, 2019 como se citó en SINIA, 2020). Debido a su ubicación y características geográficas, las principales amenazas están vinculadas a actividad sísmica y volcánica pero, en las últimas décadas, se han sumado nuevos peligros asociados tanto al cambio climático como a actividades antrópicas.

<sup>50</sup> Directriz B.1.1.

<sup>51</sup> Ibidem.

En efecto, la ubicación geográfica de Chile al borde de una placa tectónica significa una exposición a alta actividad sísmica y volcánica, con impactos y efectos incluso a nivel mundial. El terremoto de Valdivia de 1960, de magnitud 9,5 en la escala de Richter, es el sismo de mayor magnitud desde que se tiene registro a nivel mundial<sup>52</sup>. Este sismo causó la muerte de miles de personas y enormes daños en la infraestructura, generando incluso cambios en la geografía del territorio, al desprenderse enormes masas de tierra continental<sup>53</sup>.

Más recientemente, el 27 de febrero de 2010, se registró el segundo terremoto más fuerte de la historia de Chile, y uno de los cinco más intensos registrados en el mundo<sup>54</sup>. El sismo de magnitud 8,8 grados en la escala de Richter tuvo su epicentro en la región del Maule, pero sus efectos abarcaron desde la región de Valparaíso hasta la región de la Araucanía, provocando la muerte de más de 500 personas y la desaparición de 30, además de 800 mil damnificados y 1,2 millones de personas con algún grado de afectación<sup>55</sup>.

Según datos del Gobierno de ese año, el terremoto y posterior maremoto generaron pérdidas estimadas en cerca de \$30.000 millones de dólares, equivalentes al 18% del Producto Interno Bruto. Se produjeron daños en más de 50 ciudades y 900 pueblos, comunidades rurales y costeras, y más de 200 mil viviendas resultaron destruidas o seriamente dañadas. También afectó de forma severa a más de 4.000 escuelas, impidiendo a más de un millón de escolares iniciar su año escolar, 40 hospitales resultaron dañados y 17 quedaron inutilizables, la infraestructura pública registró daños en más de dos mil puntos a lo largo del país.

Respecto de factores medioambientales, según las características identificadas en el artículo 4.8 de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC)<sup>56</sup> Chile es considerado un país altamente vulnerable en cuanto a factores medioambientales, debido a que tiene: “áreas de borde costero de baja altura, áreas áridas, semiáridas y de bosques, susceptibilidad a fenómenos naturales, áreas propensas a sequía y desertificación, zonas urbanas con problemas de contaminación atmosférica y ecosistemas montañosos”<sup>57</sup>, como las cordilleras de la Costa y los Andes.

Durante los últimos años, este fenómeno se ha expresado en la reducción de las precipitaciones, el aumento de la temperatura y el acelerado derretimiento de la criósfera<sup>58</sup>, lo que ha generado una

---

52 Biblioteca Nacional Digital de Chile. (19 de mayo de 2022). *Sismogramas del megaterremoto de 1960 son puestos a disposición del público*. <http://www.bibliotecanacionaldigital.gob.cl/bnd/612/w3-article-634225.html>

53 Ministerio de Medio Ambiente (2021). *Capítulo 17: Eventos extremos y desastres*. <https://sinia.mma.gob.cl/wp-content/uploads/2021/04/17-eventos-extremos-y-desastres.pdf>

54 Organización Panamericana de Salud. (2010). *El terremoto y tsunami del 27 de febrero en Chile. Crónicas y lecciones aprendidas en el sector salud*. <https://iris.paho.org/handle/10665.2/10037>

55 Ibidem.

56 ONU. (1992). *Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*. <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/convsp.pdf>

57 Centro UC Cambio Global. *Impactos y Adaptación al cambio climático en Chile*. <https://cambioglobal.uc.cl/comunicacion-y-recursos/impac>

58 Espacios sobre o bajo la superficie de la Tierra (incluido el océano) que contienen nieve y hielo (hielo continental, hielo marino y permafrost). En Office of Climate Education. *El océano y la criósfera en un clima cambiante. Resumen para profesores*. P. 32. [https://www.oce.global/sites/default/files/2020-07/OCE-RA-P\\_SROCC-ES-10\\_V3-%62820-07-2020%29\\_WEB.pdf](https://www.oce.global/sites/default/files/2020-07/OCE-RA-P_SROCC-ES-10_V3-%62820-07-2020%29_WEB.pdf)

disminución en la disponibilidad de recursos hídricos y la mayor presencia de aluviones, marejadas y olas de calor, a la vez que en algunas zonas se acentúan los eventos pluviales. Como afirma Rojas et al. (2019), los impactos se han observado recientemente en la megasequía que ha afectado la zona central y que representa uno de los efectos más duros del cambio climático en Chile. En contraste, la mayor abundancia en precipitaciones del invierno altiplánico produjo en 2015 la activación de un sinnúmero de quebradas, el violento aumento del caudal de ríos y la generación de 18 aluviones de gran impacto en el norte, entre las regiones de Atacama y Antofagasta. Según las cifras de SENAPRED murieron 31 personas, 16 desaparecieron y 35.086 resultaron damnificadas<sup>59</sup>.

Lo cierto es que se espera que estas amenazas aumenten y afecten ampliamente a “la población, la infraestructura y los sistemas naturales en función de la intensidad de la amenaza, los distintos niveles de exposición, las capacidades de adaptación y los niveles de vulnerabilidad y resiliencia de los afectados” (Rojas et al., 2019, p.19).

En efecto, durante los meses de junio y agosto de 2023, la zona centro-sur del país, se vio afectada por sistemas frontales que dejaron estragos por inundaciones en distintas localidades de Chile. La primera emergencia se registró el 20 de junio, según datos del Servicio Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres (SENAPRED), 27.588 personas resultaron damnificadas, una desaparecida y tres fallecidas, con 2.553 viviendas con daños mayores y 1.853 viviendas destruidas<sup>60</sup>. La segunda emergencia fue el 18 de agosto y generó mayor afectación que la anterior, dado que se registraron 57.584 personas damnificadas y tres fallecidas, con 10.720 viviendas con daños mayores y 239 destruidas<sup>61</sup>.

Finalmente, Chile presenta también riesgos antrópicos, que se refieren a los riesgos de desastres provocados por actividades humanas, o cuando se realizan acciones que agravan la ocurrencia de los fenómenos naturales al emplear inadecuadamente recursos naturales. Algunos ejemplos de este tipo de desastre son los incendios forestales, los accidentes tecnológicos o sanitarios, entre otros. En el caso de los incendios forestales, estos se originan principalmente producto de la actividad humana y de los cambios en el uso del suelo, así como por los efectos del cambio climático, que además repercuten en la intensidad y extensión de los incendios<sup>62</sup>. Los incendios de gran magnitud se han denominado “eventos de incendios extremos” o “megaincendios”, y el aumento de su frecuencia ha significado grandes costos para extinguirlos, pérdida de infraestructura, daño medioambiental y pérdida de vidas humanas sin precedentes<sup>63</sup>.

---

59 SENAPRED. (Enero de 2023). *Desastres en la Memoria: Desastres y Catástrofes ocurridos en Chile*. <https://storymaps.arcgis.com/stories/8ccd8a4-dcc2c469091ebf40fd68c2095>

60 Información obtenida a partir del monitoreo por evento meteorológico entre las regiones de Valparaíso y La Araucanía de SENAPRED. Recuperado el 6 de octubre de 2023 de <https://senapred.cl/monitoreo-por-evento-meteorologico-entre-las-regiones-de-valparaiso-y-la-araucania/>

61 Información obtenida a partir del monitoreo por evento meteorológico entre las regiones de Valparaíso y Biobío de SENAPRED. Recuperado el 6 de octubre de 2023 de <https://senapred.cl/monitoreo-por-evento-meteorologico-entre-las-regiones-de-valparaiso-y-biobio/>

62 González, M.E., Sapiains, R., Gómez-González, S., Garreaud, R., Miranda, A., Galleguillos, M., Jacques, M., Pauchard, A., Hoyos, J., Cordero, L., Vásquez, F., Lara, A., Aldunce, P., Delgado, V., Arriagada, Ugarte, A.M., Sepúlveda, A., Fariás, L., García, R., Rondanelli, R.J., Ponce, R., Vargas, F., Rojas, M., Boisier, J.P., C., Carrasco, Little, C., Osses, M., Zamorano, C., Díaz-Hormazábal, I., Ceballos, A., Guerra, E., Moncada, M., Castillo, I. 2020. Incendios forestales en Chile: causas, impactos y resiliencia. Centro de Ciencia del Clima y la Resiliencia (CR)2, Universidad de Chile, Universidad de Concepción y Universidad Austral de Chile. <https://www.cr2.cl/wp-content/uploads/2020/01/Informe-CR2-incendiosforestalesenChile.pdf>

63 Ibidem.

Durante las últimas dos décadas, en Chile han sucedido incendios extremadamente destructivos y difíciles de controlar, afectando principalmente a la zona centro-sur del país, lo que ha generado graves impactos sociales, económicos y ambientales<sup>64</sup>. Efectivamente, los megaincendios ocurridos en Chile en 2017 y 2023, entre las regiones de Valparaíso y La Araucanía, rompieron todos los registros previos de cantidad de hectáreas quemadas, superando el promedio histórico desde mediados de los años setenta<sup>65</sup>.

De hecho, sólo durante febrero se registró un gran número de incendios forestales (al menos 406 eventos individuales), varias docenas de ellos catalogados como “alerta roja”, que afectaron cerca de 450.000 hectáreas. Como consecuencia de los incendios murieron 26 personas y cerca de 8.000 resultaron afectadas por la pérdida de viviendas o medios de vida, lo que ha significado también un importante impacto en la industria silvoagropecuaria, con 11.656 productores agrícolas afectados, un total de 5.900 hectáreas de cultivos impactadas y 33.909 animales muertos<sup>66</sup>. Además, es importante considerar que estos incendios se han producido en las zonas donde conviven poblaciones humanas y ecosistemas vegetales. Estas áreas, denominadas de interfaz urbano-rural, comprenden cerca de un 5% del territorio nacional y concentran aproximadamente el 80% de la población<sup>67</sup>.

Debido a este panorama de amenazas presentes y latentes a las que el país se enfrenta, el desafío del abordaje institucional y normativo adquiere una dimensión de urgencia mayor. Los desastres representan un gran desafío para la garantía del ejercicio de los derechos humanos de las personas, por eso, en el contexto nacional descrito, se requiere analizar las respuestas del Estado de Chile porque su calidad y oportunidad pueden potencialmente significar la pérdida de vidas, la desorganización de los medios de vida, propiedades destruidas y un medio ambiente dañado (EIRD, 2004), y en el largo plazo, dificultar el desarrollo humano y los logros tanto individuales y nacionales alcanzados con esfuerzo.

---

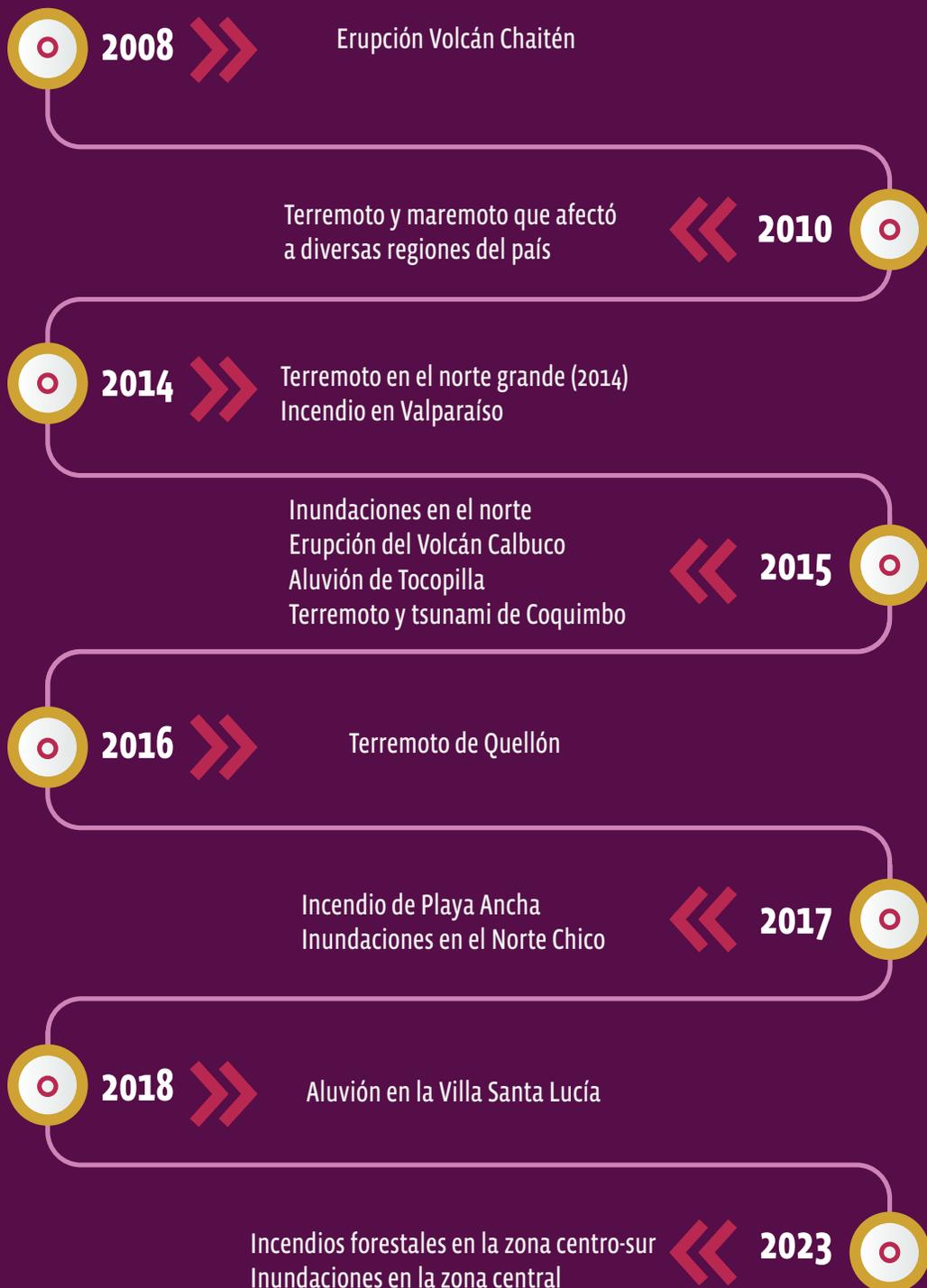
64 Ibidem.

65 Ibidem.

66 ONU. (10 de abril de 2023). *Chile. Incendios forestales 2023. Reporte de situación*. <https://chile.un.org/es/227052-chile-incendios-forestales-2023-reporte-de-situaci%C3%B3n-n5#~:text=Como%20efecto%20de%20los%20incendios,Ha%20de%20cultivos%20afectadas%2C%20y>

67 Ibidem.

## Cronología de desastres emblemáticos en Chile



## **4. EL ESTADO ANTE LOS DESASTRES: AVANCES NORMATIVOS E INSTITUCIONALES**

A pesar de la larga tradición de amenazas vividas en el territorio nacional, a nivel institucional recién en los últimos años se han observado avances más sustanciales dirigidos a la reducción de riesgos de desastres. En efecto, desde la creación de la Oficina Nacional de Emergencia del Ministerio del Interior (ONEMI) en 1974, no hubo mayores cambios en la política hasta el hito del terremoto y tsunami de 2010, cuando se aceleró la discusión conceptual y normativa en torno a esta materia<sup>68</sup>.

Durante el año 2010 se realizó en Chile una Misión Interagencial de las Naciones Unidas en respuesta a la solicitud de Chile para evaluar el estado de avance del Marco de Acción de Hyogo<sup>69</sup>. A partir de la visita se determinaron 75 recomendaciones<sup>70</sup>. La primera fue la formulación de una Política Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, a través de un proceso multisectorial e interinstitucional que involucrara a todos los actores del sector público, privado y sociedad civil, invitando también a su respectiva traducción mediante un plan nacional que considere las particularidades territoriales<sup>71</sup>.

Es así como en el año 2012 se constituyó la Plataforma Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastres, como una instancia multisectorial e interdisciplinaria coordinada por la ONEMI. Su función principal era lograr la incorporación de la gestión de riesgo de desastres a las políticas, la planificación y los programas de desarrollo. La Plataforma fue la encargada de elaborar la política requerida por las Naciones Unidas, con el fin de desarrollar la gestión integral del riesgo de desastres en el país.

Para su elaboración, trabajaron cinco mesas sectoriales, correspondientes a las cinco prioridades del entonces Marco de Acción de Hyogo: i) fortalecimiento institucional; ii) fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y alerta temprana; iii) fomento de la cultura de la prevención y el autoaseguramiento; iv) reducción de los factores subyacentes del riesgo, y v) fortalecimiento de la preparación ante los desastres para lograr una respuesta eficaz<sup>72</sup>.

---

68 De todas maneras, cabe destacar como hito anterior a 2010, la aprobación del Plan Nacional de Protección Civil en tanto instrumento indicativo para la gestión del riesgo en Chile, mediante el Decreto Supremo 156 (2002).

69 La Misión se realizó en octubre de 2010 y estuvo conformada por 14 expertos de Naciones Unidas, OEA y FICR, con amplia experiencia en el análisis de la reducción del riesgo de desastres. Durante nueve días la Misión recolectó y sistematizó información referida a seis regiones del país. Chile es el segundo país de América que realiza este tipo de evaluación.

70 Secretaría de la Estrategia Internacional de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres. (2010). *Diagnóstico de la situación de la reducción del riesgo de desastres en Chile*. <https://www.undrr.org/publication/diagnostico-de-la-situacion-de-riesgo-de-desastres-en-chile>

71 Plataforma Nacional para la Reducción del Riesgo del Desastre de SENAPRED. <https://web.senapred.cl/plataforma-nacional-para-la-reduccion-del-riesgo-del-desastre/>

72 ONEMI. (2017). *Política Nacional en Gestión del Riesgo de Desastres*. [https://www.resdal.org/caeef-resdal/assets/chile-pol\\_tica-nacional-en-gesti\\_n-del-riesgo-de-desastres.pdf](https://www.resdal.org/caeef-resdal/assets/chile-pol_tica-nacional-en-gesti_n-del-riesgo-de-desastres.pdf)

A partir de ese trabajo, el año 2017 se publicó la Política Nacional para la Gestión de Riesgo de Desastres con el objetivo de “brindar al Estado de Chile un instrumento o marco guía que permitiera desarrollar una gestión integral del riesgo de desastres donde se articularan la política general con las políticas transversales y las políticas sectoriales, y en donde se llevaran a cabo las acciones de prevención, respuesta y recuperación ante desastres, dentro del marco del desarrollo sustentable”.

Paralelamente, la ONEMI junto con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Chile, avanzaron en una alianza estratégica para la implementación del proyecto Adecuación de Estándares Internacionales para la respuesta a Emergencias en Chile. El objetivo general de esta iniciativa fue “fortalecer la logística y aumentar la eficiencia en el uso de los recursos destinados a las fases de preparación y respuesta a emergencias, a través de la incorporación e institucionalización de estándares internacionales de acción humanitaria y la coordinación con el resto de los actores”<sup>73</sup>.

El documento, de manera simplificada, aplica los objetivos planteados por el Proyecto Esfera a la realidad chilena y establece normas mínimas en materias de:

- Seguridad alimentaria y nutricional.
- Abastecimiento de agua, saneamiento y promoción de la higiene.
- Alojamiento, asentamientos humanos y artículos no alimentarios.

Los tres grupos de normas articularon 35 estándares nacionales para la respuesta a emergencias en Chile, los cuales fueron suscritos por veinte organismos del Estado orientados a definir el apoyo que las personas afectadas deben recibir en caso de un evento adverso. Este hito fue gravitante en la medida que implicó un esfuerzo concreto para garantizar a nivel multisectorial el respeto de los derechos y la dignidad de la población y también para definir las condiciones básicas para una rápida recuperación post desastre. La entonces Representante Residente del PNUD en Chile, Silvia Rucks, sostuvo que estos estándares significaron un avance respecto a “medir la eficacia y eficiencia de la respuesta, tanto en lo relacionado con la cobertura de las necesidades de las personas afectadas, como en la calidad de la Acción Humanitaria y de Desarrollo, promoviendo la transparencia y la rendición de cuentas”.

Al finalizar la implementación de la Política Nacional para la Gestión de Riesgo de Desastres, el Estado elaboró la segunda versión de la Política Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastres (PNRRD) y el Plan Estratégico Nacional 2020-2030. Actualmente, éstos son los instrumentos rectores en gestión del riesgo de desastres que definen principios, enfoques transversales, ejes prioritarios, objetivos estratégicos, acciones, metas, plazos y actores nacionales involucrados, mediante los cuales se deben diseñar y ejecutar estas iniciativas<sup>74</sup>.

---

73 ONEMI y PNUD-Chile. (25 de octubre de 2017). *Estándares Nacionales para la Respuesta a Emergencias en Chile*. <https://www.undp.org/es/chile/publications/est%C3%A1ndares-nacionales-para-la-respuesta-emergencias-en-chile>

74 Si bien esta Política se diseñó a partir del Marco de Sendai, también se consideraron otros instrumentos internacionales que ya se estaban implementando en el país, tales como, los Estándares Nacionales para la Respuesta a Emergencias, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, la Agenda Humanitaria, el Acuerdo de París y su respectiva Contribución Nacional Tentativa (NDC), la Nueva Agenda Urbana Hábitat III, entre otros.

La PNRRD se articuló con el fin de establecer condiciones favorables para la instalación y habilitación de procesos de modernización o consolidación en materia de reducción del riesgo de desastres, impulsando procesos que pudieran fortalecer la coordinación interinstitucional. En ese marco de modernización, el año 2021 se publicó la Ley 21.364 que estableció el Sistema Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres (SINAPRED), que sustituyó a la ONEMI por el Servicio Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres (SENAPRED).

El SINAPRED es el sistema conformado por entidades públicas y privadas con competencias relacionadas con las fases del ciclo del riesgo de desastres (cuadro 2), que se organizan descentralizadamente y de manera escalonada, desde el ámbito comunal, provincial, regional hasta nacional, para garantizar una adecuada gestión del riesgo de desastres. Mientras que el SENAPRED es el servicio encargado de asesorar, coordinar, organizar, planificar y supervisar las actividades relacionadas con la reducción del riesgo de desastres a través de la mitigación, preparación, alerta, respuesta y recuperación, y así contribuir al desarrollo sostenible del país.

## Cuadro 2

### FASES PARA LA GESTIÓN DE RIESGOS DE DESASTRES ESTABLECIDAS EN LA LEY 21.364

**a. FASE DE MITIGACIÓN:** comprende las medidas dirigidas a reducir los riesgos existentes, evitar la generación de nuevos riesgos y limitar los impactos adversos o daños producidos por las amenazas.

**b. FASE DE PREPARACIÓN:** implica las capacidades y habilidades que se desarrollan para prever, responder y recuperarse de forma oportuna y eficaz de los impactos de amenazas inminentes o emergencias.

La Alerta constituye una etapa de la Fase de Preparación y consistirá en un estado de monitoreo y atención permanente; a la vez que será un estado declarado cuando se advierte la probable y cercana ocurrencia de un evento adverso, con el fin de tomar precauciones y difundirlas.

**c. FASE DE RESPUESTA:** corresponde a las actividades propias de atención de una emergencia, que se llevan a cabo inmediatamente después de ocurrido el evento. Tienen por objetivo salvar vidas, reducir el impacto en la comunidad afectada y disminuir las pérdidas.

**d. FASE DE RECUPERACIÓN:** acciones que tienen por objeto el restablecimiento de las condiciones normales de vida mediante las etapas de rehabilitación y reconstrucción de la zona afectada, y evitar la reproducción de las condiciones de riesgo preexistentes. De este modo, las etapas en la Fase de Recuperación son las siguientes:

**i) Rehabilitación:** consiste en la recuperación, a corto plazo, de los servicios básicos y el inicio de la reparación del daño físico, social, ambiental y económico de la zona afectada, durante el período de transición comprendido entre la culminación de las acciones de respuesta y el inicio de las acciones de reconstrucción.

**ii) Reconstrucción:** consiste en la reparación o reemplazo, a mediano y largo plazo, de la infraestructura dañada, y la restauración o perfeccionamiento de los sistemas de producción. Esta etapa no es materia de esta ley.

Fuente: Artículo 3 de la Ley 21.364<sup>75</sup>.

<sup>75</sup> Ley 21.364, que establece el Sistema Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres, sustituye la Oficina Nacional de Emergencia por el Servicio Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres, y adecúa normas que indica. 7 de agosto de 2021. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1163423&idParte=10257836>

La dictación de esta Ley proveyó un entorno normativo a un sinnúmero de iniciativas estatales, plasmando así un esfuerzo de fortalecimiento institucional de años sobre la materia, según lo señalado por el Programa de Reducción de Riesgos y Desastres de la Universidad de Chile (CITRID):

El decreto anterior sobre el Plan Nacional de Protección Civil decía claramente que era indicativo. En cambio, esta Ley claramente no lo es, es mandatorio, entonces te genera un reconocimiento legal de lo que antes estaba manejando a nivel de reglamento indicativo. Es así como con esta nueva norma se supera este límite que te ponía al principio de legalidad, donde yo, como autoridad pública, solamente puedo hacer lo que la ley me mandata. Ahora la ley te está mandando directamente. También es un avance que se haya pasado de ser una Oficina a un Servicio, porque tiene mucha más fortaleza institucional, tiene su presupuesto, tiene sus normas orgánicas, tiene su autonomía y su independencia, tiene mucho más peso dentro del organismo del Estado. También ayuda que esto esté dentro del Ministerio del Interior, que es un ministerio que políticamente tiene mucho más peso que otros dentro de la gobernanza de esta temática<sup>76</sup>.

Aun así, personas entrevistadas en los gobiernos locales y regionales declaran que la Ley que creó la nueva institucionalidad no está exenta de críticas. Entre las que más se destacan, figuran la falta de presupuesto y de una integración normativa con otros instrumentos del Estado.

Sobre el primer punto, cabe mencionar que, si bien SENAPRED cuenta con financiamiento para el robustecimiento institucional, no existe un apoyo financiero concreto que permita a los gobiernos locales y subnacionales implementar y desarrollar los planes relacionados con la gestión del riesgo de desastres a lo largo del territorio<sup>77</sup>. En efecto, la Ley obliga a los municipios a entregar un Plan de Reducción de Riesgo de Desastres (RRD) y, a su vez, sugiere la creación dentro de sus estructuras de una unidad de gestión de desastres, o en su defecto, contar con un encargado de gestión de riesgos de desastres, pero sin inyección de nuevos recursos para su implementación, a pesar de que la Ley 18.695 sobre la Orgánica Constitucional de Municipalidades, en su artículo 5 asevera que “cualquier nueva función o tarea que se le asigne a los municipios deberá contemplar el financiamiento respectivo”<sup>78</sup>.

Si bien la subdirectora de SENAPRED, Alicia Cebrián, indicó haber entregado asesoría técnica a los municipios, estos reportan dificultades para generar el Plan debido a la falta de financiamiento para establecer una Unidad de Gestión de Riesgo de Desastres, y solo cuentan con un funcionario a quien, a sus funciones previas, se le agregó el cargo de Encargado de Emergencias:

Las grandes deudas pendientes a mi juicio son todo lo que tenga que ver con financiamiento. Esta Ley vino sin financiamiento, fue un asunto que se discutió muchísimo en la comisión del Senado

---

76 D. Ejsmentewicz (directora ejecutiva) y N. Silva (investigadora) del CITRID, entrevista personal, 12 de julio de 2023.

77 El artículo 41 de la Ley 21.364 considera financiamiento para estos planes, pero en su ejecución este financiamiento se otorga sólo a través de capacitación a los municipios en el Programa de Gestión del Riesgo de Desastres y no para su implementación.

78 Ley 18.695 sobre Orgánica Constitucional de Municipalidades. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=251693>

cuando se estaba aprobando. ¿Cómo la van a implementar los municipios? Esa es su gran piedra de tope, no tiene financiamiento, entonces ¿cómo lo van a implementar?<sup>79</sup>.

Este aspecto ha sido un nudo crítico para las municipalidades afectadas por los incendios e inundaciones, así lo manifestaron directamente al INDH los municipios con los que tuvo contacto<sup>80</sup>, con el fin de observar la respuesta del Estado en atención a los desastres acaecidos durante este año. La escasez de recursos técnicos y financieros para instalar una unidad a cargo del tema fue indicada como una variable crítica, especialmente en aquellas municipalidades más pobres y con componente rural.

Ahora bien, existen otras fórmulas posibles para abordar el tema. En efecto, lo cierto es que tanto las amenazas como los riesgos no conocen de límites administrativos ni territoriales y se despliegan en amplios territorios compartidos por comunas colindantes, por lo que la cooperación o asociación entre municipios es vital para prevenir desastres. Sin embargo, aun cuando la Ley 18.695 permite a las municipalidades asociarse entre ellas para el cumplimiento de sus funciones (artículo 5), el INDH no ha observado este ejercicio en terreno. Asimismo, constató que en los espacios institucionalizados de coordinación provincial y regional para estas materias –como los Comité para la Gestión del Riesgo de Desastres (COGRID)– no se generan iniciativas horizontales de cooperación, es decir, entre unidades territoriales pares, problema que es posible ver también en otros espacios de coordinación interinstitucional.

El segundo punto crítico es la falta de una integración normativa de la Ley con otros instrumentos del Estado que tiene su expresión más concreta en los problemas operativos para el desarrollo de una respuesta estatal más oportuna en la fase de rehabilitación. Tal como indica en el informe *INDH en terreno: Incendios en la zona centro-sur de Chile (2023)*, uno de los hallazgos más importantes fue la falta de celeridad y adecuación de la ayuda estatal, debido, por un lado, a la atrofia burocrática propia del Estado que ralentiza ciertos procedimientos, y por otro, a no contar con instrumentos de ayuda para responder en una situación de extrema urgencia, por tanto, se utilizan las mismas iniciativas usada en tiempos normales. Además, este nudo, se amplifica cuando se centra el análisis en las fases de mitigación y recuperación porque en el país, los grandes proyectos de infraestructura aún no se piensan de manera contundente con un enfoque en las amenazas presentes.

Respecto a esto último, el artículo 46 de la Ley 21.364 introdujo modificaciones en el decreto supremo 104 de 1977 del Ministerio del Interior que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado del Título I de la Ley 16.282, y que establece disposiciones permanentes para casos de sismos y catástrofes. Sin embargo, la modificación de algunos artículos del texto, así como la derogación de otros, no logra articular de manera coordinada los distintos cuerpos legales aplicables en la fase de recuperación. En síntesis, la Ley 16.282 que regula actualmente la reconstrucción, presenta dificultades para integrarse a la nueva institucionalidad. Así lo ejemplifican desde CITRID:

---

79 A. Cebrián, entrevista personal, 1° de agosto de 2023.

80 Municipios de Coelemu, Santa Juana, Nacimiento, Purén, San Nicolás, Santa Cruz, Licantén, Paredones, Coltauco, Dofihue, Rengo y Linares.

Esta normativa dejó de lado la actualización de las normas sobre reconstrucción, la ley expresamente deja afuera el proceso de recuperación y reconstrucción. Este proceso sigue estando regulado por la antigua Ley 16.282 que es de la década del setenta, que en algunas cosas funciona, pero en otras no. No se hace cargo del proceso de recuperación y lo que implica en complejidad institucional<sup>81</sup>.

De esta forma, esta prerrogativa realza la necesidad de sumar complementariamente a la institucionalidad de SENAPRED, la normativa y protocolos provenientes del resto de la arquitectura institucional del Estado para dotar de efectividad el trabajo de prevención y reducción del riesgo de desastre. En este sentido, se destaca la creación del Consejo Nacional de Desarrollo Territorial (CNDT)<sup>82</sup>—bajo el paraguas del Ministerio de Vivienda y Urbanismo— que unifica en una sola instancia al Consejo Nacional de Desarrollo Urbano (CNDU) y al Consejo de Desarrollo Rural (CNDR), y que se plantea el desafío de dar una respuesta interinstitucional a los conflictos y amenazas latentes. Si bien esta instancia se entiende como un instrumento consultivo, resultan un avance las iniciativas dirigidas a una mirada integral del problema con un enfoque en la reducción de vulnerabilidades locales y la reducción de riesgos de desastres.

Un segundo anuncio relevante del Ejecutivo es el lanzamiento del Plan de Prevención y Combate de Incendios Forestales que incrementa en un 28,15% los recursos dispuestos para esta materia. Junto con la inyección de recursos, el Plan trae una propuesta que incluye a actores públicos y privados, y considera tres ejes principales de trabajo interministerial: prevención y mitigación, preparación para la respuesta y comunicaciones<sup>83</sup>.

El Ejecutivo anunció también la solicitud de tramitación con suma urgencia del proyecto de ley que reemplaza la institucionalidad de CONAF por el Servicio Nacional Forestal (SERNAFOR), y el ingreso de un nuevo proyecto de ley sobre incendios forestales y rurales<sup>84</sup>, que busca entre otras cosas, crear y actualizar diversos instrumentos para la prevención y mitigación de los incendios, definir zonas de interfaz urbano-rural forestal en la planificación territorial, considerar medidas de prevención de incendios forestales o rurales, crear zonas de amortiguación forestal en caso de no existir instrumentos de planificación territorial o instrumentos de gestión forestal actualizados, y dotar a SERNAFOR de facultades sancionatorias.

---

81 D. Ejsmentewicz y N. Silva.

82 Diario Oficial. (12 de septiembre de 2023). *Ministerio de Vivienda y Urbanismo crea el Consejo Nacional de Desarrollo Territorial*. <https://www.doe.cl/alerta/12092023/2375909>

83 Gobierno de Chile. (30 de septiembre de 2022). *Presupuesto 2024: Así se distribuirán los fondos para mejorar la vida de los chilenos*. <https://www.gob.cl/noticias/presupuesto-2024-asi-se-distribuiran-los-fondos-para-mejorar-la-vida-de-los-chilenos/>

84 El 4 de octubre se retomó la discusión del proyecto de Ley que crea el SERNAFOR, en las comisiones unidas de Medio Ambiente, Agricultura, Cambio Climático y Bienes Nacionales.

Todas estas iniciativas están dirigidas al fortalecimiento normativo de la gestión de desastres desde un nivel integral y general en la estructura institucional del Estado; adicionalmente, ponen de relieve la urgencia de avanzar más rápida y eficazmente en la armonización normativa de todo el aparato estatal, con el fin de gestionar de manera eficaz los riesgos que conducen a potenciales desastres, y que pueden provocar afectaciones de los derechos de las personas, sobre lo que existía un amplia brecha, tal como declaró Naciones Unidas<sup>85</sup>:

El marco normativo e institucional respecto a la reducción del riesgo de desastres está muy atomizado, constituyéndose la normativa y la estructura existente no como un cuerpo de normas e instituciones articuladas entre sí, sino más bien como un conglomerado disperso de departamentos estancos, con acciones puntuales y vinculadas a sectores concretos<sup>86</sup>.

Finalmente, es preciso subrayar un último aspecto asociado con las formas en que el Estado ha enfrentado la gestión de riesgos y desastres, relacionado con la debilidad de los distintos niveles de coordinación que provoca incertidumbre en las personas afectadas en cuanto a la continuidad de las acciones y sus responsables, aspecto que fue detectado transversalmente en las observaciones realizadas por el INDH en la zona centro-sur del país. Tal como mencionan los investigadores del Centro de Ciencia del Clima y la Resiliencia (CR)<sup>2</sup>:

El problema, desde un punto de vista de la gobernanza de los desastres, es que todos estos instrumentos actúan de manera un poco independiente. Cuesta coordinarlos porque tendemos mucho a la especificidad. Entonces hay un organismo encargado de gestión de riesgo de desastres que es el SENAPRED, pero que, por ejemplo, debería incorporar la visión del cambio climático cada vez más, sin embargo, no aparece como experto en cambio climático.

Pasa también con los planes de ordenamiento territorial, sobre todo ahora con las nuevas modificaciones que se harán. La idea es que vayan incorporando los riesgos asociados al cambio climático, los riesgos asociados a los desastres, como parte de su especificidad también. Entonces, uno de los grandes problemas, no es la falta de herramientas de política pública para abordar estos temas, sino el déficit o la limitada coordinación que existe entre estos<sup>87</sup>.

---

85 ONU. (2010). Diagnóstico de la situación de la reducción del riesgo de desastres en Chile. <https://www.undrr.org/publication/diagnostico-de-la-situacion-de-riesgo-de-desastres-en-chile>

86 Ibidem. P. 18.

87 M. González y G. Azócar, entrevista personal, 3 de agosto de 2023.

## Avances institucionales y normativos en Chile

2010



Durante el año 2010 se realizó en Chile una Misión Interagencial de las Naciones Unidas en respuesta a la solicitud de Chile para evaluar el estado de avance del Marco de Acción de Hyogo.



2012 se constituyó la Plataforma Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastres, como una instancia multisectorial e interdisciplinaria coordinada por la ONEMI.



2012

2017



2017 se publicó la Política Nacional para la Gestión de Riesgo de Desastres.



El Estado elaboró la segunda versión de la Política Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastres (PNRRD) y el Plan Estratégico Nacional 2020-2030.



2020

2021



En ese marco de modernización, el año 2021 se publicó la Ley 21.364 que estableció el Sistema Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres (SINAPRED) y que sustituyó a la ONEMI por el Servicio Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres (SENAPRED).



## **5. ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS EN LA ACTUACIÓN DEL ESTADO ANTE DESASTRES**

Ya sea en la situación de incendios, inundaciones, alertas de erupciones o en episodios de remociones en masa en el sur del país, las capacidades institucionales del Estado se han puesto a prueba, especialmente en cuanto a la actuación bajo un enfoque de derechos humanos, según las obligaciones y estándares internacionales descritos en la segunda sección de este capítulo. A continuación, se presenta un panorama de las brechas entre el diseño de los planes con sus criterios de política pública y principios, en contraste con su ejecución en casos observados por el INDH, desde un enfoque en derechos humanos.

### **5.1 Sobre el derecho a la vida, la libertad, integridad física y la seguridad**

El alcance de la protección de los derechos humanos –en particular el derecho a la vida– es especialmente relevante ante la ocurrencia de un fenómeno que genere un desastre. El PIDCP sostiene en el artículo N°6 que el derecho a la vida “es inherente a la persona humana” y en su artículo 4 afirma que este derecho no se puede suspender ante ninguna excepción. En este sentido, ante la amenaza u ocurrencia de desastres, se mantiene la obligación del Estado de tomar todas las medidas posibles, no sólo desde el respeto de este derecho –que incluye el deber de proteger la vida– sino también, incluye la obligación estatal de preservar la existencia humana, cuando esta se encuentra amenazada.

Al respecto, la Carta Humanitaria del Proyecto Esfera –que Chile plasmó en su marco teórico para la implementación del proyecto de *Adecuación de Estándares Internacionales para la respuesta a Emergencias en Chile*– consagra que el derecho a la vida “conlleva el deber de preservar la vida si esta se ve amenazada, lo que lleva implícito el deber de no rehusar ni impedir que se preste la asistencia necesaria para salvar vidas”; y además, define el derecho a la protección y seguridad como “la responsabilidad soberana de los Estados de proteger a toda persona que se encuentre bajo su jurisdicción”.

Los aspectos más operativos de estos principios se ven reflejados, principalmente, en las fases de respuesta temprana, en la de mitigación y en la de preparación. En la respuesta temprana se anclan todas las iniciativas propias de atención a una emergencia, y por tanto, su objetivo es salvar vidas y disminuir las pérdidas; en la mitigación, se abordan las medidas para reducir los riesgos existentes y limitar los impactos adversos, en esta etapa son importantes las medianas y grandes obras de infraestructura, así como el mapeo de amenazas; finalmente, en la fase de preparación, entran en juego las capacidades y habilidades que se desarrollan para prever, responder y recuperarse de forma oportuna a los impactos de amenazas inminentes, es decir, aquí adquieren una dimensión vital los planes de reducción de riesgo de desastres.

### 5.1.1 Sobre el deber de proteger la vida y la integridad física

Los datos levantados y las experiencias observadas permiten advertir un panorama heterogéneo de avances. En efecto, los fenómenos sísmicos de gran magnitud en el país han generado aprendizajes y desarrollos, tales como, la introducción de normativa para construcciones antisísmicas<sup>88</sup>, planes de evacuación y socialización de acciones a la ciudadanía, en tanto, tras la erupción del volcán Chaitén en 2008 se creó un sistema de monitoreo permanente con alertas tempranas y protocolos de actuación. No obstante, en lo que refiere a otros fenómenos relacionados con el cambio climático y otros factores antrópicos, no se han concretado avances y los incendios, aluviones e inundaciones ocurridos con mayor frecuencia en los últimos años, han generado impactos devastadores en regiones con poca preparación (Ñuble, Biobío y Araucanía<sup>89</sup> después de los incendios de febrero y O'Higgins, Maule y Ñuble<sup>90</sup> en junio y agosto).

Cabe destacar que la generación de planes, políticas y diversos instrumentos son prioritarios para reducir el riesgo y prepararse adecuadamente, por medio de la ejecución de medidas de mitigación y preparación que permitan disminuir la vulnerabilidad a estas amenazas. A nivel de diseño de la política se observan avances, pues donde antes sólo se contaba con planes de emergencia –vale decir protocolos para responder una vez que sucede el fenómeno– la actual legislación establece la generación de planes de reducción de riesgo de desastres como medidas de mitigación y preparación, a nivel comunal, provincial y regional.

Estos planes para el resguardo de la vida de las personas emergen como una herramienta estatal de relevancia, más aún cuando la legislación señala la necesidad de contar con mapas de amenazas y de riesgos que permitan hacer un diagnóstico previo de los potenciales eventos. Sin embargo, a nivel de implementación se advierten a lo menos tres desafíos:

- Oportunidad en la elaboración de planes.
- Financiamiento para diagnósticos y obras de mitigación.
- Acceso a capacidades técnicas y financieras para los gobiernos locales.

Sobre la oportunidad en la elaboración, validación y actualización permanente de los mapas de amenazas<sup>91</sup>, el Servicio Nacional de Geología y Minería (SERNAGEOMIN) señala que se encuentran en desarrollo:

---

88 En *La situación de la reducción del riesgo de desastres en Chile, Naciones Unidas dice que Chile* “presenta una baja vulnerabilidad estructural gracias a la aplicación generalizada y efectiva de un código de construcción sísmo-resistente, que hace de este país un ejemplo regional”.

89 INDH. (2023). *Informe INDH en terreno: Incendios en la zona centro-sur de Chile*.

90 INDH. (2023). *Informe INDH en terreno sobre las inundaciones de las regiones del Libertador General Bernardo O'Higgins y Maule*.

91 La Ley 21.364 en su artículo 35, inciso 10, indica que: “Se entenderá por Mapas de Amenaza a los instrumentos que identifican las áreas expuestas al efecto directo o indirecto de una amenaza, cuya representación gráfica es una zonificación simple realizada a través de diversas metodologías y variadas escalas según la amenaza”.

Está evolucionando, para eso se requiere recursos, no basta con la capacidad técnica que tenemos. Hay que seguir avanzando en construir estos mapas de peligro en las zonas de más riesgo y afectación. También hay que avanzar en la escala, porque una es la escala global y otra es más particular para que las autoridades locales tengan una mejor información y conocimiento de dónde específicamente hay mayor riesgo<sup>92</sup>.

Uno de los problemas que emerge ante la ausencia de los mapas definitivos, es que una de las expectativas de los planes de reducción de riesgos de desastres –a la luz de las orientaciones de la Ley– no solo es contar con esta información, sino que se puedan constituir a partir de éste y otros instrumentos de planificación territorial. Sin embargo, en la práctica, esto no sucede porque los mapas no están terminados –aunque la fecha límite de entrega a SENAPRED de los planes comunales era el 31 de agosto– y porque aún ante una situación de disponibilidad de mapas, éstos son sólo de carácter consultivo. Así lo afirma la subdirectora de SENAPRED:

Los mapas de amenaza que tienen que hacer los organismos técnicos y los mapas de riesgo que tenemos que hacer nosotros son instrumentos que tendrían que ser consultados para la elaboración de los planos reguladores, pero no es obligatorio hacerlo<sup>93</sup>.

Esto quiere decir que, además de la falta de oportunidad temporal de los insumos para la elaboración de los planes, estos no necesariamente podrían ser incorporados en la planificación, por lo tanto, se generarían levantamientos parciales de la problemática.

Respecto del financiamiento, los datos levantados muestran que el Estado aún no destina los recursos necesarios para abordar tempranamente tanto las tareas de preparación como de mitigación. Un ejemplo, explica el director nacional de SERNAGEOMIN, es lo que ocurre con la elaboración del diagnóstico regional de los suelos, frente a la amenaza de las remociones en masa:

Lo fundamental son los peligros de remociones en masa. Eso es lo más sustantivo. Hay un equipo, capacidades, una unidad especializada en peligros geológicos, que está elaborando mapas de peligro en los territorios. Y ahí se puede decir cuál es la brecha: la falta de recursos, porque si tuviéramos más recursos podríamos mapear el país, de las zonas donde efectivamente se requiere tener conocimiento de posibles peligros de remociones en masa con mayor anticipación<sup>94</sup>.

Sin embargo, no es sólo el caso de los diagnósticos. El financiamiento no está llegando de manera apropiada y oportuna para las medianas y grandes obras de mitigación. En efecto, en el levantamiento de información realizado por el INDH en los meses de junio y agosto por las inundaciones, se advirtió la falta de infraestructura que permitiera disminuir los impactos derivados del alza de las cuencas

---

92 Aguilera, P. (director nacional de SERNAGEOMIN). Entrevista personal. 21 de agosto de 2023.

93 Cebrián, A.

94 Aguilera, P.

hidrográficas, aun cuando había conocimiento de las potenciales zonas críticas, fueron claves para evitar más pérdidas de vida las acciones autodeterminadas de los gobiernos locales y algunos planes de preparación de SENAPRED. El caso de la comuna de Licantén es icónico y uno de los más preocupantes, pues se asienta en una zona inundable, por lo tanto, con alta probabilidad de volver a sufrir daño ante cada evento de lluvia, sin embargo, no ha habido inversión estatal sostenible en grandes obras para mitigar sus efectos, poniendo en peligro la vida de sus habitantes. El caso de la comuna de Licantén es icónico y uno de los más preocupantes, pues se asienta en una zona inundable, por lo tanto, con alta probabilidad de volver a sufrir daño ante cada evento de lluvia, sin embargo, no ha habido inversión estatal sostenible en grandes obras para mitigar sus efectos, poniendo en peligro la vida de sus habitantes.

Finalmente, respecto a la capacidad de los gobiernos locales para acceder a recursos técnicos y financieros para implementar medidas de mitigación, se advierte que el mayor problema es la variante territorial porque en las zonas con baja densidad poblacional se presenta una mínima probabilidad de optar a recursos frescos a través de fondos concursables debido, por un lado, a la falta de profesionales calificados, y por otro, a que la mayoría de las políticas públicas que requieren grandes inversiones, siguen el modelo tradicional de evaluación de costo-beneficio y rentabilidad social<sup>95</sup>. En entrevista con la Delegación Presidencial Provincial de Palena, la jefa de gabinete, Katherine Barría, señala:

Financiar más estudios, o todos estos proyectos que tienen que ver con las medidas de mitigación, le juega muy en contra a este tipo de comunidad. Esto no le pasa a Dichato o a Iquique porque son zonas en donde hay mayor rentabilidad social, los proyectos de inversión son diferentes. Para comunidades pequeñas, la fórmula no es nunca equitativa (...) entonces, competimos con Puerto Montt, con la región<sup>96</sup>.

En el Informe Anual 2022 esta arista fue destacada en el análisis de regiones con alta ruralidad, donde se abordaba la asimetría de accesos no sólo para la población habitante, sino para los mismos equipos públicos que son llamados a implementar las políticas, contraviniendo entre otros aspectos, los principios de igualdad y no discriminación. En este caso, la poca capacidad de los equipos locales para poder competir por recursos, también los sitúa en una situación de vulnerabilidad que puede ampliar los impactos ante el evento de una amenaza. Naciones Unidas, afirma la necesidad de invertir recursos para salvar vidas y medios de subsistencia. Además, enfatiza la rentabilidad futura que tiene la inversión en la reducción de riesgos, dado que, “por cada dólar invertido en la reducción de riesgos y la prevención se pueden ahorrar hasta 15 dólares en la recuperación después de un desastre”<sup>97</sup>.

---

95 De acuerdo con el artículo 22 de la Ley 20.530 que crea el Ministerio de Desarrollo Social “la realización de estudios de reinversión y los proyectos de inversión a ejecutarse mediante el sistema de concesión deberán contar, como documento interno de la Administración, con un informe emitido por el Ministerio de Desarrollo Social. En el caso de los proyectos de inversión, el informe deberá estar fundamentado en una evaluación técnica y económica que analice su rentabilidad social”. Esta rentabilidad corresponde a los beneficios que un proyecto aporta a la sociedad una vez ejecutado y puesto en marcha, puede ser positiva, aunque su rentabilidad económica no lo sea. La relación costo/efectividad compara la inversión con el número de beneficiarios directos del proyecto, por tanto, apunta a asuntos netamente económicos y no al beneficiario final (sociedad). [https://academiasni.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/plugin-file.php/11324/mod\\_folder/content/0/Recursos%20de%20Aprendizaje/11%20Evaluacion\\_social%20%282017%29.pdf?forcedownload=1](https://academiasni.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/plugin-file.php/11324/mod_folder/content/0/Recursos%20de%20Aprendizaje/11%20Evaluacion_social%20%282017%29.pdf?forcedownload=1)

96 K. Barría, entrevista personal, 13 de junio de 2023.

97 Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres. <https://www.undrr.org/es/sobre-undrr/financiamiento>

Sobre este punto, cabe destacar la publicación del 13 de septiembre pasado en el Diario Oficial de los Decretos del Ejecutivo que regulan y fijan la Política Nacional de Zonas Extremas<sup>98</sup> (Núm. 43.652) y la Política de Zonas en Desarrollo en Materia Social<sup>99</sup> (Núm. 43.646). Estas políticas tienen como objetivo, dar continuidad a la ejecución de los Planes Especiales de Desarrollo de Zonas Extremas (PEDZE) iniciados el año 2014, y se espera que la ejecución de estas políticas permita a los gobiernos regionales llevar a cabo nuevas inversiones dirigidas a mejorar la calidad de vida de las personas; mejorar el proceso de cómo se establece la inversión en las zonas que requieren más apoyo del Estado, y apoyar de manera equitativa y armónica el desarrollo del país.

### 5.1.2 Sobre el derecho a la libertad y la seguridad

Respecto de estas aristas, su garantía se juega más bien en situaciones de post desastre, pues un desafío que impone el estándar sobre la materia es ubicar a la población en zonas de bajo riesgo, con el fin de maximizar su seguridad. Pero, ante la falta de diagnósticos más completos de las diversas amenazas en el territorio, las zonas críticas sólo se conocen una vez ocurridos los eventos. En este sentido, el principio presenta mayores dificultades para ser cumplido.

En primera instancia pareciera que tanto la libertad de elegir el lugar de asentamiento como la seguridad que se debe entregar a las personas para garantizar la protección de sus derechos, tienden a entrar en tensión, sin embargo, resultan compatibles en la medida que el Estado adopta todas las medidas de mitigación necesarias para gestionar y reducir el riesgo de desastre al que se encuentran expuestas la personas en los lugares que habitan. Con información adecuada sobre el riesgo es factible determinar las posibles consecuencias que desencadenaría la ocurrencia de un fenómeno, y de esta manera, realizar las acciones necesarias para minimizar los efectos negativos y estar mucho mejor preparados para responder al desastre. Una sociedad con conocimiento y preparación para enfrentar los desastres y sobre todo reducirlos, logra aumentar su resiliencia.

Un ejemplo es la ciudad de Chaitén que en mayo de 2008 fue desalojada totalmente ante la amenaza de una erupción. Poco después, la erupción del volcán generó un desastre que también llevó a inundaciones que destruyeron casi toda la ciudad, que quedó cubierta de cenizas. Debido a la actividad volcánica se prohibió el retorno de los habitantes y en respuesta, el Estado propuso en primera instancia estrategias para fortalecer y rehabilitar a la comunidad a partir de la reubicación de toda su población en una nueva ciudad, lo que trajo consigo una serie de problemas en torno al desarraigo y a la libertad de poder elegir donde vivir. Sin embargo, esta reubicación no llegó a concretarse y debido a las gestiones de sus

---

98 La nueva política -además de las regiones de Arica y Parinacota, Aysén, y Magallanes, la provincia de Palena y la comuna de Cochamó- incorpora a la región de Tarapacá, la provincia de Isla de Pascua y el archipiélago de Juan Fernández, que aborda a través de los planes de desarrollo, que resultan particularmente relevantes para las dos últimas zonas debido a su aislamiento geográfico. <https://www.diariooficial.interior.gob.cl/publicaciones/2023/09/13/43652/01/2375397.pdf>

99 La política busca promover el acceso de oportunidades entre las personas, independiente del lugar donde habiten y desde un enfoque de derechos igualitarios y equitativos, focalizando recursos y acciones en aquellos territorios que presentan mayores brechas en su desarrollo y bienestar social. <https://www.diariooficial.interior.gob.cl/publicaciones/2023/09/06/43646/01/2372087.pdf>



En el levantamiento de información de los meses junio y agosto por las inundaciones, realizados por el INDH, se advirtió la falta de infraestructura que permitiera disminuir los impactos producto de las alzas de las cuencas hidrográficas.

habitantes y de los gobiernos locales, terminaron por reconstruir el asentamiento en el mismo lugar. En consecuencia, dejar a la población retornar a la ciudad y prepararla para enfrentar nuevas amenazas implicó, en última instancia, un cambio importante en la política de respuesta dado que se implementaron acciones de garantía al derecho de las personas a tener la oportunidad de elegir libremente si querían regresar a su lugar de origen, permanecer en las zonas a la que habían sido desplazados, o bien, reasentarse en otra parte del país.

## **5.2 Sobre el derecho a la vida digna y la necesidad de subsistencia<sup>100</sup>**

Tal como se determinó en el apartado de estándares internacionales, el derecho a una vida digna consagra que toda persona tiene el derecho a un nivel de vida adecuado para sí misma y su familia, incluidas la alimentación, vestido y vivienda adecuadas y una mejora continua de las condiciones de existencia, asistencia médica y servicios sociales necesarios. Es decir, en la medida que este derecho se concreta permite abordar la suma de los derechos sociales, económicos, culturales y ambientales.

Los estándares internacionales especifican que el derecho a la vida digna incluye el derecho a los seguros, eso significa que, en casos de pérdida de los medios de subsistencia por circunstancias ajenas a la propia voluntad, como la ocurrencia de desastres, estos se deben proveer. Por lo tanto, los aspectos más operativos de estos principios se pueden ver reflejados principalmente en la fase de recuperación, dado que es ahí cuando el Estado debe realizar acciones que permitan el restablecimiento de las condiciones normales de vida de las personas. En efecto, se observan dos momentos que requieren de acciones distintas. Primero, en la rehabilitación, se espera la entrega de todas las ayudas que se puedan proporcionar a corto plazo para proveer los servicios básicos. Segundo, en la reconstrucción, se deben realizar las acciones de mediano y largo plazo para el restablecimiento definitivo de las condiciones de vida que las personas afectadas tenían previamente.

Por eso, al evaluar la acción del Estado en casos emblemáticos de los últimos años, se demuestra un cumplimiento dispar respecto a los derechos a la salud, alimentación, vivienda, educación y trabajo. En suma, el Estado no ha sido capaz de asegurar todos los medios de subsistencia, que permitan a las personas afectadas por un desastre, restablecer sus condiciones normales de vida.

### **5.2.1 Sobre el derecho a la salud**

En materia de salud, se levantaron vulneraciones en torno a los principios establecidos en la Observación General N°14 del Comité DESC, relativo a garantizar el acceso igual y oportuno a los servicios de salud básicos, en torno a dos ejes.

Respecto al acceso a los servicios de salud, ante la ocurrencia de desastres se observaron centros de salud que resultaron con pérdida total en localidades donde eran el único de lugar de atención. Esto

---

<sup>100</sup> Para el análisis de estos casos, se tomaron en consideración, principalmente, la erupción del volcán Chaitén (2008), los aluviones en Atacama (2015 y 2017) y los incendios forestales e inundaciones en el centro-sur del país (2023).

afecta el derecho a la salud de los habitantes durante la etapa de emergencia y también después porque, en muchos casos, el restablecimiento de los servicios se extiende por un periodo tiempo mayor.

En particular, sobre las postas rurales afectadas por los incendios que se encuentran a la espera de una reconstrucción definitiva, en la región del Biobío<sup>101</sup> se observó el caso de una posta instalada en una tienda de campaña donada por un organismo internacional. Sin embargo, ésta apenas contaba con la infraestructura necesaria para realizar atenciones: no contaba con baños para el personal, además era objeto de constantes inundaciones debido a la lluvia, lo que obliga a gestionar el traslado de pacientes hacia otro centro un día a la semana, complejizando así las atenciones de una población que ya debía abordar diariamente diversos tipos obstáculos, derivados de los problemas de conectividad. Esta situación afectaba de mayor manera a grupos de especial protección, tales como, personas mayores, enfermos crónicos, personas con discapacidad y mujeres embarazadas.

También se evidenciaron otros problemas en la comuna de Licantén, localidad ampliamente afectada tras la primera inundación (23 de junio) que dejó al hospital con pérdida casi total, lo que obligó a trasladar toda la atención a un colegio que luego también resultó afectado por el agua. Así, en el lapso de un mes, el recinto tuvo que instalarse en dos colegios. Actualmente, las distintas áreas del recinto funcionan en carpas que también fueron afectadas por la segunda inundación ocurrida el 22 agosto, lo que forzó a trasladar la unidad de Urgencia a otro colegio y el SAMU a una iglesia hasta que pasara el riesgo. El Gobierno ha prometido la instalación de un hospital modular y se proyecta un nuevo hospital para la comuna dentro de cuatro años más<sup>102</sup>, pero las autoridades locales indican que todavía no tienen certeza si se concretarán los anuncios.

Por consiguiente, se vulnera el derecho a la salud y más aún, se evidencia la afectación de infraestructura crítica que debe estar ubicada en zonas seguras, que no estén expuestas a amenazas y, de esa manera, asegurar la continuidad de su funcionamiento ante la ocurrencia de desastres en los territorios.

Esta nueva ley es más exigente, no se trata solamente de gestionar las emergencias, tú tienes que asegurar que tu población esté segura, que si hay una crecida del río por el cambio climático, no se va a llevar las casas ni las personas, que no vas a perder el hospital, que esa gente no va a perder su derecho a la salud, porque tú no hiciste planificación territorial y se inundó de nuevo el hospital de Licantén. O sea, ese tipo de cosas de carácter más preventivo. Pero el mensaje no ha logrado pasar, entonces esto todavía se asocia mucho con la emergencia, y está súper bien que estemos conformes de que se haya gestionado bien la emergencia, pero esas emergencias, esos desastres nunca tuvieron que haber ocurrido. Según esta nueva ley no deberíamos tener desastres, deberíamos tener solo emergencias<sup>103</sup>.

---

101 INDH. (2023). *Informe INDH en terreno: Incendios en la zona centro-sur de Chile*.

102 Fenpruss. (26 de septiembre de 2023) *Fenpruss Licantén lucha por un nuevo hospital tras las inundaciones*. <https://web2.fenpruss.cl/fenpruss-licanten-lucha-por-un-nuevo-hospital-tras-las-inundaciones/>

103 D. Ejsmentewicz, y N. Silva.

Esta situación refleja una afectación respecto al derecho a la salud en su conjunto, ya que mientras se realiza la reconstrucción definitiva de los centros de salud afectados, la respuesta temporal del Estado ha sido insuficiente, tanto en la dimensión de la calidad del servicio (con estándares bajos de infraestructura, materiales y condiciones de trabajo dignas para sus funcionarios y funcionarias) como también en la garantía del acceso a un servicio de salud adecuado para las personas del sector, que afecta sobre todo a grupos de especial protección.

Por otro lado, en relación con la salud mental, en diversas regiones, las personas damnificadas por desastres han relatado que durante la etapa de respuesta ante la emergencia manifestaron necesidad de contención psicológica y síntomas de angustia y estrés provocados por la experiencia de un hecho traumático. Si bien en los anuncios de ayuda temprana, así como en los planes de reconstrucción anunciados por el Gobierno ante los desastres de este año, se considera un eje de apoyo psicosocial, testimonios de personas afectadas señalan que no recibieron información para acceder a atención psicológica, que resulta urgente sobre todo para algunas personas que se han visto impedidas de retomar sus actividades regulares.

Esta carencia conlleva la afectación en la accesibilidad a la salud, expresado en problemas de acceso a los programas específicos de apoyo y acompañamiento psicológico para las personas afectadas por los desastres y la situación vivida, tanto por la pérdida de familiares y/o seres queridos como también por las pérdidas materiales o económicas, incluidas aquellas vinculadas al sustento económico familiar. Si bien representa un avance que el Estado considere en sus medidas la salud mental, se hace hincapié en la necesidad de no sólo crear e implementar los instrumentos de ayuda, sino también asegurar su acceso a través de medidas de información eficaces, para que las víctimas los puedan conocer.

Por último, en relación con el acceso a agua y saneamiento, se destaca la amplia contribución de las autoridades sanitarias para la mantención y cuidado sanitario, como constatan en la SEREMI de Salud de La Araucanía: “nosotros somos una autoridad sanitaria, nos ocupamos del tema del agua, de la basura, de la higiene, de la autorización de los albergues, de que la condición sanitaria de los albergues sea adecuada, la alimentación, quién va a cocinar, en qué condiciones”<sup>104</sup>.

Sin embargo, sobre la etapa de rehabilitación posterior a los incendios, cuando las zonas rurales se encontraban sin acceso al agua, los comentarios apuntan a dos aristas que contravienen los estándares definidos en la Observación General N°15 del Comité DESC, (referidos a que el abastecimiento de agua para cada persona sea continuo y suficiente para los usos personales y domésticos), en particular, disponibilidad y accesibilidad. Por una parte, la cantidad de agua que se entregaba por persona diariamente se encuentra por debajo del estándar de la OMS, fijado en 100 litros diarios por persona, ya que sólo se entregaban 50 litros diarios por persona. Por otra parte, la calidad del agua podría verse afectada por una inadecuada manipulación o almacenamiento, afectando la dimensión de calidad del derecho al agua y saneamiento.

---

104 R. Cuyul. (SEREMI de Salud Araucanía), entrevista personal, 30 de mayo de 2023.

## 5.2.2 Sobre el derecho a la alimentación

Respecto al derecho a la alimentación, las Directrices IASC ratifican los estándares internacionales, especificando que durante y después de la etapa de emergencia del desastre, se deben suministrar alimentos adecuados a las personas afectadas por los desastres, que necesiten estos bienes y que carecen de medios de subsistencia.

Durante las emergencias del presente año, el INDH constató a través de las visitas a los albergues, que este derecho se ha garantizado correctamente por el Estado. En concreto, durante la fase de emergencia de los incendios forestales, se emitió un oficio a SENAPRED, quienes afirmaron que:

En relación con las medidas que se adoptaron para cubrir las necesidades alimentarias inmediatas de personas, hogares y comunidades afectadas por incendios, la principal medida adoptada fue la habilitación de albergues en las comunas donde se produjeron afectaciones producto de esta emergencia, en los cuales se entregó alimentación a las personas albergadas, la que está a cargo de la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB), acorde con un instrumento suscrito con SENAPRED, que permite entregar cuatro comidas diarias -desayuno, almuerzo, once y comida- a las personas albergadas y por los días que requieran permanecer en estos establecimientos. Sólo a modo de ejemplo, en la región del Biobío se habilitaron en diez comunas un total de treinta albergues. Los que permanecieron atendiendo en promedio seis días entregándose 2.380 raciones. Así también, se dispuso del servicio de alimentación a los voluntarios autorizados y brigadistas que trabajaron en las labores de combate de los incendios forestales<sup>105</sup>.

No obstante, es importante poner atención a las potenciales afectaciones que pueden generar los desastres en la agricultura, específicamente en el acceso a los alimentos, tanto en cantidad y calidad, y que sean accesibles, aceptables y adaptables para las personas. De hecho, según lo reportado por los miembros del sector agrícola, las inundaciones de los meses de junio y agosto afectaron siembras que generaron grandes pérdidas de producción<sup>106</sup>. Tras una evaluación basada en los antecedentes recopilados entre campesinos y dirigentes, el Gobierno anunció la declaración de Estado de Emergencia Agrícola para las regiones de O'Higgins, Maule, Ñuble y Biobío, con el objetivo de destinar recursos para los sectores ganadero, agrícola, vitivinícola y apícola.

---

105 SENAPRED. Oficio 884 del 11 de mayo de 2023. Respuesta del director nacional al INDH.

106 Guzmán, L. (3 de julio de 2023). Inundaciones dejan pérdidas en torno a US\$ 290 millones en el sector agrícola. *Diario Financiero*. <https://www.df.cl/empresas/actualidad/inundaciones-dejan-perdidas-en-torno-a-us-290-millones-en-el-sector>

### 5.2.3 Sobre el derecho a la vivienda

El Comité DESC de Naciones Unidas ha precisado en su Observación General N°4, que el derecho a una vivienda adecuada “no debe interpretarse de un modo estricto o restrictivo que lo equipare a un cobijo, sino como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte”. Por lo tanto, la definición de “vivienda adecuada” rebasa el mero reconocimiento de “tener un techo”, y más bien debe considerarse, en términos amplios, como “el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte”.

Ante la ocurrencia de un desastre y la afectación de este derecho, las medidas tomadas por el Estado se enfocan primero en habilitar albergues en el periodo de emergencia; luego, la entrega de viviendas temporales para las familias que resultaron con pérdida total y la posterior entrega de vivienda definitivas. Desde las Directrices IASC, se enfatiza en que el Estado debe adoptar “a la mayor brevedad posible y sin discriminación alguna, medidas apropiadas que permitan la rápida transición de un alojamiento temporal o intermedio a una vivienda temporal o permanente”.

En este ámbito, durante las emergencias vividas este año, el INDH observó que el Estado ha presentado grandes avances, pues tras los incendios forestales el Gobierno gestionó la rápida entrega de viviendas transitorias, que se presentaron como viviendas de alto estándar por contar con “instalación eléctrica interior, conexiones de entrada y salida de agua potable y de alcantarillado”. Sin embargo, gran parte de las personas afectadas vivían en zonas rurales y en terreno se observó que en muchas comunas estas viviendas no se ajustaban a las necesidades de los territorios, por las condiciones geográficas, climáticas y sociodemográficas de la zona<sup>107</sup>.

Por ejemplo, en la región del Biobío, las viviendas no estaban habilitadas para uso de fosa séptica y no contaban con aleros ni acondicionamiento térmico, necesarios para los sistemas frontales del período invernal en la zona. Un segundo punto sobre las viviendas es la accesibilidad, pues no consideran la alta presencia en la zona de personas mayores o con discapacidad. Por lo tanto, estas viviendas transitorias no cumplían con varios de los criterios mínimos para considerar una vivienda como adecuada: disponibilidad de servicios, instalaciones e infraestructura, habitabilidad, accesibilidad y adecuación.

Además, en relación con las últimas emergencias derivadas de las inundaciones, las autoridades regionales reportaron al INDH que en algunos territorios todavía no finaliza la instalación de las viviendas transitorias:

---

<sup>107</sup> Al respecto, se realizaron dos recomendaciones al Ministerio de Vivienda y Urbanismo en el Informe de INDH en terreno sobre los incendios forestales de las regiones de Ñuble y Biobío (2023).

Efectivamente, al tener constantemente eventos de estas características durante este año, no se alcanza a cerrar un proceso y se abre otro. Y creo que esta condición, sumado a que sean organismos nacionales los que se hagan cargo de los problemas de las regiones, genera un punto de inflexión y cuando aparece otro evento en otra parte del país, como que este evento se terminó en esta región y nos vamos a la otra. Está la comuna de Quillón, por ejemplo, donde se instalaron las viviendas de emergencia, pero no tienen ni fosa, ni agua ni luz todavía<sup>108</sup>.

En cuanto a las viviendas definitivas, se han observado brechas respecto al cumplimiento de los otros criterios mínimos para considerar una vivienda como adecuada: asequibilidad, ubicación y seguridad.

Respecto a la asequibilidad de las personas para la vivienda definitiva, se observa una gran dificultad en relación con los títulos de dominio, lo que complejiza el acceso a la vivienda definitiva. En efecto, el INDH advirtió en su trabajo en terreno, un problema generalizado en la acreditación de títulos de dominio de las propiedades o terrenos donde se encontraban propiedades siniestradas por los últimos desastres, afectando a un grupo de la población que no ha logrado acceder a los documentos necesarios para acreditar dominio y amenazando sus posibilidades de optar a la solución definitiva. En última instancia, esto contraviene directamente el principio de igualdad y no discriminación en el proceso de reconstrucción que debe llevar adelante el Estado de Chile. Como ejemplo de esta situación, en la comuna de Nacimiento, sólo se habían otorgado ocho subsidios para vivienda definitiva, de los 173 posibles.

Esta situación implica que el proceso de implementación de la vivienda definitiva presenta dificultades en torno a los principios dispuestos en la Observación General N°4 y la Resolución 19/4 del Consejo de Derechos Humanos<sup>109</sup>, relativos a conceder a grupos en situación de desventaja un acceso pleno y sostenible a los recursos adecuados para conseguir una vivienda, y a la garantía de priorizar el acceso a la vivienda a víctimas de desastres, considerando para ello, todas las disposiciones de la política sobre la materia.

Por último, en relación con la ubicación y seguridad de las viviendas, en diversas entrevistas las autoridades señalaron que las viviendas definitivas se emplazarían en los mismos terrenos que fueron afectados, tanto en el caso de los incendios como de las inundaciones, pero la falta de medidas de mitigación para disminuir el riesgo de desastres significa que las familias se siguen exponiendo a las amenazas, sin generar capacidades locales para que la ciudadanía resista de mejor manera ante la ocurrencia de fenómenos naturales.

---

108 Ó. Crisóstomo (Gobernador Regional de Ñuble), entrevista personal, 19 de julio de 2023.

109 Naciones Unidas (2012). Resolución aprobada por el Consejo de Derechos Humanos 19/4. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/G12/126/88/PDF/G1212688.pdf?OpenElement>

“La falta de planificación rural, creo que es una materia que ningún gobierno ni ningún congreso ha querido entender, lo dejan acéfalo y hoy pagamos las consecuencias. Los vivimos en los incendios, donde la falta de un instrumento que nos permita ordenar territorialmente, particularmente el sector rural, hace que las forestales estén al lado de las poblaciones, y nuevas poblaciones se instalen al lado de las forestales. Eso no te permite hacer nada. En las inundaciones, la falta de políticas rurales hace que existan viviendas muy cercanas a los lechos de los ríos, y nadie puede hacer nada porque está permitido hacerlo”<sup>110</sup>.

Se observó con especial preocupación el caso de las viviendas definitivas que se entregaron en la región de Atacama, a partir del desastre generado por los aluviones ocurridos en 2015 y 2017. Por ejemplo, el caso del conjunto habitacional ecosustentable “Oasis de Chañaral” compuesto por 260 viviendas, financiado por el subsidio habitacional Fondo Solidario de Elección de Vivienda, modalidad Construcción en Nuevos Terrenos, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, con una inversión que supera los 10 mil millones de pesos, en el marco del Plan de Reconstrucción del Gobierno de Chile. Las viviendas fueron entregadas a comienzos del año 2018 y hoy presentan graves problemas en su infraestructura. En 2021, sus dueños denunciaron públicamente graves problemas con el suministro de agua potable (en particular cortes prolongados de suministro, derrames de aguas servidas y filtraciones), enchufes en mal estado y otras dificultades de carácter estructural. La anterior presidenta del Comité de Administración del conjunto relató cómo se ha visto afectado el derecho a una vivienda adecuada: “De haber vivido en un lugar tranquilo que pensábamos que era para toda la vida se nos fue en minutos. Segundo, claro, recibimos estas casas, pero han tenido miles de problemas. Entonces, lamentablemente no hemos podido cerrar ese ciclo”<sup>111</sup>.

Al respecto, la SEREMI de Vivienda de la región señaló que “existió un problema a nivel central en cuanto a la entrega de viviendas, tal como se menciona, tiene todos los errores que puede tener un proyecto: errores de diseño, errores en la construcción” y menciona también el error de obligar a las personas a vivir en un condominio y no prepararlas para ello”<sup>112</sup>.

#### **5.2.4 Sobre el derecho a la educación**

Sobre el derecho a la educación, las Directrices IASC ratifican los estándares internacionales y especifican que, pese al desastre, todos los niños y niñas deben tener acceso a la educación, que se debe facilitar con la mayor prontitud y rapidez posible, para asegurar su pleno ejercicio. Ante la destrucción de establecimientos educacionales en la primera emergencia del año, el Gobierno enfatizó que se garantizaría que las y los estudiantes de zonas afectadas por los incendios pudieran comenzar su año escolar. Para ello, se tomaron acciones orientadas a reubicar estudiantes en otros establecimientos, arrendar infraestructura cercana y transporte escolar para asegurar los traslados a quienes lo necesitaran.

---

110 Crisóstomo, Ó.

111 O. Montesinos (persona damnificada por los aluviones en la región de Atacama), entrevista personal, 26 de abril de 2023.

112 R. Díaz, entrevista personal, 27 de mayo de 2023.

Antes, cuando ocurría un desastre que despojaba a las personas de sus viviendas, lo habitual era utilizar establecimientos educacionales como lugares de albergues debido a que cuentan con el equipamiento necesario para alojar a las personas. En consideración de que esto repercutía en la suspensión de clases de esos establecimientos, desde SENAPRED señalaron que se ha avanzado en estrategias de planificación, con el objetivo de contar con infraestructura –como los centros comunitarios de las comunas– que se pueda habilitar como albergue cuando sea requerido por la comunidad.

Es también en la línea de la municipalidad, estamos promoviendo ocupar centros comunitarios, que hoy día, en términos de infraestructura pública, hay hartos centros comunitarios importantes en la comuna, entonces, así no afectamos a las escuelas también<sup>113</sup>.

Sin embargo, también señalan que la decisión sobre usar o no establecimientos educacionales, depende principalmente del grado de afectación que genere el desastre.

Es la mirada estratégica de no usar establecimientos, obviamente eso depende de la afectación, si tenemos una gran cantidad de afectación y vamos a tener que utilizar albergues, probablemente los establecimientos educacionales, una decisión que vamos a tener que tomar acá<sup>114</sup>.

Lo que efectivamente se observó tras las inundaciones. En las visitas a terreno se evidenció la utilización de diversos centros educacionales como albergues, incluso algunos se mantuvieron operando sin pausa entre ambas inundaciones, debido a la demora en rehabilitar las viviendas de las personas damnificadas. Particularmente, en la comuna de Coltauco, el municipio manifestó su preocupación por la pérdida de aproximadamente 28 días de clases entre ambas emergencias porque los colegios se utilizaron como albergues. Sobre este punto, se han solicitado directrices respecto a la manera de garantizar la recuperación de clases, sin respuesta del Estado hasta la fecha.

### **5.2.5 Sobre el derecho al trabajo**

En relación a la garantía del acceso al trabajo, el INDH advirtió que las medidas adoptadas por el Gobierno en el eje de reactivación productiva del plan de reconstrucción por los incendios forestales respondían parcialmente al deber del Estado indicado en la Observación General N°18 del Comité DESC, relativo a garantizar este derecho cuando las personas o grupos no pueden, por razones que escapan a su control.

Es relevante mencionar que en materia productiva, la agricultura es una de las principales fuentes laborales de las regiones afectadas por los incendios y las inundaciones. Allí confluyen el trabajo vitivinícola, el cultivo hortofrutícola, la apicultura y la crianza de animales. Los últimos desastres

---

113 R. Muñoz, A. Véliz y M. Herrera (SENAPRED, región de Atacama), entrevista personal, 27 de abril de 2023.

114 Ibidem.

arrasaron con los cultivos, animales, equipamiento para estas actividades y los espacios de almacenamiento. Indudablemente, la pérdida de cultivos afecta las fuentes de trabajo e ingresos para muchas personas, porque la recuperación del suelo y el crecimiento de los cultivos requerirá de varios años.

En este sentido, el Plan de Reconstrucción por los incendios forestales dispuso varias ayudas para la recuperación de la actividad económica y productiva. En concreto, se entregó ayuda a los pequeños y medianos productores a través del Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP), el Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC) y de programas municipales, sin embargo, durante el trabajo en terreno se recogieron testimonios de algunos pequeños empresarios damnificados que reportaron no haber logrado acceder a muchas de estas medidas. En el caso de los pequeños y medianos productores se ofrecieron programas de cofinanciamiento, es decir, que el beneficio era sólo un porcentaje y las personas afectadas aportaban el resto, sin embargo, dada la situación de pérdida total de sus bienes, no tenían la posibilidad de financiarlo. Por otro lado, los programas concursables existían previamente, y establecen requisitos para su otorgamiento, por lo tanto, las personas afectadas por los incendios postulan junto con otras personas a nivel nacional, perdiendo el efecto de medida específica para enfrentar esta situación.

En este ámbito, se observan aprendizajes institucionales, pues tras el desencadenamiento de la segunda inundación, el Gobierno declaró Estado de Emergencia Agrícola para las regiones de O'Higgins, Maule, Ñuble y Biobío, lo que permitió destinar recursos para los sectores ganadero, agrícola, vitivinícolas y apícola. Desde SERCOTEC se creó el Programa de Emergencia Inundaciones 2023, que no requiere postulación y que ha sido anunciado como un instrumento orientado a la recuperación productiva de las micro y pequeñas empresas de las regiones afectadas por las intensas lluvias de junio y agosto de 2023. Para ello, el Programa considera acceso a financiamiento con el que la empresa podrá costear los bienes o servicios necesarios para restablecer sus actividades productivas y/o comerciales en breve plazo. Las empresas beneficiarias son seleccionadas a partir del catastro de emergencia productiva realizado en las regiones afectadas por el Ministerio de Economía.

En relación con el empleo, el eje de reactivación productiva del plan de reconstrucción planteado por el Gobierno contempla medidas para la promoción y protección del empleo formal y también del trabajo autónomo. Respecto al empleo formal, los trabajadores, reportan que las medidas han resultado insuficientes porque los subsidios a la contratación se establecieron por un período de seis meses y a partir de un cofinanciamiento para las empresas. En cuanto a las medidas relativas a lo que denominaron trabajo autónomo (independiente), la información recabada en terreno arrojó que no se había logrado integrar a personas con empleos informales que perdieron sus fuentes laborales o cuyos ingresos también se vieron interrumpidos por el desastre.

### 5.3 Sobre el principio de igualdad y no discriminación

En lo referente al principio de igualdad y no discriminación, las Directrices IASC establecen que los Estados tienen la obligación y la responsabilidad de proporcionar acceso seguro, sin impedimentos y sin discriminación, a los bienes y servicios necesarios para atender las necesidades básicas. Además, se señala que se deberán tomar medidas específicas, tales como, acceso prioritario o sistemas separados de distribución para garantizar que las personas con necesidades específicas tengan acceso adecuado a los bienes y servicios humanitarios<sup>115</sup>. Concretamente, estas iniciativas se ven reflejadas en las medidas implementadas en la fase de recuperación y, en parte, ya han sido desarrolladas en el apartado anterior.

No obstante, cabe destacar algunos avances y nudos críticos. Por una parte, está el reconocimiento de ciertos grupos de especial protección que requieren medidas específicas que les garanticen acceso durante la entrega de las primeras ayudas. Desde SENAPRED, se señala:

En general, cuando se inició el trabajo de ONEMI, la creencia o lo que permeaba la acción de nuevos organismos de acción humanitaria, era que la acción humanitaria es neutra, igual para todos. Y era difícil romper con esa neutralidad, que era la que hacía que se pasaran a llevar derechos de las personas, [por ejemplo] la caja de alimentos era la misma para todo el mundo. Desde ese punto de inflexión, se empezó a trabajar en incorporar el enfoque de género en los productos del servicio, y luego en los instrumentos del servicio. Entonces, hoy día hay productos diferenciados por género y diferenciados por grupos de especial protección, y hay productos en los que se han ido incorporando el enfoque de discapacidad, el lenguaje inclusivo. Pero hay una deuda que tenemos con ciertos grupos que esperamos saldar en el corto plazo<sup>116</sup>.

El enfoque de estas ayudas ha sido bien recibido tanto por las víctimas como por las autoridades locales, y la progresiva inclusión de otros grupos de especial protección ha sido destacado como un tema en el que se debe seguir mejorando. Allí emergen los desafíos respecto a la incorporación de las necesidades de ciertas minorías de la población, particularmente las que se observan en las etapas de alerta y respuesta, cuando se requieren medidas específicas para su abordaje. Al respecto, el CITRID dice:

Se avanzó mucho en género, se ha avanzado incluso en niños, niñas y adolescentes, se ha avanzado en personas en situación de discapacidad, pero también creo que hay que empezar a avanzar (...) en los grupos de minorías sexuales. Hay nuevas necesidades, por ejemplo, las personas con dependencia o con electrodependencia. Qué pasa, por ejemplo, con los SAE, la mensajería del Sistema de Alerta de Emergencia; qué pasa con personas del espectro autista; o con las personas con dificultades auditivas, que no escuchan bien una sirena o les puede generar otros problemas porque el sonido de esta mensajería es muy agudo, es bien desesperante<sup>117</sup>.

---

115 Directriz B.1.1.

116 A. Cebrián

117 D. Ejsmentewicz y N. Silva.

# BIENVENIDOS



El INDH estuvo presente en las regiones comprendidas entre O'Higgins y el Biobío, afectadas tanto por los incendios forestales como por las inundaciones, para verificar la respuesta del Estado ante las emergencias.

Al desafío de seguir incorporando aristas sobre grupos de especial protección, se suma un nudo crítico relativo a aspectos operacionales en la fase de recuperación. Si bien las ayudas tempranas suelen implementarse con un acceso universal, asegurando el cumplimiento del principio de igualdad y no discriminación, se presentan dificultades para garantizar este derecho durante la etapa de reconstrucción, especialmente, como se dijo antes, respecto a la asequibilidad de las personas a la vivienda definitiva debido a, entre otros aspectos, a las dificultades, con los títulos de dominio.

En materia de beneficios, mas no de la primera ayuda, sino que más de la recuperación (...) tenemos limitaciones para poder entregar una vivienda de emergencia a alguien que no es dueño del terreno, que no acredite tenencia, que no tenga el permiso para, también tenemos restricciones y si está en zona de riesgo. También tenemos restricciones para entregar los beneficios, que no tiene que ver con si tiene o no residencia, etcétera. Y en materias de entrega de elementos de primera ayuda, de primera respuesta, nosotros no hacemos distinción<sup>118</sup>.

Este problema se amplifica además cuando se mira a las personas migrantes, que se encuentran en situación de irregularidad. “Hay que señalar que las personas que se encuentran en situación irregular no podrían recibir ningún tipo de ayuda en una situación normal (...) si bien hoy día no es un delito haber ingresado de manera irregular, no tienen prácticamente derecho a nada, porque no están de manera regular<sup>119</sup>.”

En ambos casos –es decir, las personas que no pueden acceder a la ayuda estatal por temas relativos a títulos de dominio, así como las personas migrantes irregulares– la dificultad es no contar con respuestas claras y definitivas por parte del Estado en su conjunto y queda al arbitrio de las municipalidades abordar estas situaciones, con la consecuente disparidad de iniciativas que puede existir.

Ahora bien, existen otros problemas en la operacionalización de las ayudas y que afectan a otros grupos de especial protección<sup>120</sup>, por ejemplo, en el caso de las mujeres que viven en el plexo urbano rural, el Estado anunció una planificación para la reconstrucción ante los desastres de incendios forestales con enfoque de género. Sin embargo, lo que se observó más transversalmente en terreno, fueron casos de mujeres jefas de hogar con trabajo autónomo que no habían sido objeto de priorización en las ayudas, dado que no cabían dentro de las categorías productivas más recurrentes. En estos casos, el Estado no ha cumplido con la *Resolución relativa al trabajo decente y la economía informal de la OIT*, que indica la responsabilidad principal de los gobiernos a ampliar la cobertura de la seguridad social, en particular a los grupos de la economía informal que hoy están excluidos.

---

118 A. Cebrián.

119 F. López, (Delegado Presidencial de la región del Libertador General Bernardo O'Higgins), entrevista personal, 17 de julio de 2023.

120 En los informes de INDH en terreno de incendios e inundaciones (2023), se profundiza respecto a nudos críticos identificados en los grupos de especial protección.

Por último, se observa con especial preocupación tanto la situación de niños, niñas y adolescentes, como de las personas mayores que habitan en zonas rurales devastadas este año por los incendios y las inundaciones. En efecto, resulta pertinente volver sobre el Informe Anual 2022 del INDH que en un capítulo abordó los derechos humanos en sectores rurales del país y constató falencias para garantizar el acceso a bienes y servicios por parte del Estado, situación que se evidenció nuevamente este año en las recientes emergencias. Tal como se observa en los datos presentados, aspectos relativos a salud, educación, conectividad y vivienda permiten explorar la hipótesis de una saturación de vulneraciones en los sectores rurales.

Al respecto, desde la Gerencia Protección Contra Incendios Forestales de CONAF señalan las afectaciones en que se encuentran de manera permanente las personas que habitan en los territorios rurales, y que se agravaron ante la ocurrencia de los incendios porque las personas pierden los pocos bienes y servicios que tienen:

Hoy los incendios están afectando a las personas de manera muy relevante. Está muriendo gente, está quedando gente sin lo poco que tiene. Y esto se da en ambientes rurales, donde justamente la precariedad es más elevada. El modelo de desarrollo forestal que ha tenido este país durante décadas ha hecho, según mi humilde opinión, que la precariedad de los sectores rurales sea realmente importante. Algunos ven este oro verde que algunos llaman (...) el tema forestal, pero cuando vamos al territorio eso no se nota en la gente<sup>121</sup>.

Finalmente, en el caso de niños, niñas y adolescentes, no sólo se presentan problemas de acceso a la educación, sino también en materia de salud mental. En reuniones con funcionarios de las municipalidades de Coelemu, Coltauco y Licantén se subrayó la falta de acciones orientadas a evaluar los impactos de los desastres en este sector de la población, aun cuando se han acreditado –a través de instrumentos de tamizaje– indicios de estrés postraumático<sup>122</sup>.

---

121 Lobos, P. (jefe Central de Coordinación Regional Contra Incendios Forestales, CONAF), entrevista personal. 27 de julio de 2023.

122 En Licantén se realizó un estudio descriptivo que utilizó un cuestionario administrado por un equipo de profesionales del área social del municipio con el propósito de evaluar la sintomatología de trastorno de estrés postraumático (TEPT) en una muestra de 321 niños, niñas y adolescentes de la comuna, afectados por la inundación del 24 de junio de 2023. El cuestionario incluía preguntas sobre recuerdos negativos, miedo, preocupación, pesadillas, dificultades para dormir, y otros síntomas relacionados con el TEPT. Los resultados indican que el 29,28% de los participantes fue afectado directamente por la inundación y experimentó pérdidas y cambios significativos en sus vidas. Los síntomas de TEPT más frecuentes fueron: miedo (29,91%), preocupación (30,22%) y tristeza (30,53%). Otros síntomas prevalentes fueron dificultades para dormir (28,35%), pesadillas (22,43%) y nerviosismo (24,3%).

## Definiciones fundamentales para entender la gestión de desastres



### Amenaza

Fenómeno de origen natural, biológico o antrópico, que puede ocasionar pérdidas o daños a las personas, infraestructura y modos de vida.



### Vulnerabilidad

Características y circunstancias de una comunidad, sistema o bien, que los hacen susceptibles a los efectos dañinos de una amenaza.



### Desastre

Resultado de la interacción entre la exposición a una amenaza y las condiciones de vulnerabilidad presentes en un territorio.



### Riesgo de desastres

Probabilidad de ocurrencia de un desastre.



### Reducción de riesgo del desastre

Esfuerzo dirigido a abordar factores causales de los desastres con el fin de reducir el grado de exposición a las amenazas.



### Gestión del riesgo de desastres

Proceso continuo de ejecución de políticas y fortalecimiento de las capacidades para reducir el impacto adverso de las amenazas.



### Resiliencia

Capacidad de un sistema, comunidad o sociedad expuestos a una amenaza para resistir, absorber, adaptarse y recuperarse.

## **6. CONSIDERACIONES FINALES**

El panorama respecto de los desastres en Chile presenta un rasgo distintivo marcado por el aumento de su recurrencia y por la heterogeneidad de sus fuentes. La reiterada pérdida de vidas humanas, los daños al ecosistema, la exacerbación de las condiciones de precariedad en algunos territorios, la pérdida de fuentes de empleo e ingresos, los daños y destrucción en infraestructura pública y privada, y los costos asociados a la reconstrucción, hacen que la gestión del riesgo de desastres se imponga como un desafío país que no se puede abordar de manera sectorial o con un solo titular institucional a su cargo, sino que convoca un esfuerzo mayor de todo el aparataje del Estado.

Tal como se define en los antecedentes, el no abordar correctamente este desafío puede generar no solo la pérdida de vidas y daños materiales sustanciales, sino también la vulneración de un conjunto de derechos en la población afectada. Por esa razón, resulta vital el vínculo entre los desastres, la asistencia humanitaria y el derecho internacional de los derechos humanos, y observar la acción del Estado bajo ese enfoque es un ejercicio relevante.

Al hacerlo, emergen a lo menos tres nudos críticos, siendo el primero el diseño institucional. Se observa una falta de armonización entre el marco normativo de la gestión del riesgo de desastres con otros instrumentos del Estado, lo que en la práctica genera problemas operativos para el desarrollo de una respuesta estatal durante las emergencias. Esto se expresa principalmente en la demora de algunas ayudas porque las iniciativas se implementan con instrumentos que no están pensados en su origen para abordar situaciones de desastres, que requieren ser visadas por distintos actores y servicios. Dicho de otro modo, la respuesta del Estado se ralentiza por nudos burocráticos y por instrumentos que no se adecuan al contexto, provocando en algunos casos, una revictimización de la población afectada.

Aquí se entiende la urgencia de sumar al SENAPRED otros instrumentos normativos y protocolos provenientes del resto de la arquitectura institucional del Estado, para dotar de efectividad el trabajo de prevención y reducción del riesgo de desastre.

Un segundo nudo crítico dice relación con las dificultades de llevar adelante una implementación adecuada de la Ley –en especial durante las fases de mitigación y preparación– comprometiendo la garantía del derecho a la vida. En efecto, se advierten cuatro aspectos importantes sobre esta materia. Primero, la falta de distribución de recursos financieros a nivel local, lo que impacta directamente en la gestión del riesgo de desastres, específicamente, en las iniciativas de preparación. Segundo, la demora en la generación de planes relacionados a la reducción del riesgo que cuenten con un diagnóstico completo de las amenazas presentes en sus territorios. Tercero, la posibilidad concreta de que los gobiernos locales y subnacionales puedan priorizar el desarrollo y fortalecimiento de capacidades técnicas sobre esta materia es escasa, pues la ley no entrega recursos frescos para su implementación. Por último, las dificultades para ejecutar obras de mitigación porque implican coordinaciones intersectoriales y recursos de mayor envergadura, que no han sido posibles de llevar adelante. Este problema

es más evidente en aquellos territorios de carácter rural o con poca densidad poblacional ya que, para el análisis de las políticas públicas, su inversión no cumple con criterios de rentabilidad.

El tercer nudo crítico tiene que ver con algunos problemas en el restablecimiento de los medios de vida para la subsistencia de las personas afectadas por un desastre. Cuando se hace un repaso de las actuaciones del Estado por cada una de las operacionalizaciones de los estándares, se advierte un cumplimiento dispar en el aseguramiento del acceso a los derechos de salud, alimentación, vivienda, educación y trabajo. En particular, respecto a grupos de especial protección que requieren medidas específicas para que se garantice su acceso a esos derechos durante la entrega de ayudas tempranas y definitivas. Este aspecto, colisiona directamente con la capacidad del Estado en cumplir con los estándares de derechos humanos sobre la materia.

No obstante, también es necesario destacar los avances del Estado en la materia. Destaca el robustecimiento institucional, donde la dictación de la Ley 21.364 plasma a nivel normativo, las iniciativas llevadas a cabo por el Estado durante los últimos años. A ello, se suma la puesta en marcha de la segunda versión de la Política Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastres y su Plan Estratégico 2020-2030, que se expresan como los instrumentos rectores en el país para la gestión del riesgo de desastres.

En esta misma línea, falta ver cómo se armonizará y fortalecerá el tramado normativo e institucional mayor del aparato estatal para abordar de manera integral la reducción del riesgo de desastres. En este sentido, el anuncio del Plan Nacional de prevención, mitigación y combate de incendios 2023-2024, así como la indicación de suma urgencia para la Ley de Incendios o el lanzamiento del Consejo Nacional de Desarrollo Territorial, son buenos ejemplos que habrán de ser monitoreados.

En definitiva, el desafío concreto del Estado respecto a esta política es disminuir la brecha entre lo enunciado en su diseño y su implementación, lo que significa robustecer no solo la institución de SENAPRED, sino también mejorar la coordinación con otros servicios y cautelar que en todas las instancias del proceso, el enfoque de derechos humanos sea un pilar de las iniciativas, para garantizar los derechos humanos de las personas que se ven afectadas por la ocurrencia de desastres.

## **7. RECOMENDACIONES**

- 1.** Se recomienda al Ministerio de Interior y Seguridad Pública asignar recursos en la Ley de Presupuesto, en virtud de la Ley 21.364, para crear un programa que permita la implementación de los Planes de Reducción del Riesgo de Desastres.
- 2.** Se recomienda a los poderes colegisladores generar una propuesta de modificación de la normativa vigente, que regule la fase de recuperación ante desastres y que se oriente a asegurar el cumplimiento de los principios definidos por la Ley 21.364 en esta materia.
- 3.** Se recomienda al Poder Ejecutivo fortalecer las capacidades técnicas y financieras de los organismos técnicos asignados para la elaboración, validación y actualización permanente de los mapas de amenazas, con el fin de identificar oportunamente los peligros existentes en el territorio.
- 4.** Se recomienda a los organismos con competencias en la planificación territorial, incluir como parte de dicha planificación los mapas de amenazas y riesgos, para la toma de decisiones sobre la materia.
- 5.** Se recomienda al Ministerio de Obras Públicas abordar, dentro de sus competencias, de manera prioritaria el diseño y ejecución de obras de mitigación, tomando como marco los planes de reducción de riesgos de desastres a nivel municipal, provincial y regional.
- 6.** Se recomienda a SENAPRED intensificar medidas de preparación para la población, que permitan reducir el riesgo de desastres y fortalecer la capacidad de las personas para prepararse, responder y recuperarse de la ocurrencia de desastres.
- 7.** Se recomienda al Ministerio de Desarrollo Social y Familia, dentro de sus competencias, adoptar medidas para garantizar a las personas damnificadas el acceso universal a las ayudas tempranas y a los planes de reconstrucción, especialmente a aquellas pertenecientes a grupos de especial protección, como niños, niñas y adolescentes, personas mayores y con discapacidad.
- 8.** Se reitera la recomendación del informe del INDH en terreno sobre los incendios de 2023, dirigida a SENAPRED y al Ministerio de Interior y Seguridad Pública, para que incorporen en la práctica el enfoque de derechos humanos a la Política Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastres.
- 9.** Se recomienda a los poderes colegisladores crear una norma específica para que la reconstrucción en zonas seguras de infraestructura crítica dañada o destruida producto de desastres se realice en zonas seguras para asegurar oportunamente la operatividad de estos servicios.
- 10.** Se recomienda a las Municipalidades hacer uso de los espacios de coordinación interinstitucionales vigentes como los COGRID provinciales y regionales, para desarrollar de manera concertada, iniciativas territoriales de mitigación y preparación en el marco de la gestión de riesgo de desastres.

## 8. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Asociación Esfera. (2018). *El Manual Esfera: Carta Humanitaria y normas mínimas para la respuesta humanitaria. Cuarta edición.*

<https://spherestandards.org/wp-content/uploads/El-manual-Esfera-2018-ES.pdf>

Asociación Esfera. (2018). *La Carta Humanitaria.* <https://spherestandards.org/wp-content/uploads/Carta-Humanitaria-ES.pdf>

Biblioteca Nacional Digital de Chile. (2022). *Sismogramas del megaterremoto de 1960 son puestos a disposición del público.* <http://www.bibliotecanacionaldigital.gob.cl/bnd/612/w3-article-634225.html>

Brookings Institution. (2006). *Protección de las Personas Afectadas por los Desastres Naturales.*

<https://www.brookings.edu/es/research/proteccion-de-las-personas-afectadas-por-los-desastres-naturales/>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL. (2014). *Manual para la Evaluación de Desastres.* [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/35894/1/S2013806\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/35894/1/S2013806_es.pdf).

Comité Permanente entre Organismos (IASC). (2011). *Directrices Operacionales del IASC sobre la protección de las personas en situaciones de desastres naturales.*

<https://www.acnur.org/libraries/pdf.js/web/viewer.html?file=https%3A%2F%2Fwww.acnur.org%2Fsites%2Fdefault%2Ffiles%2Flegacy-pdf%2F5e58733e4.pdf>

Diario Oficial. (2023). Ministerio de Vivienda y Urbanismo crea el Consejo Nacional de Desarrollo Territorial. <https://www.doe.cl/alerta/12092023/2375909>

Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. (2007). *Directrices sobre la facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial.* [https://www.icrc.org/es/doc/assets/files/other/3oic\\_resolution4annex\\_idrlguidelines\\_esp\\_final\\_pdf](https://www.icrc.org/es/doc/assets/files/other/3oic_resolution4annex_idrlguidelines_esp_final_pdf)

Gobierno de Chile. (2022). Presupuesto 2024: Así se distribuirán los fondos para mejorar la vida de los chilenos. <https://www.gob.cl/noticias/presupuesto-2024-asi-se-distribuiran-los-fondos-para-mejorar-la-vida-de-los-chilenos/>

González y otros. (2020). *Incendios forestales en Chile: causas, impactos y resiliencia.* Centro de Ciencia del Clima y la Resiliencia (CR)2, Universidad de Chile, Universidad de Concepción y Universidad Austral de Chile.

<https://www.cr2.cl/wp-content/uploads/2020/01/Informe-CR2-IncendiosforestalesenChile.pdf>

Guzmán, L. (2023). Inundaciones dejan pérdidas en torno a US\$ 290 millones en el sector agrícola. Diario Financiero.

<https://www.df.cl/empresas/actualidad/inundaciones-dejan-perdidas-en-torno-a-us-290-millones-en-el-sector>

IFRC. (2007). Directrices sobre la facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial. [https://www.icrc.org/es/doc/assets/files/other/3oic\\_resolution4annex\\_idrlguidelines\\_esp\\_final\\_.pdf](https://www.icrc.org/es/doc/assets/files/other/3oic_resolution4annex_idrlguidelines_esp_final_.pdf)

INDH. (2012). 27F: *Estudio sobre la reconstrucción post terremoto desde una perspectiva de derechos humanos*. <https://www.indh.cl/wp-content/uploads/2012/07/informe-reconstruccion-indh.pdf>.

INDH. (2023). *Informe INDH en terreno: Incendios en la zona centro-sur de Chile*.

INDH. (2023). *Informe INDH en terreno sobre las inundaciones de las regiones del Libertador General Bernardo O'Higgins y Maule*.

Micheletti, Stefano, Pancani, Dante, & Pisani, Elena. (2020). Análisis comparativo de la lógica técnico-política de reconstrucción: *terremoto e incendios forestales en el Maule*, Chile. *Revista INVI*, 35(98), 155-183. [https://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-83582020000100155&script=sci\\_arttext](https://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-83582020000100155&script=sci_arttext).

Ministerio de Medio Ambiente (2021). Capítulo 17: *Eventos extremos y desastres*. <https://sinia.mma.gob.cl/wp-content/uploads/2021/04/17-eventos-extremos-y-desastres.pdf>

Ministerio de Medio Ambiente, Sistema Nacional de Información Ambiental (SINIA). (2020). *Informe del estado del medio ambiente*. Capítulo 17 “Eventos extremos y desastres”. <https://sinia.mma.gob.cl/wp-content/uploads/2021/04/17-eventos-extremos-y-desastres.pdf>

ONEMI y PNUD-Chile. (2017). *Estándares Nacionales para la Respuesta a Emergencias en Chile*. <https://www.undp.org/es/chile/publications/est%C3%A1ndares-nacionales-para-la-respuesta-emergencias-en-chile>

ONEMI. (2017). *Política Nacional en Gestión del Riesgo de Desastres*. [https://www.resdal.org/caeef-resdal/assets/chile---pol\\_tica-nacional-en-gesti\\_n-del-riesgo-de-desastres.pdf](https://www.resdal.org/caeef-resdal/assets/chile---pol_tica-nacional-en-gesti_n-del-riesgo-de-desastres.pdf)

ONU. (1992). *Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*. <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/convsp.pdf>

Instituto Nacional de Derechos Humanos – INDH. (2023). *Informe INDH en terreno sobre las inundaciones de las regiones del Libertador General Bernardo O'Higgins y Maule*.

ONU. (2001). *Marco de Acción para la aplicación de la Estrategia Internacional de Reducción de Desastres*. [https://library.wmo.int/index.php?lvl=author\\_see&id=9766](https://library.wmo.int/index.php?lvl=author_see&id=9766).

ONU. (2010). *Diagnóstico de la situación de la reducción del riesgo de desastres en Chile*. <https://www.undrr.org/publication/diagnostico-de-la-situacion-de-riesgo-de-desastres-en-chile>

ONU. (2023). *Chile. Incendios forestales 2023*. Reporte de situación. <https://chile.un.org/es/227052-chile-incendios-forestales-2023-reporte-de-situaci%C3%B3n-n5#:~:text=Como%20efecto%20de%20los%20incendios,Ha%20e%20cultivos%20afectadas%2C%20y>

ONU, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos - ACNUDH. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (1991). *Observación general 4. El derecho a una vivienda adecuada. Sexto período de sesiones. Art. 11. Párr. 1.*

ONU, Asamblea General. (2013). *Promoción y protección de los derechos humanos en situaciones posteriores a desastres y conflicto*. A/HRC/RES/22/16. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G13/129/10/PDF/G1312910.pdf?OpenElement>

ONU, Asamblea General. (2008). *Promoción y Protección de todos los Derechos Humanos, Civiles, Políticos, Económicos, Sociales y Culturales incluido el Derecho al Desarrollo. El derecho a la educación en situaciones de emergencia. Informe del Relator Especial sobre el derecho a la educación*. Vernor Muñoz. A/HRC/8/10. <https://www.refworld.org/es/pdfid/48bf9d5f2.pdf>

ONU, Asamblea General. (2015). *Informe definitivo basado en investigaciones del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos sobre las prácticas óptimas y los principales problemas encontrados en la promoción y protección de los derechos humanos en situaciones posteriores a desastres y conflictos*. A/HRC/28/76. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G15/021/97/PDF/G1502197.pdf?OpenElement>

ONU, Comité Permanente entre Agencias. (2011). *Directrices operacionales del IASC sobre la protección de los derechos humanos en situaciones de desastres naturales*. <https://www.acnur.org/libraries/pdf-js/web/viewer.html?file=https%3A%2F%2Fwww.acnur.org%2Fsites%2Fdefault%2Ffiles%2Flegacy-pdf%2F5e58733e4.pdf>

ONU, Conferencia Mundial de Derechos Humanos. (1993). *Declaración y Programa de Acción de Viena*. [https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Events/OHCHR20/VDPA\\_booklet\\_Spanish.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Events/OHCHR20/VDPA_booklet_Spanish.pdf)

ONU, Conferencia Mundial para la Reducción de los Desastres Naturales, (1994). *Estrategia y Plan de Acción de Yokohama para un Mundo más Seguro*. <https://eird.org/fulltext/Yokohama-strategy/YokohamaEspa%F10l.pdf>.

ONU, Conferencia Mundial para la Reducción de los Desastres. (2005). *Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015: Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres*. <https://www.eird.org/cdmah/contenido/hyogo-framework-spanish.pdf>.

ONU, Conferencia Mundial para la Reducción de los Desastres. (2015). *Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030*. [https://www.unisdr.org/files/43291\\_spanishsendaiframeworkfordisasterri.pdf](https://www.unisdr.org/files/43291_spanishsendaiframeworkfordisasterri.pdf).

ONU, Oficina para la Reducción del Riesgo de Desastres – UNDRR. (2021). *Informe de evaluación regional sobre el riesgo de desastres en América Latina y el Caribe*. <https://www.refworld.org/es/pdfid/6207f4784.pdf>.

ONU, Secretaría Institucional de la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres - EIRD. (2004). *Informe mundial sobre iniciativas para la reducción de desastres. Capítulo 1 Vivir con el riesgo: énfasis en la reducción del riesgo de desastres*. <https://www.eird.org/vivir-con-el-riesgo/index2.htm>.

ONU, Secretaría de la Estrategia Internacional para la Reducción del Riesgo de Desastres -EIRD. (2010). *Diagnóstico de la situación de la reducción del riesgo de desastres en Chile*. <https://www.undrr.org/publication/diagnostico-de-la-situacion-de-riesgo-de-desastres-en-chile>

Organización Panamericana de Salud. (2010). *El terremoto y tsunami del 27 de febrero en Chile. Crónicas y lecciones aprendidas en el sector salud*. <https://iris.paho.org/handle/10665.2/10037>

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD. (2010). *Reducción del Riesgo de Desastres, Gobernabilidad y Transversalización. Buró de Prevención de Crisis y Recuperación*. [https://www.preventionweb.net/files/17429\\_reducciongovernabilidadytransversal.pdf](https://www.preventionweb.net/files/17429_reducciongovernabilidadytransversal.pdf).

Rojas M., P. Aldunce, L. Farías, H. González, P.A. Marquet, J. C. Muñoz, R. Palma-Behnke, A. Stehr y S. Vicuña (editores) (2019). *Evidencia científica y cambio climático en Chile: Resumen para tomadores de decisiones*. Santiago: Comité Científico COP25, Ministerio de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación. <https://mma.gob.cl/wp-content/uploads/2020/03/Resumen-para-tomadores-de-decisiones.pdf>.

SENAPRED. (2023). *Desastres en la Memoria: Desastres y Catástrofes ocurridos en Chile*. <https://story-maps.arcgis.com/stories/8ccd8a4dcc2c469091ebf40fd68c2095>

## **CAPÍTULO 6.**

---

**DERECHO A LA IDENTIDAD Y A LA  
CONVIVENCIA FAMILIAR FRENTE  
A SECUESTROS Y ADOPCIONES  
IRREGULARES DE NIÑOS Y  
NIÑAS EN CHILE**

## 1. ANTECEDENTES

En el año 2014, la opinión pública tomó conocimiento sobre las denominadas adopciones irregulares<sup>1</sup> ocurridas en Chile desde la década de los sesenta en adelante, cuando una investigación periodística de CIPER divulgó información sobre recién nacidos chilenos que fueron adoptados por familias extranjeras mediante una red en la que habrían participado miembros de la Iglesia Católica, funcionarios de hospitales, del Poder Judicial, entre otros<sup>2</sup>. A partir de ese año se conformaron organizaciones civiles dedicadas a la búsqueda de verdad, justicia y reunificación familiar, luego se abrieron procesos judiciales que, en su conjunto, han contribuido a comprender la magnitud y alcance de dichas adopciones.

Por su parte, en 2019 el INDH presentó las primeras querellas por desaparición forzada de niñas y niños desde hospitales públicos, en diversas circunstancias, entre mediados de los setenta y fines de los ochenta.

Tras casi diez años desde que los casos de adopciones irregulares comenzaron a ser noticia en el país, corresponde analizar las diversas afectaciones de derechos humanos involucradas, especialmente el derecho a la identidad y a la convivencia familiar, y cuáles han sido las acciones que el Estado ha llevado adelante para enfrentarlas. Así, la investigación que sustenta este capítulo se aboca al periodo transcurrido entre 1960 y 2000 pues, según los reportes de prensa y de organizaciones de la sociedad civil que trabajan en el tema, las denuncias responden mayoritariamente a ese rango temporal<sup>3</sup>. A su vez, los antecedentes disponibles provienen de las acciones emprendidas por los diversos actores que se han involucrado para abordar el problema en sus distintas aristas.

Parte importante del conocimiento sobre las llamadas adopciones irregulares deriva de investigaciones periodísticas de medios nacionales –como CIPER– e internacionales, como *Deutsche Welle*<sup>4</sup> y Radio Francia Internacional<sup>5</sup>, que han aportado información sobre los procedimientos utilizados

---

1 Se utilizan los términos “secuestros” y “adopciones irregulares” porque la prensa y la sociedad denominan de esa manera a los miles de casos denunciados.

2 A través de múltiples notas como *Congregación del cura Joannon confirma su participación en las adopciones irregulares; Silencio y complicidades: No revuelvas el pasado, harás daño a otras personas; El historial de adopciones irregulares que esconde un orfanato de monjas en Curicó; Adopciones irregulares III: Nuevos testimonios revelan nombres de médicos y clínicas que violaron la ley; Adopciones irregulares II: Habla Matías Troncoso, otra de las guaguas dadas en adopción por el doctor Monckeberg; Los niños dados por muertos que el cura Gerardo Joannon entregó para adopción, y Yo les hacía el contacto a las familias con el doctor; Congregación de los SSCC. nombra a canonista salesiano para investigar al sacerdote Joannon, CIPER ha denunciado las denominadas adopciones irregulares. Este material está reunido en el Archivo de Adopción de CIPER ubicado en <https://www.ciperchile.cl/tag/adopcion/>*

3 Ibidem.

4 Chile buscará víctimas de adopción ilegal en era de Augusto Pinochet. (11 de enero de 2022). *Deutsche Welle*. <https://www.dw.com/es/chile-buscar%C3%A1-v%C3%ADctimas-de-adopci%C3%B3n-ilegal-en-era-de-augusto-pinochet/a-60384277>; Dannemann, V. (31 de marzo de 2021). Chile y el tráfico infantil: las generaciones perdidas. *Deutsche Welle*. <https://www.dw.com/es/chilenos-v%C3%ADctimas-de-tr%C3%A1fico-de-ni%C3%B1os-la-b%C3%BAsqueda-de-la-familia-biol%C3%B3gica/a-57065974>; Dannemann, V. (31 de marzo de 2021). Encontrar a la familia biológica es un derecho. *Deutsche Welle*. <https://www.dw.com/es/adoptados-chilenos-en-el-extranjero-encontrar-a-la-familia-biol%C3%B3gica-es-un-derecho/a-57066027>

5 Adopciones forzadas entre Chile y Francia: la larga búsqueda de madres e hijos. (14 de septiembre de 2021). *Radio Francia Internacional*. <https://www.rfi.fr/es/programas/grandes-reportajes-de-rfi/20210914-adopciones-forzadas-entre-chile-y-francia-la-larga-b%C3%BAsqueda-de-madres-e-hijos-1>; Chile: investigan miles de adopciones irregulares durante la dictadura de Pinochet. *Radio Francia Internacional*. (26 de junio de 2018). Radio Francia Internacional. <https://www.rfi.fr/es/americas/20180628-chile-investigacion-miles-de-adopciones-irregulares-durante-la-dictadura-de-pinochet>; Las adopciones forzadas en el Chile de Pinochet, una estrategia diplomática y de control social. (4 de noviembre de 2021). Radio Francia Internacional. <https://www.rfi.fr/es/programas/noticias-de-am%C3%A9rica/20211104-las-adopciones-forzadas-en-el-chile-de-pinochet-una-estrategia-diplom%C3%A1tica-y-de-control-social>

para realizar las adopciones, la intervención organismos y personas, y el origen y destino de las niñas y niños afectados<sup>6</sup>.

En televisión abierta y plataformas pagadas se han exhibido reportajes, series y documentales. En 2023 Televisión Nacional estrenó *Adoptados, la historia que nos falta* sobre la búsqueda de identidad de las víctimas de adopciones ilegales en el extranjero; *Traficantes de niños* de Informe Especial, denunció las redes de tráfico y adopción ilegal mediante trámites express que permitieron la adopción de entre diez mil y setenta mil menores chilenos, y en 2013, el mismo programa exhibió el reportaje *Los niños de Paul Schäfer* que cuenta cómo Schäfer se apropió de infantes y abusó de ellos. En plataformas digitales, las series *Colonia Dignidad: Una secta alemana en Chile* (2021) y *Los sobrevivientes. Colonia Dignidad* (2022) muestran la apropiación de niños y niñas al interior de la ex Colonia.

Por otro lado, entre las organizaciones de la sociedad civil que trabajan la temática, la ONG *Nos Buscamos?* dedicada a la reunificación familiar, advierte que entre los años 50 y 90 “cerca de 50 mil niños y recién nacidos chilenos fueron forzosamente separados de sus madres y dados en adopción irregularmente”<sup>8</sup> y agregan que “todas estas adopciones irregulares ocurrieron a través de una red de médicos, matronas, asistentes sociales, jueces y abogados, quienes orquestaban la recolección de los niños y su posterior entrega a las familias adoptivas”. Según sus registros alrededor del 70% de las madres que han buscado a sus hijos declaran que les fueron robados.

Dicha ONG y la organización Hijos y Madres del Silencio<sup>9</sup> han recogido testimonios de mujeres que relatan un procedimiento similar respecto de la desaparición de sus hijas o hijos y señalan que en la mayoría de los casos que conocen, las víctimas eran madres solteras, jóvenes y pobres, de zonas rurales, principalmente del sur de Chile, muchas de ellas indígenas y analfabetas, a quienes les dijeron que sus hijos habían fallecido o estaban muy enfermos, no obstante, los recién nacidos habían sido ofrecidos en adopción desde antes de su nacimiento. También saben de casos de menores que fueron sustraídos desde guarderías y dados en adopción de forma irregular. En agosto de 2022, esta agrupación solicitó al Gobierno, entre otras peticiones, la creación de una Comisión de Verdad, Justicia y Reparación y la implementación de un banco de huellas genéticas (a través del Servicio Médico Legal, SML) que permita la búsqueda y el reencuentro familiar<sup>10</sup>.

---

6 Las adopciones irregulares también han sido abordadas en obras de teatro: *El traje del novio* (2023) sobre el reencuentro de una mujer de Concepción con su hijo, quien fue sustraído al nacer y adoptado ilegalmente en Italia; y *Duelo* (2023), un monólogo acerca de las mujeres embarazadas detenidas desaparecidas durante la dictadura.

7 Para más información <https://nosbuscamos.org/quienes-somos/>

8 La cifra estimada deriva de un cálculo realizado por la PDI con los registros de salida y entrada internacional del período, que indica que cincuenta mil niños salieron oficialmente de Chile, pero nunca volvieron a entrar.

9 Para más información <https://hijosymadresdelsilencio.cl/sobre-nosotros/>

10 Palma, N. (22 de agosto de 2022). Agrupación de Hijos y Madres del Silencio exigieron al Gobierno medidas “urgentes” para avanzar en casos de adopciones ilegales. *Diario Uchile*. <https://radio.uchile.cl/2022/08/22/agrupacion-de-hijos-y-madres-del-silencio-exigieron-al-gobierno-medidas-urgentes-para-avanzar-en-casos-de-adopciones-ilegales/#:~:text=Seg%C3%BAAn%20inform%C3%B3%20la%20organizaci%C3%B3n%2D%20que,al%20nacer%20y%20luego%20entregados>

Por otra parte, en el Poder Judicial hay procesos vigentes que investigan los hechos expresados en las querellas y denuncias sobre estas sustracciones y adopciones ilegales de niños y niñas en Chile. Debido a las fechas en que ocurrieron los hechos que se investigan –previos a la reforma procesal penal que entró en vigencia de manera gradual en el país a partir del año 2000– las causas se rigen por el proceso penal antiguo, son de carácter secreto y se inician por petición de las víctimas (salvo cuando durante la investigación, la justicia ha advertido que el niño o niña involucrado tenía un hermano también adoptado, en ese caso el tribunal actúa de oficio e instruye un sumario y forma un cuaderno separado<sup>11</sup>).

Luego del reportaje de CIPER sobre las sustracciones de menores y adopciones irregulares en el año 2014, en 2017 el entonces ministro de la Corte de Apelaciones de Santiago, Mario Carroza, comenzó una investigación bajo la causa rol N° 1044 -2018, con cerca de 500 casos bajo su jurisdicción y señaló que se podría estar frente a 20 mil casos de adopciones irregulares o ilegales<sup>12</sup>. El 19 de octubre de 2018, el ministro ordenó desglosar por periodos las piezas del proceso caratulado “sustracciones de menores y adopciones ilegales”, singularizado con el número de rol antes indicado. Esto con el objeto de otorgar una mejor y expedita tramitación e investigación de los hechos, dando origen a la formación de cuatro cuadernos separados de tramitación judicial asociados a un mismo número de rol. El ministro Sr. Carroza quedó a cargo del cuaderno A y el ministro Jaime Balmaceda de los cuadernos B, C y D<sup>13</sup>. En ese marco procesal, y de acuerdo a lo señalado por el ministro Carroza en entrevista con La Tercera, existían varios *modus operandi* para llevar a cabo la adopción en el extranjero.

Lo normal era que llegaban a una madre que estaba embarazada o que iba a dar a luz, conversaban con ella y le preguntaban cuál era su situación y si podría entregarles su hijo por diferentes motivos. Posteriormente, tomaban la tuición de ese hijo y tramitaban en los tribunales de menores la adopción o el envío del menor al extranjero y luego se tramitaba la adopción fuera de Chile y acá<sup>14</sup>.

Al respecto, en septiembre de 2019, el ministro Balmaceda señaló a CIPER que los hospitales y tribunales de menores, así como el archivo judicial y la Policía de Investigaciones (PDI) han aportado la documentación requerida, pese a su antigüedad, lo que ha “servido para explicar el *modus operandi* de muchos de los casos”<sup>15</sup>.

---

11 Balmaceda, J. (2019). *Me avergüenza que pueda haber funcionarios del Poder Judicial involucrados en adopciones ilegales / Entrevistado por Nicolás Sepúlveda*. CIPER. <https://www.ciperchile.cl/2019/09/27/me-averguena-que-pueda-haber-funcionarios-del-poder-judicial-involucrados-en-adopciones-ilegales/>

12 Reencuentros después de más de 36 años: Las historias detrás de las adopciones irregulares en dictadura. (9 de septiembre de 2019). *CNN Chile*. [https://www.cnnchile.com/pais/reencuentros-36-anos-adopciones-irregulares-dictadura\\_20190909/](https://www.cnnchile.com/pais/reencuentros-36-anos-adopciones-irregulares-dictadura_20190909/)

13 Cuaderno A: denuncias y querellas por sustracciones de menores y adopciones ilegales vinculadas a personas privadas de libertad y a organismos de seguridad o uniformados, en el periodo comprendido entre el 11 de septiembre de 1973 y el 11 de marzo de 1990. Cuadernos B, C y D: referidos a la investigación por denuncias y querellas sobre sustracción y adopciones ilegales interpuestas por hechos vinculados al periodo entre el 11 de septiembre de 1973 y el 11 de marzo de 1990 sin participación de personas vinculadas a organismos de seguridad o uniformados; por hechos denunciados previos al 11 de septiembre de 1973 y posteriores al 11 de marzo de 1990 hasta la entrada en vigencia de la Reforma Procesal Penal.

14 López, A. (19 de febrero de 2018). Adopciones: The American Adoption Agency está ligada a 206 casos indagados. *La Tercera*. <https://www.latercera.com/nacional/noticia/adopciones-the-american-adoption-agency-esta-ligada-206-casos-indagados/72157/>

15 Balmaceda, J. (2019). En <https://www.ciperchile.cl/2019/09/27/me-averguena-que-pueda-haber-funcionarios-del-poder-judicial-involucrados-en-adopciones-ilegales/>

Paralelamente, en el Poder Legislativo, la Cámara de Diputadas y Diputados, en el uso de sus facultades fiscalizadoras, instruyó en noviembre de 2018 la creación de una *Comisión especial investigadora de los actos de organismos del Estado, en relación con eventuales irregularidades en procesos de adopción e inscripción de menores, y control de su salida del país* (en adelante la Comisión Investigadora) que buscó precisar los actos de Estado que niegan el ejercicio del derecho a la identidad así como la magnitud del daño provocado en el marco de las adopciones irregulares, que implican hasta hoy, no entregar los antecedentes requeridos por las víctimas. En julio de 2019, esta Comisión Investigadora publicó su informe<sup>16</sup> que concluyó:

(...) es un hecho cierto que en Chile centenares de niños fueron arrebatados a sus padres para ser dados en adopción, especialmente en el extranjero, verdad incontrastable que fue reforzada por los testimonios de todas las personas que fueron invitadas a participar en la instancia. Que ninguno de los intervinientes pudo poner en duda el hecho de la desaparición de niños al momento de nacer, como una práctica recurrente propia de todo el siglo XX debido a las carencias hospitalarias, la falta de un registro de nacimientos óptimo y la presencia de grupos que actuaron coordinadamente para arrebatar a menores, especialmente en el caso de mujeres vulnerables. Que la realidad de las desapariciones de niños se dio ciertamente en el caso de mujeres víctimas de la pobreza o que no tenían redes de apoyo en todo el país. Las distintas organizaciones que expusieron en la Comisión (...) coincidieron que las víctimas solían ser en un gran porcentaje mujeres solas, (...) con muchos hijos y oriundas de sectores rurales. Que los métodos de acción eran diversos. La forma más recurrente por cierto fue hacerle creer a la madre que el hijo o hija había fallecido, de modo que no hubiera reclamos posteriores, pues la progenitora se convencía que era un hecho irreversible e incuestionable, y no se les entregaba el cuerpo del recién nacido, comprobante de parto, inscripción de nacimiento ni certificado de defunción. Que el ardid, según se explicó, incluía a muchas personas, entre ellos el personal médico, paramédico, registro civil y organizaciones que operaron coordinadamente fuera del recinto hospitalario para luego entregar a los menores sustraídos a las familias que se convertirían en futuros padres de los niños. Es así como organismos públicos y entidades privadas participaron de forma conjunta en esta operatoria<sup>17</sup>.

La PDI informó que para responder las diligencias solicitadas por el Poder Judicial dispuso la formación de un grupo especial de trabajo, dirigido por la Brigada Investigadora de Delitos contra los Derechos Humanos. El Ministerio de Justicia señaló que junto al Servicio Médico Legal (SML) realizaron un análisis técnico, jurídico y de recursos, que concluyó factible contar con un banco de datos de huellas genéticas que posibilite la identificación de parentesco sanguíneo en los casos en que se estime que podrían existir eventuales irregularidades en los procesos de adopción, aun cuando no estén judicializados. El Ministerio de Salud comprometió su disponibilidad para seguir recibiendo solicitudes de indagatoria,

---

16 El informe se nutre de testimonios de víctimas, intervenciones desde la academia y sociedad civil, e información de organismos de administración del Estado.

17 Reforzó esta idea la Comisión Investigadora con un caso específico: “[...] el primer testimonio recibido fue el de una señora (que) en 1992 llegó al hospital San Borja Arriarán a dar a luz. [...] Que dicho testimonio fue el primero de muchos que se recibió y que tienen el patrón común de que siempre hay grupos organizados para actuar [...]. Que los afectados por las desapariciones narraron ante la Comisión los múltiples problemas que han tenido para lograr localizar a sus hijos o viceversa. La búsqueda de documentos es cada vez más dificultosa [...]” P. 132 del *Informe de la Comisión Investigadora*.

además planteó la idea de elaborar una nueva ficha orientada a adultos que buscan a sus madres y el compromiso -para los casos en que no se encuentre información- de que los hospitales y/o servicios, entreguen un documento con los antecedentes, de modo que la víctima tenga con qué accionar ante la justicia.

Ante la Comisión Investigadora, el INDH señaló que:

La práctica generalizada o sistemática de la desaparición forzada constituye un crimen de lesa humanidad tal como está definido en el derecho internacional aplicable y entraña las consecuencias previstas por el derecho internacional aplicable. Ésta no es la excepción, considerando que es una práctica que ha sido prolongada en el tiempo, superando a los Gobiernos de turno.

Que la desaparición forzada de personas viola múltiples derechos esenciales a ella y, por tal motivo, cabe hacer un llamado al Estado de Chile para que siga tomando todas las medidas que sean del caso en ayuda de miles de chilenos que aún buscan su origen, o simplemente tienen la necesidad de recuperar el hijo que les fue arrebatado a la fuerza y contra su voluntad<sup>18</sup>.

Sobre aquello, la Comisión Investigadora concluyó que ningún otro organismo público ni privado desvirtuó la postura respecto de la existencia de “una violación sistemática a los derechos humanos por parte del Estado” y que

Se ha podido acreditar que, a lo largo de los años, participaron agentes del Estado en diversos momentos e instancias del proceso de entrega ilegal de niños y niñas. Estos agentes [...] se encontraban fundamentalmente en establecimientos de salud, quienes, mediante engaño y dolo, se apropiaron indebidamente de niños y niñas vulnerando diversos derechos tanto de los apropiados como de los padres. [...] Se señaló que las conductas de estos agentes condujeron a la desaparición forzada de personas. Del mismo modo, el derecho a la identidad fue totalmente vulnerado. [...] Cabe tener presente que las personas víctimas de estos delitos [...] no aparecen en la mayoría de los casos, hasta el día de hoy<sup>19</sup>.

En cuanto a la opinión de la PDI, la Comisión Investigadora sostuvo que:

Se configuró una conducta con “patrones comunes” que luego de comenzada la investigación, fue evidenciando una masividad insospechada. [...] La PDI estimó en miles los casos que son necesarios de investigar. Lo anterior expresa que [...] hubo una vulneración sostenida en el tiempo por una negligencia sistemática y permanente del Estado que, a sabiendas que ocurría, actuaba con omisión de sus deberes<sup>20</sup>.

---

<sup>18</sup> Cámara de Diputados. (2018). Informe de la Comisión especial investigadora de los actos de organismos del Estado, en relación con eventuales irregularidades en procesos de adopción e inscripción de menores, y control de su salida del país. Pp. 134 y 135.

<sup>19</sup> Ibidem. P. 136.

<sup>20</sup> Ibidem. P. 137.

Por último, cabe hacer presente que basada en los casos escuchados de primera fuente, la Comisión Investigadora señaló que el robo de menores es una práctica que supera el contexto histórico y que no se remite solo a la época de la dictadura (1973-1990)<sup>21</sup>.

En cuanto al Poder Ejecutivo, el 10 de enero de 2022, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos anunció un plan piloto para enfrentar los casos de adopción e inscripción irregulares que contempla el trabajo conjunto del SML, el Poder Judicial y las organizaciones de la sociedad civil. Según se anunció, la iniciativa intentaba, “reducir la dificultad que existe hoy para realizar todo tipo de trámites con miras a reencontrar a un familiar, el cual, se encuentra viviendo en otro país, facilitando que quienes viven en lugares alejados y con precarios medios de contactos puedan acceder a una posible toma de muestras de ADN; y (...) agilizar y colaborar tanto en los procesos informáticos como económicos”<sup>22</sup>.

Como ha quedado de manifiesto, las llamadas adopciones irregulares han concitado la reacción e intervención de diversos actores, parte de las cuales serán analizadas en este capítulo. Para ello, se referirán las obligaciones del Estado y los estándares internacionales de derechos humanos relacionados con el derecho a la identidad y a la convivencia familiar, entre otros derechos afectados. Enseguida se indicará el marco normativo nacional que regula las adopciones, para luego presentar la información y análisis de datos que permiten señalar diversas vulneraciones a derechos humanos que se podrían configurar a partir de las situaciones descritas. Finalmente, se indicarán las brechas existentes en la forma que el Estado ha enfrentado sus obligaciones en la materia y que permiten al INDH formular sus recomendaciones.

## **2. ESTÁNDARES INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS**

Los Tratados Internacionales de Derechos Humanos del Sistema Universal, así como del Sistema Regional de Derechos Humanos, son los instrumentos que permiten determinar las obligaciones del Estado en relación con los derechos que deben ser cautelados en niños, niñas y familias en el marco de procesos de adopción, así como los derechos de las mujeres y el acceso a la justicia por parte de víctimas de desaparición forzada y otros actos inhumanos.

A continuación, se sistematizan las obligaciones y estándares en la materia.

---

<sup>21</sup> Ibidem. P. 132.

<sup>22</sup> Gobierno de Chile. (10 de enero de 2022). *Ministerio de Justicia y Derechos Humanos anuncia Plan Piloto para enfrentar casos de adopción e inscripción irregulares*. <https://www.gob.cl/noticias/ministerio-de-justicia-y-derechos-humanos-anuncia-plan-piloto-para-enfrentar-casos-de-adopcion-e-inscripcion-irregulares/>

## OBLIGACIONES Y ESTÁNDARES RELATIVOS A LOS DERECHOS DE NIÑOS, NIÑAS Y LA FAMILIA Y PROCESOS DE ADOPCIÓN

OBLIGACIÓN	ESTÁNDARES	DESCRIPCIÓN DEL ESTÁNDAR
Protección reforzada a la infancia.	● Consideración primordial del interés superior del niño, respeto a sus derechos y medidas de asistencia y protección en miras al restablecimiento de su identidad.	● El Estado se compromete a respetar el derecho del niño a preservar su identidad, incluidos la nacionalidad, el nombre y las relaciones familiares de conformidad con la ley sin injerencias ilícitas. Cuando un niño sea privado ilegalmente de alguno o de todos los elementos de su identidad, los Estados partes deberán prestar la asistencia y protección apropiadas con miras a restablecer rápidamente su identidad <sup>23</sup> .
	● Revisar las leyes nacionales para garantizar que no contribuyan a la creación o mantenimiento de un entorno propicio para las adopciones ilegales.	● Deben existir en los Estados partes procedimientos legales encaminados a revisar los procesos de adopción o de colocación o guarda de esos niños y, si procede, a anular toda adopción o colocación o guarda cuyo origen sea una desaparición forzada <sup>24</sup> .
	● Fortalecer e invertir en sistemas nacionales eficaces de protección de la infancia.	● Aumentar el apoyo a las familias vulnerables y proporcionar medidas alternativas de cuidado infantil para que las adopciones respeten el principio de subsidiariedad y aseguren el interés superior del niño <sup>25</sup> .
	● Tomar medidas efectivas para proteger a los niños víctimas de conflictos armados.	● Medidas efectivas que impidan que los niños, niñas y adolescentes se conviertan en víctimas de adopciones ilegales en contextos de conflictos armados <sup>26</sup> .

Fuente: Elaboración propia basada en los convenios citados.

<sup>23</sup> Convención sobre los Derechos del Niño. Art. 8. 20 de noviembre de 1989 <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/convention-rights-child>

<sup>24</sup> Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas. Art. 25. 23 de diciembre de 2010 <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-convention-protection-all-persons-enforced>

<sup>25</sup> Convención sobre los Derechos del Niño. Art. 18.

<sup>26</sup> Comité Internacional de la Cruz Roja, CICR (1949). *IV Convenio de Ginebra relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra*. Art. 24. <https://www.icrc.org/es/doc/resources/documents/treaty/treaty-gc-4-5tdkyk.htm> y Comité Internacional de la Cruz Roja, CICR (1977). *Protocolo Adicional II a los Convenios de Ginebra*. Art. 4. <https://www.icrc.org/es/doc/resources/documents/misc/protocolo-ii.htm>

## Continuación esquema nº1

# OBLIGACIONES Y ESTÁNDARES RELATIVOS A LOS DERECHOS DE NIÑOS, NIÑAS Y LA FAMILIA Y PROCESOS DE ADOPCIÓN

### OBLIGACIÓN:

Respetar el derecho del niño a preservar su identidad, incluidos la nacionalidad, el nombre y las relaciones familiares de conformidad a la ley sin injerencias ilícitas.

### ESTÁNDARES

- El Estado debe velar porque el niño no sea separado de sus padres contra la voluntad de éstos, excepto cuando las autoridades determinen.
- Adoptar una regulación adecuada sobre los procedimientos y garantías respecto a las adopciones nacionales e internacionales<sup>29</sup>.
- Los organismos colaboradores que junto con el Estado tramitan la adopción internacional, no deberán perseguir fines de lucro<sup>31</sup>.

### DESCRIPCIÓN DEL ESTÁNDAR

- Si la separación es necesaria, debe serlo en consideración del principio del interés superior del niño y debiendo adoptar medidas para luchar contra las retenciones ilícitas y traslados de niños al extranjero, promoviendo acuerdos o adhesiones a acuerdos existentes referidos a la materia<sup>27</sup>.  
  
Se debe conservar la información acerca del origen del niño, especialmente, aquella relacionada con su historial médico y la identidad de sus padres y, de esa manera, asegurar el acceso a ella por parte del niño o sus representantes<sup>28</sup>.
- Dicha regulación debe incluir, en relación con la determinación de adoptabilidad, mecanismos efectivos para supervisar los procesos de adopción, especialmente en lo que respecta a verificar los antecedentes de cualquier niño que sea declarado huérfano<sup>30</sup>.
- Deben ser dirigidos y compuestos por personas calificadas en cuanto a su integridad moral y en cuanto a su capacitación o experiencia laboral en el campo de la adopción internacional, además de estar sometidos a supervisión estatal, respecto a su composición, funcionamiento y situación financiera<sup>32</sup>.

Fuente: Elaboración propia basada en los convenios citados.

27 Convención sobre los Derechos del Niño. Art. 11.

28 Conferencia de La Haya de Derecho Internacional Privado. (1993). *Convenio de La Haya de 1993 relativo a la Protección del Niño y a la Cooperación en Materia de Adopción Internacional*. Art. 16.  
[https://www.oas.org/dil/esp/Convenio\\_Haya\\_Proteccion\\_del\\_Nino\\_Cooperacion\\_en\\_Materia\\_Adopcion\\_Internacional\\_Espana.pdf](https://www.oas.org/dil/esp/Convenio_Haya_Proteccion_del_Nino_Cooperacion_en_Materia_Adopcion_Internacional_Espana.pdf)

29 Ibidem. Art. 1.

30 Ibidem. Art. 4.

31 Ibidem. Art. 32.

32 Ibidem. Art. 11.

## Continuación esquema nº1

# OBLIGACIONES Y ESTÁNDARES RELATIVOS A LOS DERECHOS DE NIÑOS, NIÑAS Y LA FAMILIA Y PROCESOS DE ADOPCIÓN

### OBLIGACIÓN

Respetar el derecho del niño a preservar su identidad, incluidos la nacionalidad, el nombre y las relaciones familiares de conformidad a la ley sin injerencias ilícitas.

### ESTÁNDARES

Establecer mecanismos para atender las inquietudes de las personas adoptadas, padres adoptivos y padres biológicos.

### DESCRIPCIÓN DEL ESTÁNDAR

Atender las inquietudes respecto de las circunstancias de una adopción y facilitar la búsqueda de orígenes y solicitud de reparaciones en su caso<sup>33</sup>.

### OBLIGACIÓN

Tipificación del delito de adopción irregular.

### ESTÁNDARES

Adoptar legislación que prohíba y tipifique como delito la adopción ilegal, venta y trata de niños que resulten en adopciones ilegales, con sanciones que reflejen la gravedad de los delitos.

### DESCRIPCIÓN DEL ESTÁNDAR

Incorporación en la ley doméstica de los delitos de ofrecimiento, entrega o aceptación de un niño con fines de explotación sexual, lucro de sus órganos y trabajo forzoso, así como la intermediación indebida para obtener el consentimiento para la adopción de un niño en violación de los instrumentos jurídicos internacionales sobre adopción<sup>34</sup>.

Fuente: Elaboración propia basada en los convenios citados.

<sup>33</sup> Ibidem. Art. 30.

<sup>34</sup> Ibidem. Art. 30.

## Esquema nº2

# ESTÁNDARES Y OBLIGACIONES RELATIVOS A DERECHOS DE MUJERES FRENTE A DISCRIMINACIONES O VIOLENCIA DE ESTADO

### OBLIGACIÓN:

El Estado debe proteger los derechos de la mujer.

### ESTÁNDARES

Adoptar medidas especiales encaminadas a proteger la maternidad.

### DESCRIPCIÓN DEL ESTÁNDAR

Los Estados Partes garantizarán servicios apropiados en relación con el embarazo, el parto y el período posterior al parto, proporcionando servicios gratuitos cuando fuere necesario<sup>35</sup>.



Las cifras de niñas y niños afectados, hoy adultos, que estiman las organizaciones de la sociedad civil son superiores a las 1.000 causas judicializadas bajo el rol N° 1044-2018.

Fuente: Elaboración propia basada en los documentos citados.

<sup>35</sup> Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Art. 12. 18 de diciembre de 1979 <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/convention-elimination-all-forms-discrimination-against-women>

## ESTÁNDARES Y OBLIGACIONES RELATIVOS A DERECHOS DE MUJERES FRENTE A DISCRIMINACIONES O VIOLENCIA DE ESTADO

OBLIGACIÓN	ESTÁNDARES	DESCRIPCIÓN DEL ESTÁNDAR
Adoptar medidas para suprimir la discriminación, violación de los derechos y situaciones de violencia hacia la mujer.	● El Estado y sus instituciones no deben actuar discriminando, ni violentando a mujeres.	● El Estado debe abstenerse de incurrir en actos o prácticas de discriminación contra la mujer y velar porque las autoridades e instituciones públicas actúen de conformidad con esta obligación <sup>36</sup> .
	● Seguir por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer.	● Incluir en la legislación interna las normas penales, civiles y administrativas necesarias para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer <sup>37</sup> .
	● Establecer procedimientos legales justos y eficaces para mujeres víctimas de violencia.	● Los Estados deben adoptar medidas de protección, juicio oportuno y el acceso efectivo a tales procedimientos, como también dar acceso efectivo al resarcimiento, reparación del daño u otros medios de compensación justos y eficaces <sup>38</sup> .
	● Reconocimiento de la competencia del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer <sup>39</sup> .	● Recibir y considerar las comunicaciones presentadas por personas o grupos de personas que se hallen bajo la jurisdicción del Estado y que aleguen ser víctimas de una violación de cualquiera de los derechos enunciados en la Convención, o en nombre de esas personas o grupos de personas <sup>40</sup> .

Fuente: Elaboración propia basada en los documentos citados.

36 Ibidem. Art. 2.

37 *Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer*. Art. 7. 1994 <https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html>

38 Ibidem. Art. 7.

39 *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*. Art. 17. <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/convention-elimination-all-forms-discrimination-against-women>

40 *Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*. Art. 2. 6 de octubre de 1999 <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/optional-protocol-convention-elimination-all-forms>

## Esquema nº3

# OBLIGACIONES Y ESTÁNDARES RELATIVOS AL ACCESO A LA JUSTICIA Y A LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS VÍCTIMAS DE DESAPARICIÓN FORZADA U OTROS ACTOS INHUMANOS



Fuente: Elaboración propia basada en los documentos citados.

<sup>41</sup> Convención internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas. Art. 4.

<sup>42</sup> Ibidem. Art. 7.

<sup>43</sup> Ibidem. Art. 25.

<sup>44</sup> Convención Interamericana contra la Desaparición Forzada. Art. 10. <https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-60.html>

## Continuación esquema n°3

# OBLIGACIONES Y ESTÁNDARES RELATIVOS AL ACCESO A LA JUSTICIA Y A LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS VÍCTIMAS DE DESAPARICIÓN FORZADA U OTROS ACTOS INHUMANOS

OBLIGACIÓN	ESTÁNDARES	DESCRIPCIÓN DEL ESTÁNDAR
Investigar, juzgar y sancionar las violaciones a los derechos humanos	<ul style="list-style-type: none"><li>● El Estado tomará las medidas necesarias para sancionar penalmente la apropiación de niños sometidos a desaparición forzada, así como la falsificación, el ocultamiento o la destrucción de documentos que prueben la verdadera identidad de los niños víctimas de desaparición forzada<sup>45</sup>.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>● Tipificación de violaciones a los derechos humanos en la legislación doméstica, tales como desaparición forzada de personas y otros actos inhumanos de carácter similar que causen intencionalmente grandes sufrimientos o atenten gravemente contra la integridad física, o la salud mental o física.</li></ul>
	<ul style="list-style-type: none"><li>● Investigar de manera efectiva contextos de violaciones a los derechos humanos incluso si la violación fue perpetrada por agentes del Estado o por personas que actuaban en ejercicio de funciones oficiales<sup>46</sup>.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>● Estas investigaciones debieran enfocarse en identificar patrones comunes para detectar la existencia de eventuales redes criminales y participación de actores civiles con alto grado de influencia.</li></ul>
	<ul style="list-style-type: none"><li>● Obligación de realizar una búsqueda integral de personas desaparecidas.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>● Los Estados deben adoptar una estrategia integral de búsqueda de niñas y niños recién nacidos víctimas de desapariciones forzadas, tomando en cuenta que sus documentos de identidad pueden haber sido alterados y que pueden haber sido sustraídos de sus familias y entregados en adopción con falsa identidad a instituciones de cuidado de menores de edad o a familias ajenas. Estas víctimas deben ser buscadas, identificadas y su identidad restablecida<sup>47</sup>.</li></ul>

Fuente: Elaboración propia basada en los documentos citados.

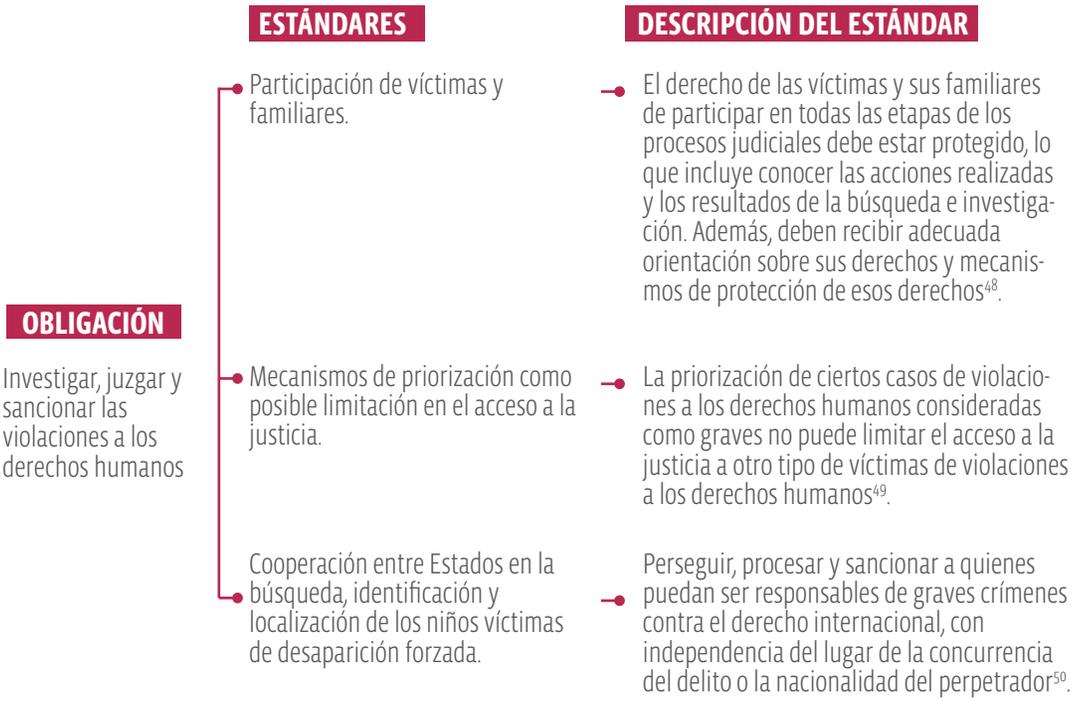
45 Convención internacional para la protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas. Art. 25.

46 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Art. 2. 16 de diciembre de 1966  
<https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights>

47 ACNUDH. (28 de agosto de 2029). *Principios rectores para la Búsqueda de Personas Desaparecidas*. Principio 8.  
<https://www.ohchr.org/es/documents/legal-standards-and-guidelines/guiding-principles-search-disappeared-persons>

Continuación esquema n°3

**OBLIGACIONES Y ESTÁNDARES RELATIVOS AL ACCESO A LA JUSTICIA Y A LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS VÍCTIMAS DE DESAPARICIÓN FORZADA U OTROS ACTOS INHUMANOS**



48 Convención Interamericana contra la Desaparición Forzada. Art. 11.

49 INDH. (2021). Informe Anual sobre la situación de los Derechos Humanos en Chile. P. 206.

50 Convenio IV de Ginebra relativo a la Protección de Personas Civiles en Tiempo de Guerra. Art. 146.

## Continuación esquema n°3

# OBLIGACIONES Y ESTÁNDARES RELATIVOS AL ACCESO A LA JUSTICIA Y A LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS VÍCTIMAS DE DESAPARICIÓN FORZADA U OTROS ACTOS INHUMANOS



Fuente: Elaboración propia basada en los documentos citados.

51 Comisión Americana de Derechos Humanos. (2021). *Compendio sobre verdad, memoria, justicia y reparación en contextos transicionales*. <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/CompendioJusticiaTransicional-es.pdf>

52 Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas. Art. 11.

53 ACNUDH. (2005). *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*. Principios 20 y 21. <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/basic-principles-and-guidelines-right-remedy-and-reparation>

### 3. **NORMATIVA NACIONAL**

#### 3.1. **Respecto a la adopción**

La adopción en Chile se normó por primera vez en el año 1934. Desde entonces han regido diversas leyes al respecto. La siguiente tabla presenta las principales características de las normativas de adopción que han sido parte del ordenamiento jurídico interno.

Tabla nº1

#### **Normativa interna de adopción**

Fuente: Elaboración propia sobre la base de las leyes que se indican.

<b>Ley</b>	<b>Características principales</b>
Ley 5.343 de 1934	<ul style="list-style-type: none"><li>- Introdujo por primera vez la figura de la adopción “clásica” o “contractual”.</li><li>- Esta figura otorgaba la calidad de hijo adoptado.</li><li>-La información de la familia biológica se resguardaba, sin romper el vínculo de origen.</li><li>-Los actores involucrados eran tribunales civiles y notarías.</li></ul>
Ley 16.346 de 1965	<ul style="list-style-type: none"><li>- Incorporó la figura de la “legitimación adoptiva”, que constituía el estado civil del hijo, rompiendo el vínculo de origen.</li><li>- Estableció el principio de secreto de la adopción, que ordenaba la destrucción de los antecedentes que pudieran vincular al adoptado con su filiación de origen.</li><li>- Los actores involucrados eran los tribunales de menores y el Servicio de Registro Civil e Identificación.</li></ul>

## Continuación tabla nº1

### Normativa interna de adopción

Ley	Características principales
Ley 18.703 de 1988	<ul style="list-style-type: none"><li>- Derogó la Ley 16.346.</li><li>- Reguló tres figuras: 1) Adopción simple, una especie de medida de protección que duraba solo hasta los 18 años y no confería el estado civil de hijo; 2) adopción plena, que constituía estado civil de hijo, rompía el vínculo de origen del adoptado (no obstante, los antecedentes quedaban bajo la custodia del Registro Civil) y cambió el principio de secreto por el de reserva; 3) procedimiento de salida del país de niños y niñas con fines de adopción. La adopción se concretaba en el extranjero, subsistiendo en Chile la identidad de origen.</li><li>- Por primera vez se tipificaron delitos vinculados a la adopción, como la revelación de antecedentes reservados y la obtención y entrega fraudulenta de niños con fines de adopción.</li></ul>
Ley 19.620 y su reglamento de 1999 (actualmente vigente)	<ul style="list-style-type: none"><li>- Derogó la Ley 18.703.</li><li>- Consagra un modelo único de adopción, constitutivo de filiación.</li><li>- Distingue expresamente si la adopción es nacional o internacional.</li><li>- Contempla dos procedimientos específicos: uno, previo a la adopción, destinado a declarar la susceptibilidad de adopción y, otro, el de adopción propiamente tal.</li><li>- Atribuye al Servicio Nacional de Menores (Sename) la obligación de llevar registros nacionales de los niños susceptibles de ser adoptados.</li></ul>

### 3.2. Tipificación penal y responsabilidades

El Código Penal rige en el ordenamiento jurídico nacional desde 1874 e incluye artículos pertinentes a la materia.

Tabla n°2

#### Código Penal y sustracción de menores

Fuente: Elaboración propia.

Artículo	Tipo penal
Artículo 142 <sup>54</sup>	“La sustracción de un menor de 18 años será castigada: 1. Con presidio mayor en su grado máximo a presidio perpetuo, si se ejecutare para obtener un rescate, imponer exigencias, arrancar decisiones o si resultare un grave daño en la persona del menor. 2. Con presidio mayor en su grado medio a máximo en los demás casos”.
Artículo 142 bis <sup>55</sup>	“Si los partícipes en los delitos de secuestro de una persona o de sustracción de un menor, antes de cumplir cualquiera de las condiciones exigidas por los secuestradores para devolver a la víctima, la devolvieran libre de todo daño, la pena asignada al delito se rebajará en dos grados. Si la devolución se realiza después de cumplida alguna de las condiciones, el juez podrá rebajar la pena en un grado a la señalada en los dos artículos anteriores”.
Artículo 148	“Todo empleado público que ilegal y arbitrariamente desterrare, arrestare o detuviere a una persona, sufrirá la pena de reclusión menor y suspensión del empleo en sus grados mínimos a medios. Si el arresto o detención excediere de treinta días, las penas serán reclusión menor y suspensión en sus grados máximos”.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de las leyes que se indican.

54 Artículo sustituido por la Ley 19.241 del 28 de agosto de 1993.

55 Artículo incorporado por la Ley 19.241 del 28 de agosto de 1993.

Continuación tabla nº2

**Código Penal y sustracción de menores**

Artículo	Tipo penal
Artículo 355	“El que hallándose encargado de la persona de un menor no lo presentare, reclamándolo sus padres, guardadores o la autoridad, a petición de sus demás parientes o de oficio, ni diere explicaciones satisfactorias acerca de su desaparición, sufrirá la pena de presidio menor en su grado medio”.
Artículo 356 <sup>56</sup>	“El que teniendo a su cargo la crianza o educación de un menor de diez años, lo entregare a un establecimiento público o a otra persona, sin la anuencia de la que se lo hubiere confiado o de la autoridad en su defecto, y de ello resultare perjuicio grave, será castigado con reclusión menor en su grado medio y multa de seis a diez unidades tributarias mensuales”.

Fuente: Elaboración propia.

<sup>56</sup> Artículo modificado por la letra d) del artículo 1 de la Ley 19.450 publicada el 18 de marzo de 1996.

## **4. CONTEXTOS Y CIRCUNSTANCIAS DE LAS AFECTACIONES AL DERECHO A LA IDENTIDAD Y A LA CONVIVENCIA FAMILIAR DE MENORES DE EDAD ENTRE 1960 Y 1990**

En el marco del derecho humano a la identidad y a la convivencia familiar, se identificaron distintos tipos de acciones cometidas y actores involucrados en relación con la modalidad para captar menores de edad y su posterior adopción irregular. Basado en fuentes primarias y secundarias provenientes de organizaciones de la sociedad civil, el Poder Judicial y Legislativo, y la prensa, se identifican cinco contextos y circunstancias referentes a sustracciones ocurridas entre las décadas de los 60 y 90 en Chile:

1. Recién nacidos, niños y niñas dados en adopción irregularmente en el extranjero.
2. Recién nacidos dados en adopción irregularmente, dentro de Chile.
3. Niños y niñas apropiados por los jerarcas de Colonia Dignidad.
4. Menores de edad víctimas de desaparición forzada en dictadura.
5. Mujeres embarazadas víctimas de desaparición forzada, detenidas en dictadura.

Es relevante revisar cada caso de manera segregada pues involucran la participación de agentes del Estado y privados, siendo afectados distintos grupos; además, tanto los mecanismos para efectuar las sustracciones como el desarrollo de las investigaciones realizadas por organizaciones de la sociedad civil para realizar los reencuentros familiares han sido diferentes. En cuanto a la cantidad de casos, no hay consenso en el número de sustracciones dentro del país, en el Poder Judicial existen mil causas judicializadas, en cambio la organización Nos buscamos cuenta con 5.496 registros de búsqueda.

### **4.1 RECIÉN NACIDOS, NIÑOS Y NIÑAS ADOPTADOS IRREGULARMENTE EN EL EXTRANJERO**

La cantidad de recién nacidos, niños y niñas sustraídos entre las décadas del 60 y 90 en el marco de una supuesta adopción en el extranjero, se aproximó en su momento a 20.000 casos<sup>57</sup>. Al respecto, el comisario Roberto Gaete de la Brigada de Derechos Humanos de la PDI señaló ante la Comisión Investigadora que era posible saber cuántos menores efectivamente habían salido del país, pero no el motivo de su salida<sup>58</sup>.

En entrevista con el INDH, el ministro Mario Carroza reiteró que “hubo una sustracción masiva de menores, con un modus operandi [...] que era más o menos similar en diversas partes del país”. El primer paso para llevar a cabo las sustracciones era identificar a madres con determinadas características socioeconómicas, culturales y familiares, en este sentido, el comisario Gaete señala a “mujeres jóvenes de escasos recursos con obviamente un tema de precariedad económica, normalmente, ojalá sureñas y solas”.

---

<sup>57</sup> Según las cifras estimadas por el ministro Mario Carroza, al comenzar las investigaciones por la causa rol 1044-2018. En: Reencuentros después de más de 36 años: Las historias detrás de las adopciones irregulares en dictadura. (9 de septiembre de 2019). *CNN Chile*. [https://www.cnnchile.com/pais/reencuentros-36-anos-adopciones-irregulares-dictadura\\_20190909/](https://www.cnnchile.com/pais/reencuentros-36-anos-adopciones-irregulares-dictadura_20190909/)

<sup>58</sup> Informe de la Comisión Investigadora. Pp. 51 y ss.

Los mecanismos utilizados consideraban tres factores: los recintos donde sucedieron los hechos; los profesionales que “captaban” o elegían a las mujeres víctimas; y los recursos burocráticos usados<sup>59</sup> para concretar la adopción irregular<sup>60</sup>. A partir de estos tres factores se diferencian tres vías desde donde se ejecutaron las sustracciones:

### **a. Establecimientos de salud y maternidades**

Las organizaciones Nos Buscamos e Hijos y Madres del Silencio concuerdan en que una de las vías más utilizadas para la sustracción de menores entre los años 60 y 90 fue desde establecimientos de salud. De los antecedentes recopilados se infiere que el mecanismo requería de la complicidad de varios actores que actuaron coordinadamente para cometer los ilícitos: trabajadoras sociales, matronas, médicos, enfermeros, funcionarios del registro civil y de policía internacional de la PDI.

Todo se iniciaba con la identificación de mujeres “idóneas” para la sustracción de su hijo o hija. El comisario Gaete señaló ante la Comisión Investigadora que “principalmente, se escogía a menores de edad, que llegaban solas a los hospitales, en ese momento existía una persona que hacía las veces de captadora”. Esa persona solía ser un o una trabajadora social, quien evaluaba a la mujer parturienta en cuanto a su situación socioeconómica, familiar y su grado de vulnerabilidad en ese momento. Según los testimonios de las víctimas, durante la atención del parto ocurrían irregularidades por parte del equipo de salud, tales como uso de anestesia general en lugar de anestesia parcial; atención en pasillos de hospitales y procedimientos de post parto negligentes<sup>61</sup>.

“Me dijeron que estaba muerto” señalan en el informe de la Comisión Investigadora relatos de mujeres que a lo largo del país concurren a establecimientos de salud a parir entre las décadas del 60 y 90, pero sus hijos e hijas les fueron sustraídos, dados en adopción en el extranjero, mientras ellas regresaron a sus domicilios sin ningún documento que certificara la defunción<sup>62</sup>. Supuestamente, el neonato había nacido muerto, o enfermo de tal gravedad que había fallecido, consignó Paula Araya, directora del Departamento de género y derechos humanos del Ministerio de Salud en entrevista otorgada al INDH. El mismo Informe sostiene que en ese escenario, la tarea de informar y calmar a las pacientes recaía en las enfermeras, quienes recurrían a distintos elementos discursivos, manipulación emocional, violencia verbal o administración de fármacos para que la madre no insistiera en ver a su hijo, el cuerpo o el registro de defunción.

---

59 El caso argentino puede estudiarse en la investigación de Sabina Regueiro (2010), respecto de las inscripciones como hijos propios que presentan la consumación burocrática de la desaparición de menores de edad. Las adopciones irregulares durante la dictadura militar del país trasandino, demuestra el uso de procedimientos legales e ilegales para realizar la consumación burocrática de la adopción o secuestro de los menores, como es la inscripción y la adopción. De ahí es que el uso de recursos burocráticos va en la línea del empleo de procedimientos legales para legitimar el delito.

60 En entrevista con el INDH, la historiadora Karen Alfaro planteó el concepto “mecanismos forzados de adopción” de niños y niñas como una política de Estado, que considera la falta de consentimiento durante el proceso de la adopción y todas las vías que utiliza el Estado para forzar a una familia a dar voluntaria o involuntariamente a un hijo o hija. Estos mecanismos forzados son legales y responden al rol institucional que cumplen los funcionarios públicos respecto al uso de mecanismos de poder legítimos e ilegítimos para que las adopciones fueran posibles.

61 Informe de la Comisión Investigadora. Pp. 87 y 130.

62 Informe de la Comisión Especial Investigadora. Pp. 23, 84, 88, 91, 93 y 121.

A otras mujeres las sedaron inmediatamente después del parto para que firmaran la documentación que permitiría la posterior adopción del recién nacido en el extranjero. Analía Quintana, secretaria nacional del Colegio de Trabajadores y Trabajadoras Sociales de Chile, en entrevista con el INDH, señaló que fue en los centros de salud a los que estaban mayormente vinculadas las asistentes sociales de la época, donde se aprovecharon del contexto de fragilidad de las mujeres parturientas para inducir las a dar a sus hijos o hijas recién nacidas en adopción<sup>63</sup>.

Los dos métodos más usados para la salida de los menores al extranjero fueron: a través de la entrega de tutela del menor a un tercero por parte del Tribunal de Menores de la época, para que pudiera salir del país, luego la adopción se consumaba bajo las leyes del país adoptante. Liliana Latorre, encargada de la Unidad coordinadora de derechos humanos del Registro Civil señaló al INDH que ese documento de autorización no era una adopción propiamente tal, sino una autorización de salida del país, por lo mismo, la persona sustraída tiene hasta el día de hoy un documento de identidad chileno y otro del Estado donde fue adoptado. El segundo método para concretar las salidas irregulares del país fue la inscripción en el Registro Civil de un falso certificado de defunción del menor, para que luego los padres adoptivos lo inscribieran como hijo propio en su país; o en su defecto, inscribiendo directamente a los padres adoptivos a través de un certificado de parto falsificado o declaración de dos testigos falsos, como padres biológicos.

En 2019 CIPER publicó un artículo donde se da cuenta de cerca de 700 casos de niños y niñas enviados al extranjero que en sus certificados de nacimiento figuran como lugares de residencia hoteles de Santiago. La revisión de más de 600 certificados de nacimiento permitió realizar un mapa de las sustracciones de menores desde hoteles, oficinas de abogados, casas de guardadoras y oficinas públicas. Esos certificados, además, identifican a los propietarios de aquellas direcciones y la cantidad de menores inscritos irregularmente mediante certificados extendidos por el Registro Civil<sup>64</sup>.

---

63 Según el *Informe pericial de sistematización y análisis de Antecedentes incautados* elaborado por María Cecilia Erazo Venegas, perito judicial de la Corte de Apelaciones de Santiago, como se citó en Bustamante, V. *La sustracción de menores por agentes del Estado en el contexto de la dictadura cívico-militar chilena: ¿un crimen de lesa humanidad? Análisis de un caso tipo*; entre los establecimientos involucrados en estas prácticas se encuentran los hospitales Sótero del Río, Paula Jaraquemada, San Juan de Dios, San José, Regional de Concepción, Higueras de Talcahuano, Barros Luco, Clínico de la Universidad Católica, y los hospitales ubicados en las localidades de: Chillán, Lirquén, Los Ángeles, Lota, Ancud, Talagante, Achao, Angelmó, Buin, Castro, Nacimiento, Parral, Quilpué, Rancagua y de Yumbel (P. 12).

64 Sepúlveda, N. (30 de julio de 2019). *Adopciones ilegales II: la ruta del tráfico de niños enviados al extranjero*. CIPER. <https://www.ciperchile.cl/2019/07/30/adopciones-ilegales-ii-la-ruta-del-trafico-de-ninos-enviados-al-extranjero/>

## b. Hogares de protección a cargo del Estado

“Estaba desnutrido, entonces se les quitaba el niño y se llevaba a este hogar. La mamá no podía ir a visitarlo, entonces le decían ‘cuando suba de peso, nosotros se lo vamos a pasar’ y nunca más vieron a sus hijos”, como este, han llegado cientos de relatos a la organización Hijos y Madres del Silencio de mujeres que coinciden en que sus hijos fueron sustraídos desde hogares de protección de menores a cargo del Estado<sup>65</sup>.

Entre las décadas del 60 y 90, los Tribunales de Menores ordenaban la internación de un recién nacido, niño o niña, en un hogar o centro de protección del Estado basándose en el informe psicosocial elaborado por un profesional del área social del tribunal, que determinaba la necesidad de intervención estatal respecto del menor. Analía Quintana señala que cada profesional evaluaba con distintos criterios la condición de “riesgo moral”, una variable que afectaba la susceptibilidad de que un niño fuese internado. Por su parte, según señaló el comisario Gaete, existía una estructura organizada que se dedicaba a la búsqueda de niños que estaban en esta condición de vulnerabilidad, con el fin de que fuesen objeto de una medida de protección que implicara su internación, por orden judicial, para lograr concretar después, la adopción del menor en el extranjero.

De acuerdo con la investigación de la historiadora Karen Alfaro, instituciones que se enfocaron en el cuidado y políticas de prevención y coordinación de infancias vulnerables, se encontrarían vinculadas a estas adopciones irregulares. Se presume que se realizaron cientos de ellas desde la Casa Nacional del Niño<sup>66</sup> y la Corporación por la Nutrición Infantil (CONIN)<sup>67</sup>.

Esmeralda Quezada, trabajadora social que participó en estos procesos de adopciones irregulares, señaló al diario La Tercera que una vez que los menores se recuperaban en los centros de protección, las madres no querían hacerse cargo de ellos. Desde ahí, articuladamente con la Sociedad Sueca para el Bienestar Internacional del Niño (más conocida como Centro de Adopción Sueco) se tramitaron decenas de adopciones irregulares hacia el extranjero<sup>68</sup>. Según el comisario Gaete, las congregaciones religiosas también fueron un actor relevante en esta vía de sustracción, sobre todo por su presencia en los sectores rurales, como administradores de estos hogares de protección.

El comisario explica que el procedimiento utilizado se iniciaba con el otorgamiento, por parte del tribunal, de la medida de protección de “entrega de tuición con carácter temporal” a un matrimonio

---

65 Las instituciones abocadas al cuidado de la infancia han estado siempre ligadas a situaciones de vulnerabilidad material y/o parental. Para ello el Estado ha habilitado centros de reparación, residencias familiares o de alta especialidad, con el objetivo de cumplir los roles de cuidado y rehabilitación. Las razones por las que se ordena el ingreso a estos centros han ido variando. No obstante, históricamente han tenido su fundamento en razones de negligencia parental, violencia intrafamiliar, maltrato, abandono, entre otras.

66 La institución se inauguró en 1961. Hasta 1979 estuvo bajo la dirección del Sename, luego por la Corporación de Ayuda al Menor (Cordam), en 1990 volvió a ser dirigida por el Sename.

67 Fundada en 1975 con la misión de erradicar la desnutrición y recuperar a los niños de cero a tres años que presentaban desnutrición primaria o secundaria, según las investigaciones del doctor Fernando Monckeberg, hermano del médico Gustavo Monckeberg mencionado por CIPER como uno de los articuladores de las adopciones irregulares dentro de Chile.

68 Blanco, M.J. (25 de febrero de 2018). “Captadora” en caso de adopciones irregulares: “Nosotros salvamos a todos esos niños, ellos están vivos y con familia”. *La Tercera*. <https://www.latercera.com/nacional/noticia/captadora-caso-adopciones-irregulares-salvamos-todos-ninos-estan-vivos-familia/79387/>

extranjero respecto de un menor que había sido ingresado previamente a un centro de protección del Estado. Una vez fuera de Chile, se concretaba la adopción en el otro país, hecho que, generalmente, no era informado al Estado chileno, por lo tanto, el menor sigue figurando con la identidad asignada inicialmente por el Servicio del Registro Civil e Identificación. Esta medida de protección de “entrega de tuición de carácter temporal” estaba asociada a una autorización de salida del país, otorgada también por el Tribunal de Menores, por ende, ante la instancia de Policía Internacional, el procedimiento aparentemente tenía el carácter de legal y regular.

### **c. Domicilios particulares por medio de la fuerza policial e informes sociales desfavorables**

Las organizaciones Hijos y Madres del Silencio y Nos Buscamos tienen conocimiento sobre varios casos de sustracción de menores por medio de la fuerza policial, en los que asistentes sociales concurren junto con Carabineros a los domicilios de familias de localidades (sobre todo rurales) del sur del país para llevarse a hijos o hijas. Concretaban materialmente la sustracción a través de la fuerza policial y luego sustracción mediante informes sociales desfavorables que luego habilitaban al Tribunal de Menores para entregar la tuición a un tercero<sup>69</sup>.

Sobre la base de las denuncias que formuló la prensa, mujeres cuyos hijos o hijas habían sido sustraídos mediante la fuerza policial comenzaron a indagar sobre sus paraderos. Se estima que, no es posible descartar a priori, un alto número de casos de sustracción a través de esta vía, donde la mayoría de las víctimas fueron mujeres de sectores rurales que no han contado ni cuentan con acceso a la información ni a la justicia.

La organización Hijos y Madres del Silencio asegura que esta realidad constituye cerca del 80% de los 1.200 casos de búsqueda que tienen registrados y sostienen que muchos de los informes sociales en los que se fundaba la dictación de la medida judicial que ordenaba el ingreso al centro de protección estatal, presentaban un relato tipo en el que tan sólo se cambiaban los nombres de la familia biológica y del menor que se adoptaría en el extranjero. En estos informes encuentra correlato la afirmación de Analía Quintana sobre las situaciones de pobreza, negligencia parental y costumbres que representaban, a juicio del o la trabajadora social del Tribunal de Menores, un “riesgo moral” para los menores.

A partir de la identificación de estos mecanismos, se entiende que las adopciones irregulares o ilegales de infantes fuera del país, no habrían podido concretarse sin la existencia de una contraparte en el extranjero, o con la presencia en Chile de agentes de centros de adopción de otros países quienes, coludidos con agentes del Estado de Chile y particulares, lograban la salida desde el territorio nacional de los menores a países como Suecia, Estados Unidos, Italia, Bélgica, Perú, Alemania, Holanda, Francia, España, Argentina, Dinamarca, Australia, Países Bajos, Nueva Zelanda, entre otros<sup>70</sup>.

---

69 En el *Informe de la Comisión Investigadora* se consignan relatos de casos, sobre todo de la región de La Araucanía, en los que, a través de la brutalidad policial, se sustraían menores desde comunidades o campamentos rurales.

70 Investigación Brigada Investigadora de Delitos Contra los Derechos Humanos de la PDI; bases de datos de la ONG *Nos Buscamos*; información proporcionada por el Ministerio de Relaciones Exteriores ante la Comisión Investigadora y prensa citada.

En todo momento, mientras operó esta red, hubo un equipo de salud a cargo de la mujer parturienta, conformado por matronas/nes, médicos/as, enfermeros/as, hubo un funcionario del Servicio del Registro Civil e Identificación, hubo un juez o una jueza de menores; una trabajadora o trabajador social; un funcionario del hogar o centro de protección estatal; hubo un funcionario de Carabineros y de Policía Internacional de la PDI. De lo dicho dan cuenta los miles de testimonios que durante este tiempo han recopilado las organizaciones de la sociedad civil Nos Buscamos e Hijos y madres del Silencio. No serían por tanto ilícitos aislados.

#### **4.2 RECIÉN NACIDOS ADOPTADOS IRREGULARMENTE DENTRO DE CHILE**

CIPER dio a conocer en los años 2004 y 2005, la revelación sobre niñas que habían sido dadas por muertas al nacer, pero en realidad eran hijas de madres solteras que habían sido dadas en adopción de manera ilegal, engañando a sus madres y padres biológicos:

(...) fueron varias guaguas de jóvenes solteras y embarazadas las que, en las décadas de los 70 y 80, fueron entregadas irregularmente en adopción a otras familias. En ocasiones engañando a los padres biológicos, haciéndoles creer que el bebé había nacido muerto; en otras, convenciendo a la madre soltera de que esa era la mejor opción para el futuro del recién nacido<sup>71</sup>.

El sacerdote Gerardo Joannon confirmó la veracidad de los hechos ante la justicia<sup>72</sup>. Estas adopciones contaron con la participación de, a lo menos, diez ginecólogos, y los familiares de las jóvenes mujeres embarazadas. En este sistema de adopción el sacerdote hacía el contacto entre los ginecólogos y las familias, en el marco de la amistad que los unía al compartir las mismas creencias<sup>73</sup>. A “conocidos ginecólogos de la época (...) recurría Joannon cuando alguna familia se le acercaba a pedirle ayuda porque su hija soltera había quedado embarazada”. En palabras del sacerdote, lo primero que hacía era persuadir a la joven embarazada e intentar convencerla de esconder los últimos meses de embarazo, y luego, una vez nacido su hijo o hija, darlo en adopción. No obstante, si ésta no aceptaba las presiones del sacerdote y la familia, en el momento de dar a luz a su hijo o hija, se le engañaba, diciéndole que había nacido muerto o muerta.

Estos recién nacidos, que de manera forzada o no, fueron sustraídos a sus madres, se les inscribió irregularmente en el Registro Civil como hijos biológicos de los padres adoptivos, bajo una de las tres formas de inscripción de nacimientos: comprobante de parto, declaración de dos testigos o por resolución judicial.

En concordancia con la publicación de CIPER, el libro de Constanza del Río, directora de *Nos Buscamos*,

---

71 Villarrubia, G. (10 de abril de 2014). Los niños dados por muertos que el cura Gerardo Joannon entregó para adopción. *CIPER*. <https://www.ciperchile.cl/2014/04/11/los-ninos-dados-por-muertos-que-el-cura-gerardo-joannon-entrego-para-adopcion/>

72 Ibidem.

73 En sus reportajes, CIPER entrega los nombres de diversos actores que alegaron que todo había ocurrido “hace ya muchos años” y que los hechos son amparados por una “decisión cristiana” y el secreto de confesión. La Congregación de los Sagrados Corazones fue convocada a colaborar en el marco de la investigación que sustenta este capítulo, no obstante, se negaron.

detalla en extenso la forma en que operó este mecanismo de adopción irregular<sup>74</sup>, mismo que fue detallado por Mans Wikstron en el informe de la Comisión Investigadora:

La otra forma [de adopción irregular] es la nacional, es decir, los niños que se quedan en Chile son captados mediante engaños o muchas veces las madres los entregan voluntariamente por vergüenza social, en este caso, son generalmente mujeres de clase social alta, santiaguinas y de las ciudades principales de Chile, que prefieren entregar a sus niños antes de sufrir la vergüenza de una adolescente embarazada sin estar casada; el niño se entrega directamente a través del médico o la matrona a los nuevos padres adoptivos en Chile; esos padres nuevos registran al niño mediante testigos falsos o mediante un acta de parto falsa entregada por el médico; posteriormente, el Servicio de Registro Civil los ingresa y para el Estado quedan como hijos legítimos y biológicos de sus padres adoptivos. Ese es el *modus operandi* que han captado hasta el momento.

A la fecha se desconoce el número de personas adoptadas irregularmente dentro de Chile, sin embargo, se estima que el volumen es mucho menor al de las adopciones en el extranjero.

A fines de julio de 2014, el sacerdote Joannon declaró ante el Ministro Carroza en el marco de una investigación por su responsabilidad en la entrega ilegal de niños en adopción; en febrero de 2015 se decretó su sobreseimiento parcial y definitivo debido a que su responsabilidad penal había prescrito.

Respecto a las situaciones descritas, se considera que existió una red conformada por privados y agentes del Estado (miembros de la Iglesia Católica, médicos, enfermeras, obstetras de clínicas privadas y hospitales públicos, y funcionarios del registro civil e identificación), que por acción en algunos casos y por omisión en otros, permitieron la materialización de una cifra aún incierta de adopciones ilegales o irregulares de recién nacidos dentro de Chile.

#### **4.2.1 Dimensión de casos de recién nacidos, niños y niñas adoptados ilegalmente en el extranjero y dentro de Chile**

Desde el año 2017 la justicia chilena lleva adelante el proceso caratulado Sustracciones de menores y adopciones ilegales, causa rol N° 1044-2018, investigada actualmente con dedicación exclusiva bajo la jurisdicción del ministro de la Corte de Apelaciones de Santiago, Sr. Jaime Balmaceda.

Según información entregada al INDH por la Oficina de Coordinación de Causas de Derechos Humanos de la Corte Suprema, hasta abril de 2023 la causa contabiliza mil casos judicializados, de los cuales 757 aún están siendo tramitados (756 en estado de iniciado el sumario o investigación, y una causa en etapa de cierre de sumario o investigación). Los 243 casos restantes están concluidos, 188 por sobreseimiento temporal, 24 por sobreseimiento definitivo, 7 por no inicio, 4 por incompetencia del tribunal y 20 por acumulación. A la fecha no hay sentencias condenatorias que establezcan responsabilidad penal ni sanciones.

---

<sup>74</sup> Del Río, C. (2019) Nos buscamos, Una historia sobre adopción y tráfico de niños en Chile. Santiago, Chile. Editorial Planeta

Tabla n°3

### Estado de situación general de la causa Sustracciones de menores y adopciones ilegales

ESTADO CASO	MOTIVO	TOTAL PARCIAL	TOTAL FINAL
EN TRAMITACIÓN	INICIADO	756	757
EN TRAMITACIÓN	CIERRE DE SUMARIO	1	
EN TRAMITACIÓN	EN CONSULTA	0	243
CONCLUIDA	SOBRESEIMIENTO TEMPORAL	188	
CONCLUIDA	SOBRESEIMIENTO DEFINITIVO	24	
CONCLUIDA	NO INICIO	7	
CONCLUIDA	INCOMPETENCIA	4	
CONCLUIDA	ACUMULACIÓN	20	
<b>TOTAL</b>		<b>1000</b>	<b>1000</b>

Elaboración de la Oficina de Coordinación de Causas de Derechos Humanos de la Corte Suprema.

Las cifras de niñas y niños afectados, hoy adultos, que estiman las organizaciones de la sociedad civil son más de mil. Al mes de junio del presente año, la base de datos de la ONG Nos Buscamos contiene 5.496 casos de búsquedas iniciadas por familiares o adoptados<sup>75</sup>. El registro en la plataforma de la Fundación se inicia con la distinción del grupo de búsqueda, es decir, si es el adoptado o adoptada, quien busca conocer su origen, verdadera identidad y familia biológica, o bien, es la madre o padre (u otro familiar) quien busca al hijo o hija sustraído.

<sup>75</sup> La base de datos de la ONG Nos Buscamos está actualizada hasta el 12 de junio de 2023.

## Tabla nº4

### Búsquedas de Fundación Nos Buscamos

<b>Adoptados</b>	2670
Familias	2810 <sup>76</sup>
Sin el dato	16
<b>Total</b>	<b>5496</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de la organización Nos Buscamos

Del total de casos que tienen registrados, 2.670 son posibles adoptados irregularmente y 2.810 son familiares que buscan, además, existen 16 casos registrados de búsqueda sin información sobre quién la efectúa. La directora de la Fundación señaló la dificultad que tienen las víctimas de adopción irregular, residentes en países no hispanohablantes, para realizar los procedimientos judiciales, por lo tanto, una hipótesis es que se deba a una barrera idiomática de las personas que realizan la búsqueda<sup>77</sup>.

En las siguientes dos tablas se exponen el detalle de la cantidad de búsquedas realizadas. En la primera por las familias, de acuerdo con las localidades donde nacieron los menores sustraídos; la segunda, corresponde a las búsquedas realizadas por parte de las personas adoptadas con respecto a las localidades de inscripción de su nacimiento:

---

76 Una de las búsquedas realizadas a través de la organización *Nos Buscamos* corresponde a una familia a la que le fue sustraído un menor de edad nacido en el año 1987 en Parral. Detallan en el cuadro de búsqueda que los profesionales involucrados son dos enfermeras y el médico de la ex Colonia Dignidad Hartmut Hoop. Existe otra búsqueda iniciada por familiares, que establecen como lugar de nacimiento la comuna de Parral en el año 1980, sin embargo, no se puede establecer con certeza que aquel nacimiento con una posterior sustracción tuvo lugar en el hospital de la ex Colonia Dignidad.

77 La búsqueda que realiza la fundación comienza con la recopilación de la mayor cantidad de antecedentes posibles, como como fecha y lugar de nacimiento, lugar de inscripción del nacimiento, profesionales involucrados en la operación, entre otros. Cabe destacar que toda la información ingresada por parte de quienes fueron irregularmente adoptados se base en inscripciones de nacimiento que son en su mayoría falsas o en informes sociales elaborados de mala fe, por lo tanto, estas víctimas, cuentan con escasa información sobre su verdadero origen. La información aportada por los familiares que buscan, en muchas ocasiones está basada en el recuerdo o sospechas que podrían tener sobre los sucesos.

Tabla nº5

**Familias: Búsquedas de las familias según localidades de nacimiento**

Localidad de nacimiento	Nº de familias	Localidad de nacimiento	Nº de familias
Extranjero	18	Región del Maule	83
Región de Arica y Parinacota	15	Región de Ñuble	77
Región de Tarapacá	12	Región del Biobío	213
Región de Antofagasta	46	Región de La Araucanía	107
Región de Atacama	16	Región de Los Ríos	59
Región de Coquimbo	42	Región de Los Lagos	94
Región de Valparaíso	268	Región de Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo	18
Región Metropolitana	1432	Región de Magallanes y de la Antártica Chilena	10
Región del Libertador General Bernardo O'Higgins	76	No sabe/ No responde	224
<b>Total</b>		<b>2810</b>	

Fuente: Elaboración propia con datos de la organización Nos Buscamos

Tabla n°6

**Adoptados: Búsquedas de las personas adoptadas según localidades de inscripción**

Localidad de inscripción	N° de personas adoptadas	Localidad de inscripción	N° de personas adoptadas
Extranjero	56	Región de Ñuble	13
Región de Arica y Parinacota	11	Región del Biobío	110
Región de Tarapacá	8	Región de La Araucanía	65
Región de Antofagasta	28	Región de Los Ríos	36
Región de Atacama	12	Región de Los Lagos	57
Región de Coquimbo	27	Región de Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo	6
Región de Valparaíso	145	Región de Magallanes y de la Antártica Chilena	19
Región Metropolitana	566	No hay Inscripción	4
Región del Libertador General Bernardo O'Higgins	44	Múltiples inscripciones	4
Región del Maule	36	No sabe/ No responde	1423
<b>Total</b>		<b>2670</b>	

Fuente: Elaboración propia con datos de la organización Nos Buscamos

Ambas tablas coinciden en la concentración de inscripciones y nacimientos en las regiones Metropolitana, de Valparaíso, del Biobío y La Araucanía, a su vez, esos datos concuerdan con las investigaciones de las propias organizaciones y de otros actores que han aportado al conocimiento de estos delitos.

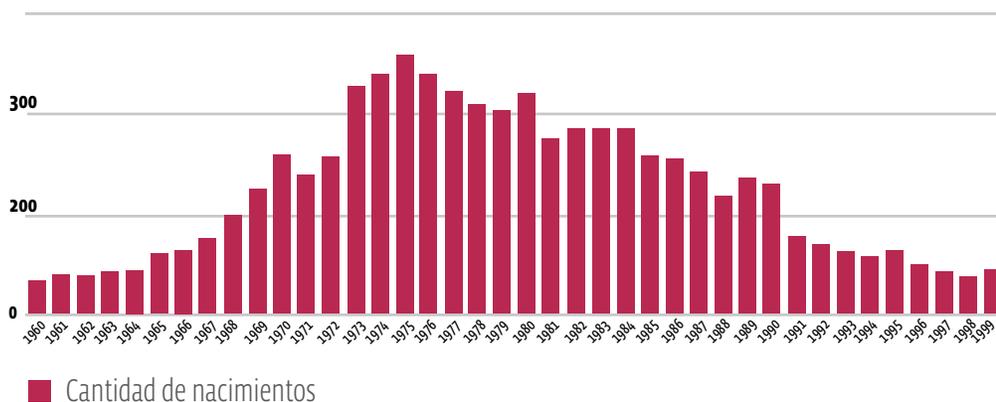
Respecto a las localidades de inscripción de los recién nacidos, la cantidad de personas que no sabe/no responde, es considerablemente alta. Constanza del Río, señala que un factor importante para la búsqueda y judicialización de los casos, es el involucramiento de los padres adoptivos. La Ley 19.620 que regula actualmente los procedimientos de adopción establece que cuando la persona adoptada requiera una copia de la sentencia de adopción y/o sus antecedentes, los padres adoptantes deben ser previamente citados. Debido a ello, es que en muchos casos las personas adoptadas deciden iniciar las búsquedas sin informar o involucrar a los padres adoptantes, por eso, la falta de información.

A partir de los datos recopilados por la fundación es posible determinar la distribución de casos según el año de nacimiento de las personas adoptadas.

## Gráfico n°1

### Cantidad de personas que buscan a sus familias o que son buscadas por éstas, según su año de nacimiento<sup>78</sup>

Fuente: Elaboración propia basada en datos de la organización Nos Buscamos.



Si bien los años de nacimiento de los infantes adoptados ilegal o irregularmente declarados en las búsquedas ingresadas al sistema de la Fundación se refieren a un período que abarca poco más de seis décadas, la mayor parte de los casos de reportados se concentra entre los años 1973 y 1990, con un peak en 1975 que desciende notoriamente desde 1989.

<sup>78</sup> Del total de 5.496 búsquedas registradas en la base de datos de la organización Nos Buscamos, 4.968 corresponden al periodo entre los años 1960 y 1990 (que comprende la presente investigación) y en 164 casos no saben o no responden la fecha de nacimiento de menores posteriormente sustraídos.

Una tendencia similar se observa en el Informe pericial de sistematización y análisis de antecedentes incautados elaborado por la justicia chilena para los efectos de la investigación judicial que sustenta la investigación de estos casos donde la mayoría se concentra en las décadas del 70 y 80.<sup>79</sup>

Tabla n°7

### Número de menores adoptados ilegalmente, según década y tipo de trámite

Década de nacimiento	Tuición y autorización de salida del país.	Tuición y legitimación adoptiva	Adopción plena	Causa indeterminada	Total
1950 - 1959	0	6	0	0	<b>6</b>
1960 - 1969	2	36	0	0	<b>38</b>
<b>1970 - 1979</b>	50	15	0	1	<b>66</b>
<b>1980 - 1989</b>	403	17	1	0	<b>421</b>
1990 - 1999	40	2	5	0	<b>47</b>
2000 - 2009	0	0	1	0	<b>1</b>
Total	495	76	7	1	<b>579</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de la Oficina de Coordinación de Causas de Derechos Humanos de la Corte Suprema

Las motivaciones que rodearon estos procesos de adopciones irregulares o ilegales podrían ser diversas, pero desde las organizaciones Hijos y Madres del Silencio y Nos Buscamos aseguran que, respecto de las adopciones irregulares que se concretaron dentro de Chile, hubo pagos de por medio a todas las partes involucradas, financiados por los padres adoptantes. Por su parte, en los casos de adopciones ilegales materializadas en el extranjero, la Fundación Nos Buscamos advierte de la existencia de documentos que probarían que efectivamente hubo funcionarios de Estado y agentes privados que percibieron pagos por la entrega de esos recién nacidos, niños y niñas. Pero para comprobarlo sería necesario acceder a las cuentas bancarias de los eventuales implicados, no obstante, las investigaciones judiciales son reservadas y no es posible conocer si dichas gestiones fueron ordenadas.

Sobre las adopciones ilegales concretadas en el extranjero, específicamente durante los años de la dictadura, existen investigaciones que sugieren que estos procesos habrían estado amparados en la Política Nacional de Infancia de la época. En este sentido, en dictadura las políticas en torno

<sup>79</sup> Informe pericial de sistematización y análisis de Antecedentes incautados de María Cecilia Erazo. P. 25. Como se citó en Bustamante Aguirre, V.

a la infancia se enmarcaron en la racionalización y focalización del gasto social bajo cuatro ejes primordiales: centros de madres, protección a los ancianos, niños limitados y protección al menor. En esos años, las instituciones de intervención de infancias primordialmente eran la Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI), el Servicio Nacional de Menores (Sename) y la Fundación de Ayuda a la Comunidad (Funaco), en todas existió una política de fomento a las adopciones internacionales. A través, por ejemplo, de políticas públicas como el Plan Nacional de Menores de la Dictadura (1978-1982) que estableció dentro de sus objetivos la ampliación de la cantidad de adopciones, acompañadas de una campaña comunicacional que reforzaba el mensaje de adopciones internacionales como una vía para tratar las infancias en situaciones irregulares<sup>80</sup>.

En términos históricos, la introducción de la regulación de la adopción en el ordenamiento jurídico nacional, esgrime como razón principal, “la necesidad de proteger (...) a la infancia desvalida”. No obstante, “por sobre la situación legal, había personas que retiraban a niños de los orfanatos o asilos y los cuidaban como hijos propios, llegando incluso a darles su apellido y testar a su favor” lo que fue visto “como una salida razonable y altruista al problema de la orfandad y el abandono”<sup>81</sup>. En este sentido, no es posible descartar que en determinadas circunstancias pudo existir un móvil que tuviera un fin benéfico o altruista, al menos en la década de los 50 y 60. Aun así, estas motivaciones implican una vulneración de una serie de derechos humanos de los menores de edad y sus familias, en especial sus madres. En este sentido el informe de la Comisión Investigadora es ilustrador:

(...) los casos mencionados ante la Comisión Investigadora demuestran que el paradigma del niño vulnerado que ampara e informa la política pública hacia la niñez, experimenta una crisis de larga data relacionada con la propia concepción del momento y motivo de intervención estatal. El hecho que hasta 1988 no existía obligación del Estado en materia de adopción, evidencia la carencia de un marco normativo que garantice derechos (y) permite afirmar que la fragilidad y precariedad institucional fue el entorno propicio y principal para ejecutar este conjunto de adopciones irregulares. (...) lo expuesto no exime de responsabilidad al Estado, toda vez que fueron sus agentes los ejecutores de tales procesos. Sin embargo, los funcionarios públicos involucrados, junto con numerosos actores privados en extensas redes, sacaron provecho del paradigma o doctrina del niño vulnerado amparado por el Estado. De hecho, la relación jurídica entre personas que participaban del proceso de adopción era privada y de naturaleza contractual. Pese a ello, las madres, en general, no fueron informadas de la “adopción”, lo cual le quita toda naturaleza privada al proceso de adopción y la sustracción opera como fruto del puesto o función pública que cumplen ciertas personas que les da el poder o la confianza para hacerse ilegalmente del niño o niña. Con ello, sacan provecho, con su dolo, de la doctrina del niño en situación irregular o vulnerable. Si se considera que pudieron haber promovido la adopción con consentimiento como primera y única alternativa, se entenderá por qué existe dolo. Y, del mismo modo, siendo la

---

80 Alfaro, K. y Morales, J. L. (2021). *Niños y niñas chilenos adoptados por familias suecas. Proximidad diplomática en tiempos de Guerra Fría (1973-1990)*.

81 Rojas, J. (2010). *Historia de la infancia en el Chile republicano, 1810-2010*. Santiago, JUNJI. P. 361.

administración pública parte clave del andamiaje que permitió estas sustracciones, no puede eximirse de responsabilidad debido a que fueron sus funcionarios/agentes los principales actores de estos delitos<sup>82</sup>.

#### **4.4 NIÑOS Y NIÑAS APROPIADOS POR LOS JERARCAS DE COLONIA DIGNIDAD**

Desde su instalación en 1961 la historia de la ex Colonia Dignidad –enclave de población inmigrante alemana en 16.000 hectáreas ubicadas en la zona precordillerana de Parral en la región del Maule– ha estado marcada por el hermetismo y un sistema de vida represivo denunciado tanto por los propios colonos alemanes como por personas chilenas que padecieron ahí la represión política durante la dictadura<sup>83</sup>. Paul Schäfer, el fundador y líder de la Colonia, fue condenado por diversos delitos, entre ellos, la violación y abuso sexual de menores de edad que asistían o vivían en el lugar<sup>84</sup>.

La ex Colonia Dignidad operó desde sus inicios como corporación, bajo el nombre de “Sociedad Benefactora y Educacional Dignidad”, hasta que en 1990 el Presidente Patricio Aylwin Azócar canceló su personalidad jurídica. Una vez disuelta, la Colonia cambió su nombre a Villa Baviera, y traspasó sus bienes a sociedades comerciales, una de esas sociedades fue la sostenedora del hospital y de la escuela a los que por años concurrieron habitantes de localidades cercanas.

Los testimonios de madres que fueron víctimas de la sustracción de sus hijos e hijas, dan cuenta de los mecanismos que utilizó Schäfer para apropiárselos, secuestrarlos y luego esclavizarlos y abusar sexualmente de ellos. “Las familias pobres de la zona, encontraron en la Colonia beneficios inimaginables: un hospital de primera calidad, una escuela-internado, actividades deportivas y recreativas, todo gratuito. La fachada de una obra benéfica era el mecanismo de Paul Schäfer [...] para atraer niños con el objetivo de seguir abusando de ellos”<sup>85</sup>.

---

82 Informe Comisión Investigadora. P. 137.

83 Para más información, *Asociación por la Memoria y los Derechos Humanos Colonia Dignidad*. <https://www.coloniadignidad.cl/quienes-somos/>

84 Se comprobó que Schäfer “ordenó la práctica de tratamientos psiquiátricos forzados a pacientes sanos [...] dichos hechos fueron calificados como delitos de lesiones graves y menos graves [...] se estimó que los delitos se adecuaban a una definición de tortura, y fueron calificados como delitos de lesa humanidad; también se dio por probado que, entre los años 1974 a 1976, se llevó a cabo la retención, tortura, y desaparición forzada de víctimas que pertenecían a grupos políticos contrarios a la dictadura cívico-militar, lo que fue calificado por los tribunales como secuestro simple y calificado, y se condenó a varios jerarcas como autores, cómplices y encubridores de dichos delitos, que también fueron calificados como crímenes de lesa humanidad; se confirmó la existencia de una colaboración entre Colonia Dignidad y los servicios de inteligencia de la dictadura cívico militar en la comisión de los delitos; entre otros ilícitos”. En Rojas Illanes, Magdalena. *Persecución penal de los delitos vinculados a la colonia dignidad en Chile*. Repositorio Facultad de Derecho de la Universidad de Chile.

85 Dannemann, V. (17 de noviembre de 2021). Madres de víctimas de Colonia Dignidad: “Seguimos luchando”. *Deutsche Welle*. <https://www.dw.com/es/madres-de-ni%C3%B1os-abusados-en-colonia-dignidad-todav%C3%ADa-seguimos-luchando/a-59840175>

En relación con la afectación del derecho a la identidad y a la convivencia familiar en Colonia Dignidad se identifican tres realidades:

- a. Niños y niñas sustraídos y traídos desde Luxemburgo, que llegaron junto a Paul Schäfer y sus seguidores a instalarse en el enclave alemán.
- b. Niños y niñas que fueron adoptados irregularmente por jerarcas alemanes de la ex Colonia, entre las décadas del 60 y 70.
- c. Personas que se querellaron penalmente contra Schäfer y la jerarquía de Dignidad<sup>86</sup> porque fueron víctimas de abusos sexuales y trabajo forzado en la década de los 90, cuando eran menores de edad.

### **a. Niños y niñas alemanes traídos a Chile desde Luxemburgo**

El primer caso de sustracción de menores de Paul Schäfer ocurrió previo a su llegada a Chile. En 1961 fue denunciado ante el Tribunal de Siegburgo (Alemania) por abusos sexuales cometidos contra dos menores de edad, durante los años 1959 y 1960; en febrero de 1960 se dictó una orden de detención en su contra, a pesar de eso, Schäfer se fugó desde Luxemburgo a Chile, junto a decenas de sus seguidores y 150 menores de edad, muchos de ellos sustraídos de su esfera familiar mediante engaños, con el fin de conseguir el permiso de salida del país o en su defecto falsificación de firmas de padres y/o tutores, entre otros ilícitos. Dieter Maier, investigador alemán sobre la figura de Schäfer y la ex Colonia Dignidad sostiene que aquella sustracción “fue un abuso de confianza y al mismo tiempo el mayor secuestro de niños de la posguerra alemana<sup>87</sup>”.

Una vez instalado en Chile recibió a grupos de colonos en los años 1963, 1966 y 1973<sup>88</sup>. La vida y actividades diarias de sus habitantes se controlaban y organizaban mediante la subdivisión en diferentes grupos por sexo y edad, por ello, se desconoce si en aquellas olas de migraciones se realizó el reencuentro de los menores sustraídos con sus padres y madres.

---

86 La jerarquía de la ex Colonia Dignidad incluye a Paul Schäfer Schneider, Gerhard Wolfgang Mücke Koschitzke, Kurt Schnellenkamp Nelaimischkies, Willi Malessa Boll, Hartmut Wilhem Hopp Miottel, Günther Schaffrik y Reinhard Doring Falkenberg, todos encausados o condenados por crímenes y graves violaciones a los derechos humanos.

87 Cervio, R. (directora). (2022). *Los Sobrevivientes: Colonia Dignidad*. [Miniserie] Prime Video.

88 *Asociación por la Memoria y los Derechos Humanos Colonia Dignidad*. <https://www.coloniadignidad.cl/quienes-somos/>

## b. Niñas y niños chilenos adoptados irregularmente entre las décadas de los 60 y 70

Este segundo caso se refiere a unos quince infantes, chilenos, hijos e hijas de campesinos muy pobres, habitantes de las localidades cercanas a la ex Colonia, que fueron llevados por sus padres para ser atendidos en el hospital de la ex Colonia, donde quedaron hospitalizados, pero se les impidió salir y luego se les separó de sus familias.

Una vez dentro de la Colonia, sus nombres y apellidos de origen fueron cambiados por nombres y apellidos alemanes<sup>89</sup>, cambio de identidad que se realizó a través de tres procedimientos:

- Mediante una adopción ilegal, a través de una escritura pública ante notario, que las madres analfabetas firmaron sin saber que estaban entregando en adopción a sus hijos o hijas a los colonos de la Colonia.
- Por medio de juicios de adopción, en que los menores fueron adoptados por los colonos alemanes a través de un procedimiento ante el Tribunal de Parral, y atendida la legislación de adopción de la época, se tachaba la información que daba cuenta de las relaciones filiales biológicas del niño o niña, y luego se destruían los expedientes.
- Se realizaba una inscripción paralela que registraba un nuevo nacimiento. Según el abogado Winfried Hempel este era el modo más típico de adopción en la Colonia. A esos niños y niñas nunca se les dijo que eran adoptados y se les hizo creer que eran hijos e hijas biológicos de los colonos alemanes. En la actualidad hay víctimas que aún desconocen su verdadera identidad.

Hasta hoy existe en la legislación chilena, la posibilidad (cuando no hay un certificado de parto de una institución de salud) de que el nacimiento se pueda probar mediante dos testigos de parto. Antiguamente, era muy común inscribir nacimientos de ese modo, sobre todo en las zonas rurales del país. Haciendo uso de esa legislación el Servicio del Registro Civil de Parral realizó las inscripciones paralelas que permitieron registrar nuevos nacimientos. El sistema consistía en que a un niño que ya contaba con una inscripción de nacimiento, efectuada por sus padres biológicos, se le practicaba una inscripción de nacimiento paralela, mediante dos testigos de parto falsos. Esta nueva inscripción, daba cuenta del nacimiento en otro lugar, con otra fecha y de padres colonos, por lo mismo no existe forma de rastrear la identidad pasada<sup>90</sup>.

---

89 En entrevista con el INDH, Winfried Hempel, abogado de víctimas de la ex Colonia Dignidad, señaló que hay víctimas de adopciones ilegales que están tramitando su cambio de nombre, no así la filiación, que ya no es posible cambiarla.

90 En la serie documental *Colonia Dignidad: Una secta alemana en Chile* (Netflix, 2019), en su cuarto y sexto capítulo un ex habitante chileno de la Colonia, señala que “(era sabido que) un funcionario del Registro civil [...] otorgaba a Schäfer documentos de adopción para chicos que habían recibido tratamiento médico en el hospital de la Colonia”; mientras otra víctima indica. “[...] nunca me devolvieron a mis padres, me adoptaron, fue un secuestro”.

### **c. Personas que se querellaron penalmente contra Schäfer y la jerarquía de Dignidad porque fueron víctimas de abusos sexuales y trabajo forzado durante la década de los 90, cuando eran menores de edad.**

En 1990, una vez cancelada la personalidad jurídica de la ex Colonia, Schäfer y la jerarquía del enclave amenazaron con el cierre del hospital y la escuela. Frente a eso, los lugareños, en su mayoría campesinos pobres, se organizaron en comités para impedir la clausura de ambos establecimientos. Realizaron diversas manifestaciones y durante alrededor de ocho años se instalaron en lo que llamaron una vigilia permanente. Colonos alemanes y lugareños chilenos comenzaron a compartir al interior de la Colonia, y de estos encuentros, se organizó la “Juventud de la vigilia permanente”.

De los cientos de menores que concurrían todos los fines de semana a la Colonia, Schäfer seleccionó a un grupo de 15 aproximadamente, quienes bajo diversas excusas, comenzaron a quedarse en el lugar también durante la semana. Si bien los jóvenes de ese grupo nunca fueron adoptados porque los padres mantuvieron el vínculo filial, desde la Colonia consiguieron que la madre y/o el padre entregara la tuición ante notario, a algún matrimonio de colonos alemanes. Para este grupo de niños se organizó el espacio llamado Internado Intensivo que funcionaba como una especie de colegio, sin personalidad jurídica, donde las clases las dictaban los mismos colonos que no eran profesores y no había registro de calificaciones ni de asistencia. En este espacio vivieron estos menores entre 1994 y 1997 sin tener contacto con sus familias biológicas. El abogado Hempel señala que vivían en un régimen muy estricto de enseñanza, de trabajo infantil y separados de sus padres al alero de una tutela pactada formalmente. Cuando sus padres intentaban visitarlos o retirarlos del lugar, se les impedía.

Este grupo de niños permitió que se conocieran públicamente los casos de abusos sexuales cometidos por Schäfer, cuando en 1997, uno de ellos logró por intermedio de un primo mandar una carta escondida a su madre, en la que describía los vejámenes a los que estaba siendo sometido. La madre se instaló en la Colonia hasta que logró, después de mucho insistir, que le entregaran a su hijo. Un médico certificó los abusos y con estos antecedentes presentó la primera denuncia en 1996<sup>91</sup>.

Según el abogado Winfried Hempel, fueron funcionarios del Departamento de Asuntos Internos de la PDI quienes se trasladaron a la zona, se contactaron con el Tribunal de Parral y advirtieron sobre la situación irregular del niño y del Internado. Efectuadas las denuncias, las víctimas señalan haber sufrido persecuciones y amedrentamientos en sus casas o trabajos. Algunos colonos vigilaban y seguían a los niños y amenazaban a sus familias. “Nos perseguían, iban a mirar cuando salían del colegio, me mandaban mensajes con un matrimonio chileno, que si seguía insistiendo en recuperar a [mi hijo] me iba a pasar algo malo o me iban a quemar la casa”<sup>92</sup>.

---

91 Deutsche Welle. (2021). Madres de víctimas de Colonia Dignidad: “Seguimos luchando”. <https://www.dw.com/es/madres-de-ni%C3%B1os-abusados-en-colonia-dignidad-todav%C3%ADa-seguimos-luchando/a-59840175>

92 Ibidem.

Los casos de abuso contra esos niños los llevó adelante el abogado Hernán Fernández por la vía penal, y luego terminaron en un juicio civil que continuó el abogado Winfried Hempel: “Recién el año pasado [2022] terminaron de pagar las indemnizaciones”<sup>93</sup>.

Tras la primera orden de detención dictada por el juez Jorge Norambuena en junio de 1996, Schäfer se escondió y huyó a Argentina, lo que trajo un proceso de apertura en la ex Colonia Dignidad. Schäfer fue localizado y detenido en Buenos Aires el año 2005, condenado en Chile por varios delitos, falleció en prisión en 2010.

#### 4.5 MENORES DE EDAD VÍCTIMAS DE DESAPARICIÓN FORZADA EN DICTADURA

Está documentado que en dictadura hubo menores de edad que fueron secuestrados por agentes del Estado<sup>94</sup> y hasta hoy permanecen en calidad de detenidos desaparecidos. Al respecto, la experiencia internacional ha demostrado que el contexto del crimen de desaparición forzada constituye un escenario propicio para materializar adopciones ilegales o apropiaciones de menores de edad<sup>95</sup>. Un ejemplo de esta situación es el caso de Pablo Germán Athanasiu Laschan, nacido en octubre de 1975, quien fue secuestrado a los seis meses de vida, junto a sus padres Frida Laschan y Ángel Athanasiu, en un operativo en el marco de la Operación Cóndor, en Buenos Aires. Luego lo apropió un matrimonio que tenía una estrecha vinculación con el régimen militar. En agosto de 2003, cuando tenía 18 años, Pablo fue notificado por la Comisión Nacional por el Derecho a la Identidad de Argentina (Conadi) sobre su verdadera identidad y pudo acceder a la información sobre quienes eran sus padres biológicos<sup>96</sup>.

Actualmente, el Programa de Derechos Humanos a cargo del Plan de búsqueda de personas detenidas desaparecidas, de la Subsecretaría de Derechos Humanos, refiere 204 víctimas de desaparición forzada en dictadura que eran menores de 21 años al momento de su desaparición, entre niños, niñas y adolescentes. De estas 204 víctimas, 153 víctimas continúan aún desaparecidas sin identificación<sup>97</sup>.

Por su parte, en el informe de reactualización de las cifras de víctimas de la dictadura civil militar, la Subsecretaría de Derechos Humanos advierte que en materia de búsqueda de personas víctimas de desaparición forzada ocurridas entre 1973 y 1990, el país sigue el llamado modelo judicial, radicando todo el proceso de investigación en calificar si un imputado es jurídicamente responsable por la

---

93 Corte rechaza recurso y ordena seguir pagando indemnizaciones a víctimas de Colonia Dignidad. Clarín de Chile. [https://elclarin.cl/archivo/2017/03/16/corte-rechaza-recurso-y-ordena-seguir-pagando-indemnizaciones-a-victimas-de-colonia-dignidad/?utm\\_source=rss&utm\\_medium=rss&utm\\_campaign=corte-rechaza-recurso-y-ordena-seguir-pagando-indemnizaciones-a-victimas-de-colonia-dignidad](https://elclarin.cl/archivo/2017/03/16/corte-rechaza-recurso-y-ordena-seguir-pagando-indemnizaciones-a-victimas-de-colonia-dignidad/?utm_source=rss&utm_medium=rss&utm_campaign=corte-rechaza-recurso-y-ordena-seguir-pagando-indemnizaciones-a-victimas-de-colonia-dignidad)

94 Informe de la Comisión Rettig, Informe de la Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación e Informe de la Comisión Valech II.

95 Vanyó, R. (2019). La desaparición forzada de los ‘niños robados’ en el Estado español. Lecciones desde el Derecho Internacional, en la lucha por la verdad, justicia y reparación. *Anuario de los Cursos de Derechos Humanos de Donostia-San Sebastián*, vol. 19. Pp. 353-410; Gacitúa, A. (6 de septiembre de 2016). *La desaparición forzada de menores en Europa y América Latina. Serie Minutas No 80-16. Biblioteca Congreso Nacional de Chile*.

96 Hijo de Frida Laschan, chilena y de Ángel Athanasiu argentino. El secuestro ocurrió en abril de 1976, desde el hotel en Buenos Aires, Argentina, donde vivían los tres. Las familias Laschan y Athanasiu, realizaron diversas denuncias para dar con el paradero de los jóvenes desaparecidos y su hijo, los buscaron infructuosamente en cárceles, asilos y orfanatos. En 1982, Abuelas de Plaza de Mayo denunció la desaparición del menor de edad. En abril de 2003, con la colaboración de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio de Seguridad de la Nación de Argentina, Pablo Germán, se efectuó la toma de muestra genética y en agosto de ese mismo año fue notificado por la Comisión Nacional por el Derecho a la Identidad (Conadi) de que era hijo de Frida Laschan y Ángel Athanasiu. A los 38 años Pablo Germán falleció. La prensa argentina publicó acerca de las posibles causas de su muerte, un suicidio de fecha 25 de noviembre de 2017. Para mayor información se sugiere revisar <https://memoriaviva.com/nuevaweb/detenidos-desaparecidos/desaparecidos-l/laschan-mellado-frida-elena/>; <https://www.infobae.com/2015/04/12/1721759-se-suicidio-el-nieto-recuperado-numero-109/>

97 Información proporcionada por la Unidad del Programa de Derechos Humanos de la Subsecretaría de Derechos Humanos al INDH el 12 de septiembre de 2023. Las otras 51 víctimas desaparecidas, menores de 21 años al momento de su desaparición, fueron identificadas por el SML o el Equipo Argentino de Antropología Forense (EAAF).

comisión de una desaparición forzada según las pruebas rendidas de acuerdo con las ritualidades procedimentales de un juicio, con lo cual la búsqueda de la persona desaparecida suele ser un objetivo accesorio a la persecución de la responsabilidad jurídica<sup>98</sup>.

Para esta realidad resultan pertinentes los Principios rectores para la búsqueda de personas desaparecidas de Naciones Unidas<sup>99</sup> (en adelante Principios rectores de búsqueda de la ONU), en cuanto al enfoque diferencial que debiera tener la búsqueda de niños, niñas y adolescentes víctimas de desaparición forzada, que para el caso habiendo pasado 50 años desde el golpe de Estado, estas víctimas de estar con vida, serían ya adultas. Los Principios Rectores de la ONU orientan a las entidades encargadas de la búsqueda para que el diseño e implementación de acciones y planes que contemplen la situación de extrema vulnerabilidad de este grupo etario, capacitando a los funcionarios públicos en ese sentido, y advirtiendo que, ante la falta de certeza sobre la edad de la víctima de desaparición forzada, debe asumirse que se trata de un niño o niña.

#### **4.6 MUJERES EMBARAZADAS VÍCTIMAS DE DESAPARICIÓN FORZADA DETENIDAS EN DICTADURA**

El Informe de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación (Informe CNVR) reconoció como víctimas de desaparición forzada por parte de la dictadura a nueve mujeres detenidas que se encontraban embarazadas<sup>100</sup>, “respecto de las cuales no se ha logrado saber si alguna de las criaturas nació, y de ser así, cuál fue la suerte de ellas”<sup>101</sup>.

Un estudio de 1990 del Comité de Defensa de los Derechos del Pueblo (Codepu) estableció que sólo una de ellas no tenía militancia conocida, las otras ocho eran militantes del Partido Comunista, del Partido Socialista y del Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR)<sup>102</sup>. Han transcurrido más de cuatro décadas y aún no se conoce la verdad sobre lo que habría ocurrido a estas nueve mujeres ni a sus hijos o hijas que podrían haber nacido en cautiverio<sup>103</sup>. El estudio del Codepu concluía, entre otras cuestiones, lo siguiente:

---

98 Basado en el Informe de Actualización de Nómina de víctimas de Desaparición Forzada, calificadas en los Informes de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación, Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación, y Comisión Presidencial Asesora para la calificación de Detenidos Desaparecidos, Ejecutados Políticos y Víctimas de Prisión Política y Tortura del Programa Derechos Humanos del Ministerio de Justicia y Subsecretaría de Derechos Humanos.

99 Principios aprobados por el Comité contra las Desapariciones Forzadas de Naciones Unidas en el año 2019. Si bien se trata de un conjunto de buenas prácticas sistematizadas en un instrumento de *soft law*, implican una hoja de ruta para todo Estado que pretenda implementar una política pública de búsqueda.

100 El registro de la CNVR reconoce a nueve mujeres embarazadas detenidas o secuestradas y luego desaparecidas en dictadura, entre 1974 y 1977: Cecilia Labrin Sazo; Gloria Lagos Nilsson; Cecilia Bojanic Abad; Jacqueline Drouilly; Michelle Peña Herreros; Nalvia Mena Alvarado; Elizabeth de las Mercedes Rekas Urra; Reinalda del Carmen Pereira Plaza; Gloria Delard Cabezas.

101 Informe de la Comisión Rettig. Pp. 745.

102 Rojas, P. y otros (1990). Todas íbamos a ser reinas. [http://www.archivochile.com/Derechos\\_humanos/Tex\\_sobre\\_repre/ddhhtextrepre00002.pdf](http://www.archivochile.com/Derechos_humanos/Tex_sobre_repre/ddhhtextrepre00002.pdf)

103 Carmona, A. (27 de agosto de 2013). Las mujeres embarazadas que hizo desaparecer la dictadura. *El Mostrador*. <https://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2013/08/27/las-mujeres-embarazadas-que-hizo-desaparecer-la-dictadura/>

La justicia chilena, con desidia, obsecuencia, engaños y sometimiento al poder militar, cerró las puertas definitivamente a todas las instancias legales solicitadas para conocer la verdad sobre lo que pasó con ellas y con sus hijos y, lo que es más grave, aún en pleno periodo de transición a la democracia no sólo no ha tomado ninguna iniciativa, sino que sigue negando la posibilidad de investigar. Es decir, la justicia no sólo no ha cumplido con su oficio, sino que ha impedido que los ciudadanos de este país conozcamos la verdad dejándonos con una información mínima, a veces tergiversada, la cual, lejos de aclarar los hechos, genera dudas, desconfianzas y escepticismo.

Los Principios Rectores de Búsqueda de la ONU establecen expresamente que la búsqueda de una persona desaparecida se debe realizar bajo la presunción de que está viva, independientemente de las circunstancias y fecha de la desaparición, y del momento en que comienza la búsqueda; también establece un enfoque diferencial y presta especial atención a los casos de niños y niñas desaparecidos, por su situación de extrema vulnerabilidad, así como también a los casos de mujeres desaparecidas. En este sentido, pide realizar todas las etapas de la búsqueda con perspectiva de género<sup>104</sup>.

En concordancia con esos principios, el Programa de Derechos Humanos de la Subsecretaría de Derechos Humanos cuenta actualmente con una base de datos de diez mujeres embarazadas víctimas de desaparición forzada de la dictadura. La décima víctima (cuyo nombre no se ha hecho público) fue detenida en Argentina y aunque su proceso judicial se está tramitando en ese país, se reconoce su calidad de víctima pese a que su causa no cuenta con una sentencia firme y ejecutoriada.

Marcelo Acevedo, coordinador de la Red de Sitios de Memoria, señaló en entrevista con el INDH, que actualmente se está levantando información acerca de las mujeres que entraron en prisión política embarazadas y a posibles recién nacidos que podrían haber nacido en cautiverio, en espacios físicos que hoy son sitios de memoria, y que luego fueron extraviados, sustraídos o adoptados ilegalmente en Chile o el extranjero. Señala que las mujeres embarazadas desaparecidas, estaban en su mayoría en etapa de término de gestación. En su opinión, los recién nacidos son víctimas de desaparición forzada porque “primero robaron su identidad, efectivamente, los hicieron desaparecer, no quizás ejecutándolos, pero sí desaparecer del país por lo tanto entran en la categoría”. Al respecto, la experiencia comparada indica que la prisión política y la desaparición forzada son escenarios de apropiación o adopciones ilegales de recién nacidos en cautiverio<sup>105</sup>.

---

104 ACNUDH. (2019). *Principios rectores para la búsqueda de personas desaparecidas de la ONU*. <https://www.ohchr.org/es/documents/guiding-principles-search-disappeared-persons>

105 La evidencia es el trabajo de la sociedad civil organizada en Argentina, a través de las Madres de Plaza de Mayo y luego, Abuelas de Plaza de Mayo, y de la Comisión Nacional por el Derecho a la Identidad del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de Argentina que tiene como objetivo de origen, la búsqueda y localización de niños desaparecidos durante la última dictadura militar.

## 5. AFECTACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS DERIVADAS DE LAS ADOPCIONES IRREGULARES

A continuación, se busca identificar aquellos derechos humanos afectados en el marco de las adopciones ilegales y otros ilícitos penales. Primero se revisan los derechos que en su conjunto estarían siendo afectados en las cinco situaciones descritas en la sección 4 de este capítulo. Luego, se señalan los ilícitos penales por medio de los cuales en la actualidad sería posible proceder al acceso a la justicia por las vulneraciones identificadas.

### 5.1 ¿QUÉ DERECHOS HUMANOS SE VULNERAN?

Para identificar las afectaciones a derechos humanos involucradas en las situaciones aludidas previamente, se presenta una recopilación de la jurisprudencia de la Corte IDH, cuyo instrumento por excelencia para fundar sus fallos es la Convención Americana de Derechos Humanos, que da cuenta de una serie de derechos humanos que se entienden vulnerados.

Desde el punto de vista de los derechos humanos se requiere determinar la afectación de garantías, lo que deriva de la obligación de los Estados de respetar y garantizar los derechos consagrados en las distintas normas de derechos humanos de carácter internacional suscritas, y que han sido tratados por distintos fallos de la Corte IDH en casos similares a los descritos en este capítulo. De esta manera, se identifican, entre otros, afectaciones al derecho a la integridad personal, a la vida, al reconocimiento de la personalidad jurídica, a la familia y su protección, a la identidad, a las medidas especiales respecto de niños y niñas, al nombre, a la nacionalidad y a la libertad personal<sup>106</sup>.

---

<sup>106</sup> Cobran sentido al respecto los artículos 10, 18 y 31 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, que establecen la obligación de no frustrar el objeto y el fin de un tratado antes de su entrada en vigor y fijan las reglas de interpretación. Estas normas permiten situar al Estado de Chile como garante de los derechos humanos consagrados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, desde mayo de 1969, año en que el Estado de Chile suscribió el referido Tratado de Derechos Humanos de carácter regional, pese a haberlo promulgado en mayo de 1981. Lo dicho, atendido que la “firma” de un Tratado, que está sujeta a ratificación, aceptación o aprobación por parte del Estado, no establece el consentimiento a obligarse, constituye igualmente, un medio de autenticar el Tratado, y expresa, por tanto, la voluntad del Estado signatario de seguir con el procedimiento cuyo fin es la conclusión del Tratado. Así, la “firma” otorga entonces al Estado la calidad para ratificar, aceptar o aprobar el Tratado, y crea a la vez, la obligación de abstenerse de buena fe de actos en virtud de los cuales se frustran el objeto y el fin del Tratado firmado. En este sentido, párrs. 112 y 117 del caso *Contreras vs. El Salvador* (Corte IDH) y *¿Cuál es la diferencia entre la firma, ratificación y adhesión de un tratado de las Naciones Unidas?* Biblioteca Dag Hammarskjöld. <https://ask.un.org/faq?gid=605&qid=65354>

## Derechos Humanos y Jurisprudencia de la Corte IDH

### Derecho

Derecho a la vida

### Jurisprudencia de la Corte IDH

- La sustracción ilegal desde los padres biológicos, pone en riesgo la vida, supervivencia y desarrollo físico, mental, espiritual, moral, psicológico y social de niños y niñas.
- La falta de investigación de lo ocurrido representa una infracción al deber de garantizar a toda persona la inviolabilidad de la vida y el derecho a no ser privado de ella arbitrariamente<sup>107</sup>.

### Derecho

Derecho a la identidad

### Jurisprudencia de la Corte IDH

- Conjunto de atributos y características que permiten la individualización de la persona en sociedad.
- Se liga a la persona en su individualidad específica y vida privada, ambas sustentadas en una experiencia histórica y biológica, y en sus relaciones con los demás, a través del desarrollo de vínculos en el plano familiar y social.
- La identidad entraña una importancia especial durante la niñez, pues es esencial para el desarrollo de la persona. No obstante, se encuentra en constante construcción y el interés en conservar la identidad y preservarla no disminuye con el paso de los años.
- Sustracción a un menor de edad de su entorno familiar y cultural, retenerlo ilegalmente, someterlo a actos de violencia y violación sexual, inscribirlo con otro nombre, cambiar sus datos de identificación por otros falsos y criarlo en un entorno diferente en lo cultural, social, religioso, lingüístico, mantenerlo en la ignorancia sobre estos datos, constituye una violación agravada de la prohibición de injerencias en la vida privada y familiar de una persona, así como de su derecho a preservar su nombre y sus relaciones familiares, como medio de identificación personal<sup>108</sup>.

107 Corte IDH. Contreras y otros vs. El Salvador. Serie C núm. 232. Párr. 90.

108 Ibidem Párrs. 113 y 116; Corte IDH. Caso Gelman vs. Uruguay. Serie C núm. 221. Párr. 122; Corte IDH. Fornerón e Hija vs. Argentina. Serie C núm. 242. Párr. 123.

## Continuación esquema nº4

### Derechos Humanos y Jurisprudencia de la Corte IDH

#### Derecho

Derecho a que se proteja la familia y a vivir en ella



- El Estado está obligado a disponer y ejecutar directamente medidas de protección de los niños y a favorecer, de la manera más amplia, el desarrollo y fortaleza del núcleo familiar.

- La adopción de medidas especiales para la protección del niño corresponde tanto al Estado como a la familia, la comunidad y la sociedad a la que aquél pertenece.<sup>109</sup>

#### Jurisprudencia de la Corte IDH

#### Derecho

Derecho de las mujeres víctimas de actos de violencia estatal



- El Estado tiene el deber de garantizar el derecho de acceso a la justicia conforme a las obligaciones específicas que le imponen las convenciones especializadas en materia de prevención y sanción de la tortura y de la violencia contra la mujer.

- Las investigaciones referidas a hechos de violencia estatal contra la mujer, exigen al Estado el necesario enfoque de género.

- Las investigaciones en materias como las descritas deben iniciarse ex officio y sin dilación<sup>110</sup>.

#### Jurisprudencia de la Corte IDH

#### Derecho

Derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica



- Se viola ante el crimen de desaparición forzada pues se deja a la víctima en una situación de indeterminación jurídica que imposibilita, obstaculiza o anula la posibilidad de la persona de ser titular o ejercer en forma efectiva sus derechos en general<sup>111</sup>.

#### Jurisprudencia de la Corte IDH

<sup>109</sup> Gelman vs. Uruguay. Párr. 125. Caso Familia Pacheco Tineo vs. Estado Plurinacional de Bolivia. Serie C núm. 272. Párr. 217, 226-228; Fornerón e Hija vs. Argentina. Párr. 45.

<sup>110</sup> Masacre Tres Erres vs. Guatemala. Serie C núm. 211. Párrs. 137, 140 y 141.

<sup>111</sup> Gelman vs. Uruguay. Párr. 92.

## Continuación esquema nº4

### Derechos Humanos y Jurisprudencia de la Corte IDH

Derecho	Jurisprudencia de la Corte IDH
Derecho al nombre	<ul style="list-style-type: none"><li>- Constituye un elemento básico e indispensable de la identidad de cada persona, sin el cual no puede ser reconocida por la sociedad ni registrada ante el Estado.</li><li>- Nombre y apellido son esenciales para establecer formalmente el vínculo existente entre los diferentes miembros de la familia.</li><li>- El Estado debe garantizar que la persona sea registrada con el nombre elegido por ella o sus padres, según sea el momento del registro. Una vez registrada la persona, se debe garantizar la posibilidad de preservar y restablecer su nombre y apellido<sup>112</sup>.</li></ul>
Derecho a la nacionalidad	<ul style="list-style-type: none"><li>- Es el vínculo jurídico entre una persona y un Estado, prerequisite para que se puedan ejercer determinados derechos.</li><li>- Conlleva el deber del Estado tanto de dotar al individuo de un mínimo de amparo jurídico en el conjunto de relaciones, como de protegerlo contra la privación en forma arbitraria de su nacionalidad y de la totalidad de sus derechos políticos y civiles sustentados en ella.<sup>113</sup></li></ul>
Derecho a la libertad personal	<ul style="list-style-type: none"><li>- Este derecho implica la posibilidad de todo ser humano de autodeterminarse y escoger libremente las opciones y circunstancias que le dan sentido a su existencia.</li><li>- En el caso de los niños y niñas, que ejercen sus derechos de manera progresiva a medida que desarrollan un mayor nivel de autonomía personal, en su primera infancia actúan en este sentido por conducto de sus familiares. Por lo que la separación de un niño de sus familiares implica, necesariamente, un menoscabo en el ejercicio de su libertad<sup>114</sup>.</li></ul>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la jurisprudencia de la Corte IDH.

112 Ibidem. Párr. 127.

113 Ibidem. Párr. 128.

114 Ibidem. Párr. 129.

## Continuación esquema nº4

### Derechos Humanos y Jurisprudencia de la Corte IDH

Derecho	Jurisprudencia de la Corte IDH
Derecho a conocer la verdad	<ul style="list-style-type: none"><li>- Los Estados pueden establecer comisiones de verdad, que contribuyan a la construcción y preservación de la memoria histórica, el esclarecimiento de hechos y la determinación de responsabilidades institucionales, sociales y políticas. No obstante, dichas instancias no completan o sustituyen la obligación del Estado de establecer la verdad a través de procesos judiciales que establezcan las responsabilidades penales.</li><li>- Contiene una dimensión colectiva cuya satisfacción exige la determinación procesal de la más completa verdad histórica posible, incluida la determinación judicial de los patrones de actuación conjunta y de todas las personas que de diversas formas participaron en dichas violaciones y sus correspondientes responsabilidades.</li><li>- Los jueces y órganos vinculados a la administración de justicia tienen la obligación de ejercer ex officio un control de convencionalidad entre las normas internas y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH).<sup>115</sup></li></ul>
Deber de adoptar disposiciones de derecho interno	<ul style="list-style-type: none"><li>- La adecuación de la normativa interna a los parámetros establecidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) implica la supresión de las normas y prácticas que entrañen violación a las garantías previstas en la CADH o que desconozcan los derechos allí reconocidos u obstaculicen su ejercicio, y la expedición de normas y el desarrollo de prácticas conducentes a la efectiva observancia de dichas garantías.<sup>116</sup></li></ul>

115 Contreras y otros vs. El Salvador. Párr. 135; Masacre Tres Erres vs. Guatemala. Párrs. 149 y 151; Gelman vs. Uruguay. Párrs. 192, 193 y 243.

116 Fornerón e Hija Vs. Argentina. Párrs. 130, 131, 138 al 140.

## Continuación esquema nº4

### Derechos Humanos y Jurisprudencia de la Corte IDH

Derecho	Jurisprudencia de la Corte IDH
Derecho de acceso a la información	<ul style="list-style-type: none"><li>- Las autoridades deben actuar de buena fe y realizar diligentemente las acciones necesarias para asegurar la efectividad del acceso a la información.</li><li>- Las autoridades están obligadas a colaborar en la recaudación de la prueba para alcanzar los objetivos de la investigación y abstenerse de realizar actos que impliquen obstrucciones para la marcha del proceso investigativo.</li><li>- El Estado no puede ampararse en la falta de prueba de la existencia de los documentos solicitados, por el contrario, debe fundamentar la negativa a proveerlos.</li><li>- En caso de violaciones a los derechos humanos, las autoridades estatales no se pueden amparar en mecanismos como el secreto de Estado o la confidencialidad de la información, o en razones de interés público o seguridad nacional, para dejar de aportar la información requerida por las autoridades encargadas de la investigación<sup>117</sup>.</li></ul>

La siguiente tabla sintetiza la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en relación con el Derecho a la justicia relacionada a sustracciones, desapariciones forzadas y adopciones de menores que la Corte IDH ha sostenido al respecto.

<sup>117</sup> Contreras y otros vs. El Salvador. Párrs. 170 y 171.

## Acceso a la justicia y jurisprudencia de la Corte IDH

### Derecho

Debida diligencia en las investigaciones penales

### Jurisprudencia de la Corte IDH

- Requiere que se haga efectiva la determinación de los hechos que se investigan y de las correspondientes responsabilidades penales en un tiempo razonable.
- La sola demora prolongada puede llegar a constituir una violación de las garantías judiciales.
- El paso del tiempo guarda relación directa con la limitación o imposibilidad de obtener las pruebas y/o testimonios, dificultando y tornando ineficaz, la práctica de diligencias probatorias a fin de esclarecer los hechos investigados, identificar a los posibles autores y partícipes, y determinar las eventuales responsabilidades penales.
- El Estado debe dotar a las autoridades correspondientes de los recursos logísticos y científicos necesarios para recabar y procesar las pruebas, y de las facultades para acceder a la documentación e información pertinentes para investigar los hechos denunciados y obtener indicios o evidencias de la ubicación de las víctimas.
- Las autoridades encargadas de la investigación tienen el deber de asegurar que en el transcurso de estas se valoren los patrones sistemáticos que permitieron la comisión de graves violaciones de los derechos humanos<sup>118</sup>.

### Derecho

El deber de investigar es una obligación de medios y no de resultado

### Jurisprudencia de la Corte IDH

- El Estado debe asumir la investigación como un deber jurídico propio y no como una simple formalidad condenada de antemano a ser infructuosa, o como una mera gestión de intereses particulares, que dependa de la iniciativa procesal de las víctimas o de la aportación privada de elementos probatorios<sup>119</sup>.

118 Contreras y otros vs. El Salvador. Párrs. 145 y 146. Gelman vs. Uruguay. Párr. 112; Fornerón e Hija vs. Argentina. Párrs. 66 y 69.

119 Gelman vs. Uruguay. Párr. 184; Fornerón e Hija vs. Argentina. Párr. 74; Masacre Tres Erres vs. Guatemala. Párr. 104.

## Continuación esquema nº5

### Acceso a la justicia y jurisprudencia de la Corte IDH

#### Derecho

Procedimientos administrativos y judiciales

#### Jurisprudencia de la Corte IDH

- Los procedimientos que conciernen la protección de los derechos humanos de personas menores de edad, particularmente aquellos relacionados con la adopción de niños y niñas que se encuentran en su primera infancia, deben ser manejados con diligencia y celeridad excepcionales.
- El mero transcurso del tiempo en casos de custodia de menores de edad puede constituir un factor que favorece la creación de lazos con la familia tenedora o acogedora. Por ende, la mayor dilación en los procedimientos puede determinar el carácter irreversible o irremediable de la situación de hecho y volver perjudicial para los intereses de los menores y de sus padres biológicos, cualquier decisión al respecto<sup>120</sup>.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la jurisprudencia de la Corte IDH.

120 Fornerón e Hija vs. Argentina. Párr. 50 y 51.

## 5.2 CONFIGURACIÓN DE ILÍCITOS DERIVADOS DE LAS AFECTACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS

En el informe de la CNVR se reconoce como víctimas de desaparición forzada a nueve mujeres embarazadas y se desconoce si sus hijos e hijas nacieron. Sin embargo, existe una décima víctima (cuyo proceso judicial aún está vigente en la justicia argentina) contemplada en el Plan de Búsqueda del Programa de Derechos Humanos de la Subsecretaría de Derechos humanos. Así también, en el Plan de Búsqueda han sido reconocidos como víctimas de desaparición forzada a 153 menores de 21 años sin identificación a la fecha.

Los casos de las víctimas de sustracciones de menores y adopciones ilegales dentro de Chile, en el extranjero y en la ex Colonia Dignidad, es decir, recién nacidos, niños, niñas y sus familias biológicas, en especial sus madres<sup>121</sup>, podrían clasificarse en distintos tipos penales, dependiendo de los derechos vulnerados, atendidos los contextos políticos, socioeconómicos, culturales, geográficos e históricos, en que se cometieron las vulneraciones, así como los mecanismos utilizados y los patrones recurrentes en los hechos denunciados.

En la causa Sustracción de menores y adopciones ilegales, el Ministro Mario Carroza observó elementos constitutivos de crímenes de lesa humanidad cuando era el juez sustanciador de dicha causa<sup>122</sup>. En tanto, el ex ministro Alejandro Solís advirtió del delito de ejecución permanente de sustracción de menores. El último informe del Comité contra la desaparición forzada de la ONU, en el apartado sobre medidas de reparación y protección de los niños contra las desapariciones forzadas, les llama “apropiaciones de niños”, mientras la Dirección de Asuntos Consulares del Ministerio de Relaciones Exteriores les denomina “adopciones forzadas o irregulares<sup>123</sup>”.

De esta forma, de acuerdo con las circunstancias y características de los hechos denunciados, los tipos penales que podrían estar asociados a la afectación del derecho a la identidad y a la convivencia familiar<sup>124</sup>. Estos son: sustracción; venta, trata y tráfico; abuso y explotación sexual; desaparición forzada; otros actos inhumanos, y adopción ilegal.

---

121 A través del caso Contreras y otros vs. El Salvador en el párr. 120; en igual sentido Gelman vs. Uruguay en el párr. 133, la Corte IDH ha considerado en numerosos casos que los familiares de las víctimas de violaciones de los derechos humanos pueden ser, a su vez, víctimas.

122 Bustamante, V. (2017). *La sustracción de menores por agentes del Estado en el contexto de la dictadura cívico-militar chilena: ¿un crimen de lesa humanidad? Análisis de un caso tipo*. <https://repositorio.uchile.cl/handle/2250/182289>

123 Ministerio de Relaciones Exteriores (11 de agosto de 2023). Minuta *Adopciones forzadas o irregularidades en adopciones*.

124 Al respecto la Corte IDH en Gelman vs. Uruguay, en el párr. 225, ha establecido que “son inadmisibles las disposiciones de amnistía, las disposiciones de prescripción y el establecimiento de excluyentes de responsabilidad que pretendan impedir la investigación y sanción de los responsables de las violaciones graves de los derechos humanos [...]”.

## Esquema nº6

### Tipos penales

#### Tipo penal

Sustracción de menores

- Para la configuración de la sustracción de un menor de edad se requiere que el hechor aparte al menor de su esfera de custodia a un lugar distinto, sin justificación legal. Este delito afecta la libertad del menor y el conjunto de derechos de los que se ve privado durante el tiempo que dura la sustracción.
- Consumada la sustracción comienza a ejecutarse la etapa de retención del menor, es decir, que durante un tiempo más o menos prolongado el autor impida que los padres o responsables legales ejerzan sus facultades de tutela, mediante la privación de la libertad del menor<sup>125</sup>.

#### Jurisprudencia de la Corte IDH

#### Tipo penal

Trata, tráfico y venta<sup>126</sup>

- La Guía de Buenas Prácticas para la implementación del Convenio de La Haya describe cómo el tráfico de niños podría conducir a una adopción ilegal y “la sustracción o venta de un niño con fines de adopción” podría tratarse de un hecho aislado. Para que tal sustracción o venta sea considerada como tráfico de niños para la adopción, debiera darse en el marco de una operación organizada y sistemática.
- La Relatora Especial de la ONU, Maud de Boer-Buquicchio, establece que las adopciones ilegales violan múltiples normas y principios de los derechos del niño, incluidos el interés superior del niño, el principio de subsidiariedad y la prohibición de obtención de ganancias económicas indebidas<sup>127</sup>.
- La trata de niños solo tendría dos elementos obligatorios: un acto (captación, transporte, traslado, acogida o recepción de personas) y un propósito (fines de explotación), pues debido a su particular vulnerabilidad, los medios utilizados para realizar el acto de trata (que se exigen para configurar la trata de personas adultas) se considerarían irrelevantes.

#### Jurisprudencia de la Corte IDH

125 Solís, A. (16 de junio de 2014). Las adopciones ilegales o irregulares constituyen un delito permanente. *CIPER*. <https://www.ciperchile.cl/2014/06/16/las-adopciones-ilegales-o-irregulares-constituyen-un-delito-permanente/>

126 Para David M. Smolin “trata/tráfico” y “venta” de niños estarían en una relación de género especie, por cuanto la trata generalmente se refiere a la compra y venta de niños. Aunque el término tendría mayor aplicación cuando la venta del niño implica que este es transportado a una distancia significativa, particularmente a través de alguna frontera, cualquier venta debería ser suficiente para calificarla como una forma de trata. Por lo tanto, la venta de un niño sería una forma de trata de niños. En “*Delitos de trata y venta de niños en el marco de la adopción Derecho internacional, comparado y nacional*”. [https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/28294/2/BCN\\_Trata\\_y\\_adopcion\\_2020\\_VF\\_pdf.pdf](https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/28294/2/BCN_Trata_y_adopcion_2020_VF_pdf.pdf)

127 Informe presentado durante la 34a sesión del Consejo de Derechos Humanos en marzo de 2017. <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Children/Submission/Opinions28April2017.PDF>

## Continuación esquema nº6

### Tipos penales

#### Derecho

Abuso y explotación sexual

#### Jurisprudencia de la Corte IDH

- El Comité de los Derechos del Niño entiende por abuso y explotación sexual, entre otras cosas: "(i) La incitación o la coacción para que un niño o niña se dedique a cualquier actividad sexual ilegal o psicológicamente perjudicial; (ii) la utilización de un niño o niña con fines de explotación sexual comercial; (iii) la utilización de un niño o niña para la producción de imágenes o grabaciones sonoras de abusos sexuales a niños; y, (iv) la prostitución infantil, la esclavitud sexual, la explotación sexual en el turismo y la industria de viajes, la trata (dentro de los países y entre ellos) y la venta de niños y niñas con fines sexuales"<sup>128</sup>.

128 Observación general núm. 13 (2011). *Derecho del niño a no ser objeto de ninguna forma de violencia*, del Comité de los Derechos del Niño. Párr. 25.

## Continuación esquema nº6

### Tipos penales

Tipo penal	Jurisprudencia de la Corte IDH
Desaparición forzada	<ul style="list-style-type: none"><li>- Según la Asamblea General de la ONU consiste en “la aprehensión, la detención o el secuestro de personas por un Estado o una organización política, o con su autorización, apoyo o aquiescencia, seguido de la negativa a informar sobre la privación de libertad o dar información sobre la suerte o el paradero de esas personas, con la intención de dejarlas fuera del amparo de la ley por un período prolongado<sup>129</sup>”.</li><li>- La Corte IDH considera la desaparición forzada de menores, como una violación múltiple y continuada de derechos humanos y ha “sido precursora de la consolidación de una perspectiva comprensiva de la gravedad y el carácter continuado o permanente de la figura de la desaparición forzada de personas, en la cual el acto de desaparición y su ejecución se inician con la privación de la libertad de la persona y la subsiguiente falta de información sobre su destino, y permanece mientras no se conozca el paradero de la persona desaparecida y se determine con certeza su identidad”. Esta violación es particularmente grave cuando forma parte de “un patrón sistemático o práctica aplicada o tolerada por el Estado<sup>130</sup>”.</li><li>- La Corte IDH señala que los efectos son dobles, imposibilidad de la búsqueda de identidad biológica y a la familia de origen, y el impedimento del ejercicio de los recursos legales para restablecer la identidad biológica, el vínculo familiar y hacer cesar la privación de libertad<sup>131</sup>.</li><li>- Junto con la sistematicidad, es importante considerar la dimensión transfronteriza, por lo cual en la investigación se requiere la necesaria cooperación inter-estatal<sup>132</sup>”.</li></ul>

Fuente: Elaboración propia basado en el Código Penal, Guía de Buenas Prácticas para la implementación del Convenio de La Haya, Informe relatora especial de la ONU sobre la venta y la explotación sexual de niños, Comité de los Derechos del Niño, Estatuto de Roma, Corte IDH y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

129 Corte Penal Internacional. *Estatuto de Roma*. Art. 7, núm. 1. [https://www.un.org/spanish/law/icc/statute/spanish/rome\\_statute\(s\).pdf](https://www.un.org/spanish/law/icc/statute/spanish/rome_statute(s).pdf)

130 Norma imperativa de derecho internacional de obligado cumplimiento, que no admite prueba en contrario por parte de los Estados y que solo puede ser modificada por una norma ulterior de derecho internacional que tenga igual carácter.

131 Caso Contreras y otros vs. El Salvador. Párr. 89; Caso Gelman vs. Uruguay. Párr. 65 y 72-75.

132 Gelman vs. Uruguay. Párr. 234.

## Continuación esquema nº6

### Tipos penales

Tipos penales	Jurisprudencia de la Corte IDH
Otros actos inhumanos	<ul style="list-style-type: none"><li data-bbox="559 453 1218 529">- La cláusula de “otros actos inhumanos” incluida en el Estatuto de Roma<sup>133</sup> señala los siguientes requisitos:<ul style="list-style-type: none"><li data-bbox="559 548 1218 643">i) Que el autor haya causado mediante un acto inhumano grandes sufrimientos o atentado gravemente contra la integridad física o la salud mental o física.</li><li data-bbox="559 662 1218 738">ii) Que tal acto haya tenido un carácter similar a cualquier otro de los actos constitutivos de Crimen de Lesa Humanidad<sup>134</sup>.</li><li data-bbox="559 757 1218 833">iii) Que el autor haya sido consciente de las circunstancias de hecho que determinaban el carácter del acto.</li><li data-bbox="559 852 1218 929">iv) Que la conducta se haya cometido como parte de un ataque generalizado o sistemático dirigido contra una población civil.</li><li data-bbox="559 948 1218 1073">v) Que el autor haya tenido conocimiento de que la conducta era parte de un ataque generalizado o sistemático dirigido contra una población civil o haya tenido la intención de que la conducta fuera parte de un ataque de ese tipo<sup>135</sup>.</li></ul></li></ul>

133 Estatuto de Roma. Artículo 7, letra k).

134 Werle, G. y Jessberger, F. (2017). Tratado de Derecho Penal Internacional. Como se citó en Bustamante, V.

135 Van Der Wolf, W. Crimes against humanity. Como se citó en Bustamante, V. (2017). P. 25.

## Continuación esquema nº6

### Tipos penales

#### Tipos penales

Otros actos inhumanos

#### Jurisprudencia de la Corte IDH

- La ONU ha sostenido que, “las adopciones resultantes de delitos como el secuestro, venta y tráfico de niños, el fraude en la declaración de adoptabilidad, la falsificación de documentos oficiales o la coerción, y cualquier otra actividad o práctica ilícita, como la falta de consentimiento de los padres biológicos, la obtención de ganancias económicas indebidas por parte de intermediarios y la corrupción asociada a estas, constituyen adopciones ilegales y deben prohibirse, penalizarse y sancionarse como tales<sup>136</sup>.”
- Por su parte, la Corte IDH estableció que “la sustracción de niños y/o niñas, efectuada por agentes estatales para ser entregados ilegítimamente en crianza a otra familia, modificando su identidad y sin informar a su familia biológica sobre su paradero [...] constituye un hecho complejo que implica una sucesión de acciones ilegales y violaciones de derechos para encubrirlo e impedir el restablecimiento del vínculo entre los menores de edad sustraídos y sus familiares<sup>137</sup>.”

Fuente: Elaboración propia basado en el Código Penal, Guía de Buenas Prácticas para la implementación del Convenio de La Haya, Informe relatora especial de la ONU sobre la venta y la explotación sexual de niños, Comité de los Derechos del Niño, Estatuto de Roma, Corte IDH y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

136 A propósito del informe temático sobre adopciones ilegales del año 2017 presentado durante la 34a sesión del Consejo de Derechos Humanos. Weidenslauffer, C. y Trufello, P. (Enero de 2020). *Delitos de trata y venta de niños en el marco de la adopción. Derecho internacional, comparado y nacional*. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. [https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/28294/2/BCN\\_Trata\\_y\\_adopcion\\_2020\\_VF\\_.pdf](https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/28294/2/BCN_Trata_y_adopcion_2020_VF_.pdf)

137 Gelman vs. Uruguay. Párr. 120.

## **6. RESPUESTAS DEL ESTADO DE CHILE**

Las respuestas del Estado chileno ante las vulneraciones de derechos que se configuran en las distintas situaciones descritas en este capítulo, han sido limitadas, considerando las diversas afectaciones a derechos humanos que éstas conllevan. En particular, se observan las respuestas del Estado en relación a la afectación del derecho a la identidad y a la convivencia familiar. La siguiente revisión describe las medidas propuestas o implementadas por el Estado<sup>138</sup>.

### **6.1. Poder Judicial**

**6.1.1** Con respecto a las adopciones irregulares en suelo nacional y en el extranjero, la causa Sustracción de menores y adopciones ilegales se encuentra bajo la jurisdicción del Ministro Sr. Jaime Balmaceda e incluye hechos que abarcan desde octubre de 1965 hasta el inicio de la Reforma Procesal Penal, con y sin participación de agentes del Estado. El ministro ha modificado el criterio de tramitación procesal de la causa acogiendo la totalidad de los casos a la normativa nacional sobre adopción aplicable a cada periodo<sup>139</sup>.

---

138 Sobre las realidades no mencionadas se entiende que es porque no ha habido avances.

139 Modificación efectuada por el ministro Jaime Balmaceda, en uso de las facultades que le otorgó el pleno de la Corte Suprema al designarlo como ministro con dedicación exclusiva en la tramitación de la causa 1044-2018. La información reportada corresponde al bimestre marzo-abril de 2023.

Tabla n°8

**ESTADO CAUSA ROL 1044-2018 SEPARADA POR CUADERNOS AL CIERRE DEL BIMESTRE**

LEY N°	PERIODO VIGENCIA	CUADERNO	ESTADO	CANT. CASOS
16346	20-10-1965	I	EN TRAMITACIÓN	645
	al		EN CONSULTA	0
	09-05-1988		CONCLUÍDOS	209
			<b>TOTAL CASOS</b>	<b>854</b>
18703	10-05-1988	II	EN TRAMITACIÓN	105
	al		EN CONSULTA	0
	04-08-1999		CONCLUÍDOS	31
			<b>TOTAL CASOS</b>	<b>136</b>
19620	05-08-1999	III	EN TRAMITACIÓN	6
	al inicio de la Reforma		EN CONSULTA	0
			CONCLUÍDOS	3
	Penal		<b>TOTAL CASOS</b>	<b>9</b>
Cuaderno Principal			EN TRAMITACIÓN	<b>1</b>
<b>CAUSA ROL 1044-2018</b>			EN TRAMITACIÓN	757
			EN CONSULTA	0
			CONCLUÍDOS	243
			<b>TOTAL CASOS</b>	<b>1000</b>

Fuente: Oficina de Coordinación de Causas de Derechos Humanos de la Corte Suprema

Actualmente, de los 854 casos judicializados por normativa interna de adopción vigente entre los años 1965 y 1988, 645 están siendo tramitados y 209 están concluidos.

De los 136 casos judicializados por normativa interna de adopción vigente entre los años 1988 y 1999, 105 están siendo tramitados y 31 están concluidos; de los nueve casos judicializados por normativa interna vigente desde 1999, seis están en tramitación y tres están concluidos. Respecto de este tercer cuaderno, el ministro Balmaceda optó por utilizar el inicio de la Reforma Procesal Penal como criterio para centrar el periodo a investigar. A la fecha, aún no hay sentencias condenatorias.

Sobre esta causa, el INDH ha presentado 31 querellas, respecto de nueve se ha dictado sobreseimiento temporal, el resto de las querellas están en etapa de sumario, cierre de sumario o archivadas<sup>140</sup>. Por otra parte, bajo la jurisdicción del ministro Vicente Hormazábal de la Corte de Apelaciones de Coquimbo, también se investigan causas sobre sustracciones de menores y adopciones irregulares, en cuyo caso el INDH ha presentado nueve querellas, en cinco de las cuales se ha decretado sobreseimiento temporal, las otras cuatro querellas, están en etapa de investigación sumaria<sup>141</sup>.

**6.1.2** Respecto a las víctimas de secuestros, sustracciones, adopciones ilegales o irregulares ocurridos en la ex Colonia Dignidad, en el año 2013 la Corte Suprema ordenó a Villa Baviera pagar indemnizaciones a las víctimas de abusos sexuales cometidos en contra de menores de edad por Paul Schäfer y otros jefes de la ex Colonia entre 1994 y 1997. Según informó el abogado Winfried Hempel, respecto del juicio civil que él mismo patrocinó, las últimas indemnizaciones se terminaron de pagar durante el primer trimestre de 2023. La causa rol 55.070 del Juzgado de Letras de Parral, seguida contra Harmut Hopp y otros, por infracción a la Ley de Adopción, terminó con sentencia absolutoria<sup>142</sup>.

**6.1.3** En cuanto a los menores de edad víctimas de desaparición forzada en dictadura, la Novena Corte de Apelaciones de Santiago, mediante un fallo unánime pronunciado el pasado mes de agosto, resolvió someter a proceso a los ex agentes de la DINA, Miguel Krassnoff Martchenko y Rolf Wenderoth Pozo, por su responsabilidad en el delito de secuestro con grave daño de una menor que tenía tres años al momento de cometido el ilícito, en abril de 1975<sup>143</sup>.

## 6.2. Poder Legislativo

**6.2.1** En abril de 2011 se promulgó la Ley 20.507 que tipifica los delitos de tráfico ilícito de migrantes y trata de personas, incorpora el delito de trata al Código Penal, y establece una protección especial a las víctimas menores de edad, que no exige la concurrencia de medios coercitivos para la configuración del delito<sup>144</sup>. Este aspecto es especialmente relevante porque la Ley 19.620 de adopción de menores tipifica figuras delictivas que pueden darse en el marco de la adopción de niños, niñas y adolescentes, relacionadas con el tráfico de niños y la intermediación con fines de lucro. No obstante, las sanciona con penas inferiores a las que se contemplan para el delito de trata de personas<sup>145</sup>.

---

141 Roles de las querellas 19-2017; 6-2018/9-2019; 1-2019/8-2019; 7-2019/10-2019; 11-2019; 12-2019; 18-2019; 20-2019; 21-2019. A la fecha, el INDH ha presentado ante el ministro Hormazábal dos denuncias (roles 16-2019 y 17-2019) en ambas causas se orientó a la víctima para que continúe con la tramitación de la causa mediante abogado particular.

142 Cámara de Diputados. (2005). Proyecto de acuerdo: *Adopción de medidas recomendadas por la cámara de Diputados en relación con Colonia Dignidad y cumplimiento de Decreto de disolución*. <https://www.bcn.cl/laborparlamentaria/participacion?idParticipacion=1308187>

143 Poder Judicial. (16 de agosto de 2023). *Corte de Santiago somete a proceso a agentes de la DINA por secuestro de niña de tres años en 1975*. <https://www.pjud.cl/prensa-y-comunicaciones/noticias-del-poder-judicial/97104>

144 Art. 411 quáter, inciso 2°.

145 Según el cuarto y quinto informe combinado de Chile frente al Comité de los Derechos del Niño, las primeras sanciones corresponden a penas de simple delito (hasta 5 años de prisión), las segundas, asignadas al delito de trata con víctima menor de edad, corresponden a la pena de crimen hasta los 15 años en su grado medio. En 2015 el Comité de Derechos del Niño recomendó a Chile tipificar expresamente el delito de venta de niños, reiteró la recomendación sobre el establecimiento de un sistema general de información desglosada por naturaleza del delito, edad, sexo, grupo étnico, nacionalidad, situación socioeconómica y área geográfica, número de investigaciones, enjuiciamientos y condenas; e instó nuevamente al Estado a redoblar los esfuerzos destinados a investigar, enjuiciar y juzgar con prontitud todas las denuncias sobre este tipo de delitos y ofrecer medidas de apoyo y reparación adecuadas a las víctimas. Véase Comité de los Derechos del Niño, <https://ddhh.minjusticia.gob.cl/media/2020/02/CRC-2015.pdf>

**6.2.2** En marzo de 2022 se promulgó la Ley 21.430 sobre Garantías y Protección Integral de los Derechos de la Niñez y Adolescencia que establece, a través del derecho a la identidad, que todo menor tiene derecho a tener un nombre, una nacionalidad, una lengua de origen y a ser inscrito en el Servicio de Registro Civil e Identificación, sin dilación, a conocer la identidad de sus padres y/o madres, su origen biológico, a preservar sus relaciones familiares de conformidad con la ley, a conocer y ejercer la cultura de su lugar de origen y, en general, a preservar y desarrollar su propia identidad e idiosincrasia, incluida su identidad de género, conforme a la legislación vigente.

Respecto de las personas adoptadas establece que tendrán derecho a buscar y conocer sus orígenes. Establece también el derecho a vivir en familia, preferentemente en la de origen, y completar así su adecuado desarrollo. Y establece como obligación del Estado, la adopción de todas las medidas necesarias para prevenir y combatir los traslados y retención ilícitos de menores en el extranjero.

**6.2.3** El Informe de la Comisión Investigadora de la Cámara de Diputadas y Diputados (2019) formuló una serie de propuestas<sup>146</sup>, cuyo estado de avance se presenta a continuación:

## Esquema n°7

### Propuestas de la Comisión Investigadora y su estado de avance

#### Propuesta

Presencia de elementos referidos a garantizar el derecho de conocer el origen de la filiación y el acceso a la información en la discusión del proyecto de ley que moderniza y establece un nuevo sistema de adopciones en Chile.



Hace cuatro años sigue ante el Senado en el segundo trámite constitucional el proyecto<sup>147</sup>.

Fuente: Elaboración propia sobre la base del Informe de la Comisión Investigadora de la Cámara de Diputadas y Diputados e información recopilada por el INDH.

<sup>146</sup> Votaron a favor las Diputadas Sandra Amar, Ximena Ossandón, Natalia Castillo y Erika Olivera, y los Diputados Boris Barrera, Álvaro Carter, Carlos Abel Jarpa, Luis Rocafull y Raúl Soto. Se abstuvo el Diputado Gustavo Sanhueza.

<sup>147</sup> Ingresado mediante Boletín 9119-2018.

## Continuación esquema n°7

### Propuestas de la Comisión Investigadora y su estado de avance

#### Propuesta

Excluir la participación de entidades privadas en los procesos de adopción nacionales e internacionales.

#### Estado de avance

- Continúan participando entidades privadas en los procesos de adopción nacionales e internacionales.

#### Propuesta

Entregar más recursos al Poder Judicial y a las distintas instancias estatales que colaboran en las causas sobre sustracciones y adopciones irregulares, para hacer más efectiva y eficiente la investigación judicial al respecto.

#### Estado de avance

- La Brigada Investigadora de Delitos Contra los Derechos Humanos de la PDI sigue contando con seis funcionarios. No hay sentencias condenatorias en la causa de sustracciones de menores. No existe información pública y oficial sobre eventuales reencuentros familiares y/o recuperación de la verdadera identidad por parte de las víctimas. Los casos judicializados son mil y no los ocho mil proyectados por la Comisión Investigadora.

#### Propuesta

Establecer un enlace directo entre la organización Hijos y Madres del Silencio con el Ministerio de Salud (Minsal) y el Registro Civil.

#### Estado de avance

- Según lo reportado por los tres organismos mencionados en entrevista con el INDH, ese enlace aún no se ha producido.

## Continuación esquema nº7

### Propuestas de la Comisión Investigadora y su estado de avance

#### Propuesta

Creación de una Comisión de Verdad y Reparación para encontrar y determinar la verdad de lo ocurrido; reparar de manera efectiva las pérdidas sufridas por las familias y los niños y niñas víctimas de la sustracción; y establecer las responsabilidades de todas aquellas personas que hubieren participado en la comisión de los hechos.

#### Estado de avance

- A la fecha, no se ha creado esa Comisión ni otra instancia de similares características.

#### Propuesta

Mientras se crea la Comisión de Verdad y Reparación se debe mantener la coordinación ya establecida de los Ministerios incumbentes, es decir, Salud y Justicia, sumado a los funcionarios designados por parte de la PDI y el Ministerio de Desarrollo Social y Familia, con el propósito de que se continúe con la recepción de denuncias y revisión de antecedentes.

#### Estado de avance

- Se observan coordinaciones preliminares entre ministerios. Resulta evidente la coordinación y labor conjunta entre el Poder Judicial y la PDI, Programa Orígenes, el Registro Civil y el SML, en función de la causa sobre sustracciones que dirige el ministro Balmaceda.

## Continuación esquema n°7

### Propuestas de la Comisión Investigadora y su estado de avance

#### Propuesta

Fortalecer el Programa Orígenes para facilitar a los titulares el ejercicio del derecho a búsqueda, ajustar los plazos y permitir la judicialización en ciertos casos de sospecha fundada de sustracción ilegal de menores.

#### Estado de avance

- Según lo reportado por el Programa Orígenes en entrevista con el INDH, no se dedican a la búsqueda de la identidad ni al reencuentro familiar de los recién nacidos, niños y niñas, adoptados ilegalmente.

#### Propuesta

Creación de un banco de huellas genéticas de ADN que permita llevar un registro de quienes buscan a sus familiares.

#### Estado de avance

- No se ha creado este banco ni tampoco una instancia estatal similar.

#### Propuesta

Que los adoptados chilenos tengan derecho a la nacionalidad de sus padres de origen y puedan heredar dicha condición a sus hijos.

#### Estado de avance

- No hay información acerca de alguna iniciativa del Estado en esta materia.

#### Propuesta

Creación de una campaña de difusión, nacional e internacional, sobre las sustracciones y adopciones ilegales de menores dentro de Chile y en el extranjero.

#### Estado de avance

- No hay información al respecto.

Fuente: Elaboración propia sobre la base del Informe de la Comisión Investigadora de la Cámara de Diputadas y Diputados e información recopilada por el INDH.

## 6.3 Poder Ejecutivo

### 6.3.1 Plan Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas

Con motivo del Día Internacional del Detenido Desaparecido, el 30 de agosto de 2023, el Presidente Gabriel Boric Font presentó el Plan Nacional de Búsqueda de Personas Detenidas Desaparecidas que contempla la búsqueda de los 153 menores de 21 años detenidos desaparecidos sin identificación, de las diez mujeres detenidas desaparecidas que estaban embarazadas, así como de sus hijos o hijas que podrían haber nacido en cautiverio y respecto de quienes se desconoce su paradero.

**6.3.2** Con relación a los casos de menores de edad que fueron secuestrados y adoptados irregular o ilegalmente por parte de Schäfer y la jerarquía de la ex Colonia Dignidad, los gobiernos de Chile y Alemania suscribieron el año 2017 un Memorándum de Entendimiento sobre la creación de una Comisión Mixta con representantes de ambos Estados para abordar la memoria histórica de Colonia Dignidad y la integración de las víctimas en la sociedad<sup>148</sup>.

Sin embargo, entre las funciones de la Comisión no se encuentra la consecución de verdad, justicia y reparación en torno a los casos de menores de edad que fueron secuestrados y adoptados irregular o ilegalmente por parte de Schäfer y la jerarquía durante diferentes periodos de tiempo en que funcionó la ex Colonia<sup>149</sup>.

### 6.3.3 Plan piloto entre el Servicio Médico Legal, Poder Judicial y organizaciones de la Sociedad Civil

El ex ministro de Justicia Hernán Larraín anunció en enero de 2022 un plan piloto para un proyecto conjunto entre el SML, el Poder Judicial y organizaciones de la sociedad civil, con el fin de colaborar en el reencuentro de las familias. La Fundación Nos Buscamos se adjudicó la licitación (por 16 millones de pesos) para comprar los kits de ADN del banco MyHeritage, que debían entregar al SML, quienes mediante oficio emanado desde el Ministro Jaime Balmaceda, realizarían las tomas de muestras de ADN a quienes el tribunal ordenara. Sin embargo, a pesar de que se realizó la compra de los kits, la directora de la Fundación indica que jamás fueron solicitados por el SML.

---

148 Por parte de Chile, la Comisión Mixta es copresidida por el director(a) de Derechos Humanos de la Cancillería, con la asistencia técnica del jefe(a) de la División de Protección de la Subsecretaría de Derechos Humanos; por parte de Alemania, por el director(a) Regional para América Latina y el Caribe del Ministerio Federal de Relaciones Exteriores.

149 Las funciones de la Comisión son: (i) el establecimiento de un centro de documentación; (ii) la creación de un lugar de memoria; (iii) cooperación para comprobar, preservar y evaluar rastros y documentos de los crímenes perpetrados; y (iv) apoyar en los procesos de preservación de la memoria histórica y diagnóstico de activos, sociedades y empresas surgidas de la ex Colonia Dignidad. A la fecha, la Comisión ha sesionado en once ocasiones, nueve de ellas manteniendo reserva de sus actas.

### **6.3.4 Proyecto Banco de Datos Genéticos de Víctimas y Familiares de Adopciones Irregulares e Ilegales del Servicio Médico Legal**

En el año 2019 la Unidad de Derechos Humanos del SML desarrolló el proyecto de un banco de datos para colaborar en la búsqueda de niñas y niños, y sus progenitores, en el marco de las adopciones irregulares ocurridas en Chile entre la década de 1960 y 2010, pero especialmente durante la dictadura militar. La base de datos prestaría servicios tanto para quienes hubiesen presentado una querrela o denuncia como para aquellos que realizaran una búsqueda no judicial. Se realizaría un lanzamiento comunicacional en marzo de 2022, pero la emergencia sanitaria por Covid-19 suspendió los planes y el proyecto no se ha retomado.

### **6.3.5 Coordinaciones y gestiones en el ámbito de las relaciones exteriores**

La Dirección General de Asuntos Consulares del Ministerio de Relaciones Exteriores actualizó las instrucciones de atención a quienes buscan a sus familias de origen en Chile, tras ser adoptados forzada e irregularmente. Para ello incorporó recomendaciones en cuanto a la consideración de factores culturales, emocionales y de vulnerabilidad. Actualmente, la mesa técnica colaborativa compuesta por el Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Servicio Nacional de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia, Servicio de Registro Civil e Identificación y la Brigada Investigadora de Delitos Contra los DDHH de la PDI se encuentra en proceso de elaboración el primer protocolo de atención consular en materia de adopciones forzadas o irregulares, de carácter operativo, cuyo objetivo es proporcionar un estándar y guía de atención consular.

Por su parte, la División de Derechos Humanos a través de la red consular, está levantando información sobre el número de personas adoptadas de origen chileno en su país de residencia; las investigaciones realizadas en esos otros países y sus resultados; entre otros asuntos. Desde una arista política han abordado el tema de estas adopciones en el marco de consultas bilaterales y multilaterales con diversos países interesados, tales como el XI Diálogo sobre derechos humanos entre Chile y la Unión Europea; Consultas políticas Chile - Países Bajos; y Consultas políticas Chile - Suecia.

## **7. CONSIDERACIONES FINALES**

A continuación, se presentan las respuestas del Estado a la luz de los estándares internacionales de derechos humanos referenciados, con el objetivo de dar cuenta si se han garantizado debidamente por el Estado de Chile los derechos humanos reconocidos en estos instrumentos.

- 1.** Respecto del deber reforzado que el Estado tiene sobre la infancia, se considera que el Estado chileno ha avanzado con la dictación de la Ley 21.430 sobre Garantías y Protección Integral de los Derechos de la Niñez y Adolescencia, que establece el derecho a la identidad y a vivir en familia. No obstante, respecto de las realidades de recién nacidos, niños y niñas que fueron adoptados ilegalmente entre las décadas del 60 y 90, dentro de Chile, en la ex Colonia Dignidad, y en el extranjero, el Estado no los ha reconocido como víctimas de vulneraciones a diversos derechos humanos: derecho a la identidad y a vivir con su familia de origen; derecho a la integridad personal, a la vida, al reconocimiento de la personalidad jurídica, al nombre, a la nacionalidad, a la libertad personal, a la justicia y a la información. El Estado ha delegado en la sociedad civil organizada las acciones, en el marco de sus limitadas posibilidades, de la búsqueda de verdad y justicia.
- 2.** Respecto del deber del Estado de establecer e implementar un proceso único para la adopción, la Ley 19.620 de 1999, consagró, efectivamente, un modelo único de adopción, constitutivo de filiación, que distingue expresamente si la adopción es nacional o internacional y regula delimitadamente el proceso previo a la adopción, destinado a declarar la susceptibilidad de adopción y la adopción propiamente tal. No obstante, se requiere modernizar estos procesos en el marco del principio del interés superior del niño y de la subsidiariedad de la adopción, eliminando aquellos entornos propicios que permiten llevar adelante procesos de adopción irregular o ilegal, y otorgando mayores garantías de acceso a la información y celeridad en los procesos, sobre todo para quienes dudan acerca de la legalidad de su adopción, verdadera identidad y origen biológico. En ese sentido, el proyecto de ley que busca reformar integralmente el sistema de adopción en el país está en su segundo trámite constitucional ante el Senado desde el 8 de octubre de 2019.
- 3.** En relación con la obligación del Estado de tomar todas las medidas efectivas para impedir que menores de edad se conviertan en víctimas de adopciones ilegales en contextos de conflictos armados, no pueden ser obviados los hechos ocurridos entre las décadas de los 60 y 90. Por el contrario, ante la evidencia se deben investigar y establecer como una verdad histórica en el marco del derecho internacional de los derechos humanos. En ese sentido, el Estado de Chile no ha avanzado en el establecimiento de instancias que permitan asumir estos hechos, acaecidos principalmente durante la época de la dictadura, y hasta hoy existe un número incierto de víctimas, que siendo menores de edad fueron sustraídos de su esfera familiar y dados en adopción de manera ilegal -lucro mediante- fuera y dentro del territorio nacional, afectando sus derechos humanos hasta hoy.

**4.** En cuanto a la obligación del Estado de adecuar su normativa doméstica a los tratados de derechos humanos ratificados y vigentes en el ordenamiento jurídico interno, en el año 2015, el Comité de Derechos del Niño recomendó a Chile tipificar expresamente el delito de venta de niños así como también reiteró la recomendación de establecer un sistema general de información desglosada por naturaleza del delito, edad, sexo, grupo étnico, nacionalidad, situación socioeconómica y área geográfica, número de investigaciones, enjuiciamientos y condenas referidas a dicho ilícito penal o relacionados; además instó nuevamente al Estado a redoblar los esfuerzos destinados a investigar, enjuiciar y juzgar con prontitud todas las denuncias sobre este tipo de delitos, y ofrecer medidas de apoyo y reparación adecuadas a las víctimas. Dichas recomendaciones del Comité no han sido acogidas por el Estado.

En relación a la recomendación del Comité contra la Desaparición Forzada sobre tipificar ese delito, de desaparición forzada, recomendación efectuada por el Comité contra la Desaparición Forzada al Estado de Chile en mayo de 2019, el proyecto de ley se encuentra en segundo trámite constitucional en el Senado desde agosto de 2017. Sobre esta tipificación, el Estado de Chile tiene, además, el deber de considerar como circunstancias agravantes, el deceso de la persona desaparecida, y la desaparición forzada de mujeres embarazadas y menores de edad.

**5.** Respecto a la obligación que tiene el Estado de establecer mecanismos para atender las inquietudes de quienes han sido adoptados, de los padres adoptivos y de los padres biológicos, sobre las circunstancias de una adopción y facilitar la búsqueda de orígenes y solicitud de reparaciones, se considera que, si bien el Estado chileno tiene vigente desde 1995 el Programa Búsqueda de Orígenes (radicado inicialmente en el Sename, hoy en Mejor Niñez), éste no fue diseñado para atender a las víctimas de sustracciones y adopciones ilegales ocurridas entre las décadas del 60 y 90. Actualmente al recibir consultas relacionadas a ese tema, son derivadas a la causa judicial respectiva, dejando a las víctimas sin atención a nivel administrativo.

Se observan deficiencias similares en cuanto al acceso a la información en relación a la búsqueda del origen o de la verdad de lo ocurrido, en atención a que las tomas de muestra de ADN por parte del SML que se llevan adelante solo a solicitud del tribunal, y una vez que el SML cuenta con el resultado, oficia al tribunal y no a las víctimas.

**6.** Respecto del deber del Estado de suprimir prácticas y situaciones de violencia hacia la mujer, estableciendo procedimientos legales, justos y eficaces, que brinden tanto protección y un juicio oportuno como resarcimiento a las víctimas, se considera que desde el Poder Judicial, a través de la causa que investiga las sustracciones de menores y adopciones ilegales, el Estado de Chile podría eventualmente responder a la obligación de investigar actos o prácticas discriminatorias hacia la mujer, no obstante, se desconoce si la investigación del ministro Jaime Balmaceda incorpora este enfoque de género prescrito desde el Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

En el Poder Legislativo, por un lado, las leyes promulgadas protegen a las víctimas de trata, especialmente a menores de edad; y, por otro lado, brindan garantías y protección integral a niños, niñas y adolescentes. Sin embargo, nada se establece respecto a la protección de mujeres y maternidades. Ninguna de las iniciativas del Estado realiza un desarrollo normativo para proteger a las mujeres vulneradas en sus derechos, de lo que se podría inferir una invisibilización de la calidad de víctima de la mujer ante la sustracción y adopción ilegal de su hijo o hija.

**7.** Respecto a la obligación del Estado de crear comisiones de verdad como mecanismos orientados al esclarecimiento de los hechos respecto a las sustracciones de menores de edad, con el objetivo de garantizar el acceso a la información sin restricciones, favorecer la participación de víctimas y expertos y la cooperación entre Estados, respecto a los archivos que complementen las investigaciones. Se considera que a pesar de la propuesta del Informe de la Comisión Investigadora de la Cámara de Diputadas y Diputados (2019), el Estado no ha cumplido con aquella obligación ni ha generado otras instancias extrajudiciales de búsqueda de la verdad.

**8.** En relación al deber del Estado de adoptar las medidas necesarias para buscar e identificar a los niños víctimas de desaparición forzada y restituirlos a sus familias de origen conforme a los procedimientos legales y a los acuerdos internacionales aplicables, recién el pasado 30 de agosto, por primera vez, el Estado de Chile asumió su responsabilidad en las desapariciones de miles de personas durante la dictadura, y comprometió su búsqueda, labor que, durante casi 50 años, estuvo en manos de la sociedad civil organizada.

Se considera un avance que las diez mujeres embarazadas detenidas, y cuyo paradero aún se desconoce, y que los 153 menores detenidos desaparecidos en dictadura hayan sido incluidos en el Plan de Búsqueda del actual Gobierno. Ahora bien, frente a la cifra incierta de recién nacidos, niños y niñas, que en el contexto de una serie de ilícitos penales, fueron finalmente dados en adopción ilegal dentro de Chile y en el extranjero, se considera que el Estado chileno no ha llevado adelante de oficio con la debida diligencia, los procesos que permitan localizar su paradero, restituirles su verdadera identidad, y permitir el reencuentro con sus familias de origen.

**9.** Para cumplir con la obligación del Estado de perseguir, procesar y sancionar a quienes sean responsables de graves crímenes contra el derecho internacional, debiera existir la debida cooperación entre Estados para la búsqueda, identificación y localización de los niños víctimas de desaparición forzada o adopciones irregulares. No obstante, según informa el Ministerio de Relaciones Exteriores, esta cooperación entre los Estados adoptantes de menores de edad chilenos entre los 60 y 90 y el Estado chileno,

no ha aportado al establecimiento de la verdad o a concretar los reencuentros familiares ni recuperar la verdadera identidad, nombre, nacionalidad, entre otros derechos humanos. Hasta la fecha, los logros conseguidos por las víctimas de adopciones ilegales dentro de la ex Colonia Dignidad o dentro o fuera del territorio nacional, ha quedado a la voluntad e iniciativa de las propias víctimas, no del Estado, incumpliendo con las obligaciones de carácter internacional al respecto.

## **8. RECOMENDACIONES**

**1.** Se recomienda al Poder Judicial continuar de manera eficaz y diligente con las investigaciones en curso, así como abrir las que sean necesarias con el fin de identificar, juzgar y sancionar a los responsables. Se recomienda, en especial a los tribunales que con dedicación exclusiva tramitan las causas referidas a casos de sustracciones de menores y adopciones ilegales, continuar con la tramitación de las mismas para establecer las responsabilidades penales conforme al derecho internacional de los derechos humanos y reparar las violaciones a los derechos humanos causadas a las víctimas y sus familias. Específicamente, se les recomienda que para avanzar en la búsqueda de las personas que siendo menores de edad fueron sustraídas de sus esferas familiares de custodia, a través de los mecanismos advertidos, y que aún no aparecen, tomen en cuenta los Principios Rectores de Búsqueda de Personas Detenidas Desaparecidas de la ONU, que presentan una guía sobre cómo emprender y ejecutar la búsqueda de quienes se desconoce su paradero cuando el hecho de su desaparición tiene que ver con una responsabilidad estatal. En este sentido, resulta necesario incluir el enfoque de género en la investigación, pues proporciona la debida relevancia al carácter de víctima de las mujeres a quienes sus hijos les fueron sustraídos.

**2.** En concordancia con la propuesta de la Comisión Investigadora de la Cámara de Diputadas y Diputados, se recomienda crear una instancia estatal que permita a las víctimas obtener verdad y justicia, recuperar su identidad y lograr el reencuentro familiar, en el marco de la necesaria reparación. Esta institucionalidad debiera estar instalada en el más breve plazo posible, y debería contar con amplias facultades para acceder a la información y convocar a las distintas reparticiones y organismos del Estado involucrados, así como a actores claves y expertos en la temática; y, además, debería contar con un presupuesto que le permita proyectar su labor en el tiempo de manera sostenida y eficaz.

Específicamente, se recomienda que el diseño de la referida institucionalidad sea liderado por la Subsecretaría de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Asimismo, debieran ser convocadas las instancias que resulten pertinentes del Ministerio de la Mujer y Equidad de Género, del Ministerio de Salud, del Ministerio de Relaciones Exteriores, del SML y del Servicio del Registro Civil e Identificación. Para evitar duplicidad de tareas o incongruencias en los mandatos, se recomienda convocar a la Brigada de Derechos Humanos de la PDI; a funcionarios del Poder Judicial que sean parte de la tramitación de la causa rol 1044-2018, así como de causas relacionadas con sustracciones de menores y adopciones ilegales que se tramiten en otras regiones del país; por último, se sugiere convocar a funcionarios del Programa Búsqueda de Orígenes.

**3.** En línea con la propuesta de la Comisión Investigadora se recomienda desarrollar una campaña de difusión, nacional e internacional, que convoque a eventuales víctimas de sustracción y adopción ilegal a entregar información con el objetivo de conocer la verdad, descubrir su verdadera identidad, reencontrarse con sus familias de origen y acceder a justicia y reparación.

**4.** Establecida la verdad de los hechos, el Estado debiera reparar integralmente a las víctimas, en especial a las mujeres –cuyos hijos e hijas les fueran sustraídos y fueron adoptados ilegalmente–, proveyéndoles la correspondiente restitución, indemnización, rehabilitación y satisfacción. En este sentido, el Estado debiera indemnizar a las víctimas por concepto de daño material e inmaterial, proporcionar la correspondiente atención de carácter jurídico, médico, psicológico y social dirigida al restablecimiento de las condiciones físicas y psicológicas de las víctimas, así como también, realizar un acto público de reconocimiento a nivel nacional e internacional, que implique asumir la responsabilidad estatal en los hechos.

**5.** Se recomienda al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos retomar, en el más corto plazo posible, el Proyecto del Banco de Datos Genéticos de Víctimas y Familiares de Adopciones Irregulares e Ilegales del SML con presencia en todo el territorio nacional y con información actualizada permanentemente. Se recomienda que el proyecto se oriente por el Principio Rector de Búsqueda que propone un diseño interdisciplinario, en el que la autoridad administradora del banco de datos disponga de un marco normativo adecuado, que garantice el funcionamiento bajo criterios exclusivamente profesionales.

**6.** Se recomienda al Ministerio de Relaciones Exteriores que, a través de las instancias consulares, active mecanismos diplomáticos disponibles con el objetivo de establecer una cooperación bilateral con los Estados en los que se concretaron un número aún incierto de adopciones ilegales e irregulares de recién nacidos, niños y niñas de nacionalidad chilena.

**7.** Se recomienda al Poder Ejecutivo y al Legislativo presentar un proyecto de ley que tipifique la venta de niños y niñas, en el marco de la sugerencia del Comité de los Derechos del Niño, de manera que el acto de entregar un niño o niña a cambio de una retribución u otra compensación, cualquiera sea su forma o fin, constituya una infracción penal, conforme a los estándares internacionales.

Así mismo, se recomienda avanzar en la modificación de la Ley 19.620 que regula la adopción, y que busca modernizar y tecnificar los procesos de adopción con el fin de resguardar los derechos de las y los involucrados.

**8.** En conformidad con la propuesta de la Comisión Investigadora se recomienda al Poder Ejecutivo y al Legislativo presentar un proyecto de ley que permita a las personas adoptadas de origen chileno que tengan derecho a la nacionalidad de sus padres biológicos y puedan heredar dicha condición a sus hijos; lo mismo en el caso de aquellos cuyos padres de ascendencia indígena, puedan obtener legalmente el reconocimiento de dicha calidad en el marco de la actual legislación respectiva.

**9.** Se recomienda al Estado adoptar, en el más breve plazo posible, todas las medidas pertinentes que garanticen el acceso técnico y sistematizado a información relativa a las graves violaciones de derechos humanos cometidas durante la dictadura, así como también las ocurridas en democracia, que digan relación con ilícitos penales cometidos contra menores de edad y sus familias, en especial sus madres. Permitiendo desglosar la información por naturaleza del delito, edad, sexo, grupo étnico, nacionalidad, situación socioeconómica y área geográfica, número de investigaciones, enjuiciamientos y condenas referidas, con el fin de avanzar en la investigación y enjuiciamiento de todas las denuncias sobre este tipo de delitos y ofrecer apoyo y reparación a las víctimas.



Actualmente de los 854 casos judicializados por normativa interna de adopción vigente entre los años 1965 y 1988 - período de tiempo que coincide con los 17 años de dictadura - 645 están aún siendo tramitados y 209 están concluidos.

## 9. BIBLIOGRAFÍA

ONU, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos – ACNUDH. (2019). *Principios rectores para la búsqueda de personas desaparecidas de la ONU*. <https://www.ohchr.org/es/documents/guiding-principles-search-disappeared-persons>

Alfaro, K. y Morales, J. (2021). Niños y niñas chilenos adoptados por familias suecas. Proximidad diplomática en tiempos de Guerra Fría (1973-1990). *Historia Crítica*, 81, 71-94, doi: <https://doi.org/10.7440/histcrit81.2021.04>

Bustamante, V. (2017). *La sustracción de menores por agentes del Estado en el contexto de la dictadura cívico-militar chilena: ¿un crimen de lesa humanidad? Análisis de un caso tipo*. Universidad de Chile. *Repositorio Académico de la Universidad de Chile*. <https://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/182289/La-sustraccion-de-menores-por-agentes-del-Estado-en-el-contexto-de-la-dictadura-civico-militar-chilena.pdf?sequence=4&isAllowed=y>

CIPER. (2013). Lo mejor de CIPER 3. *El periodismo que remece a Chile*. Editorial: Catalonia.

CODEPU. (1990) *Todas íbamos a ser reinas, Estudio sobre nueve mujeres embarazadas que fueron detenidas y desaparecidas en Chile*. Santiago: Chile. Archivo Chile.

Del Río, C. (2019). *Nos buscamos, Una historia sobre adopción y tráfico de niños en Chile*. Chile. Editorial Planeta.

Gacitúa, A. (2016). La desaparición forzada de menores en Europa y América Latina. *Serie Minutas*, núm. 80-16. Biblioteca Congreso Nacional de Chile. [https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/23411/1/97690\\_Nbo80-16-Desaparicion-Forzada-Menores-Europa.pdf](https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/23411/1/97690_Nbo80-16-Desaparicion-Forzada-Menores-Europa.pdf)

INDH. (2017). *Informe Anual sobre la situación de los Derechos Humanos en Chile*. <https://indhciudadano.indh.cl/informe-anual-de-ddhh-2017/>

INDH. (2021). *Informe Anual sobre la situación de los Derechos Humanos en Chile*. <https://indhciudadano.indh.cl/informe-anual-de-ddhh-2021/>

INDH. (2022). *Informe Anual sobre la situación de los Derechos Humanos en Chile*. <https://www.indh.cl/informeddhh2022/>

Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación. (1991). *Informe de la Comisión de Verdad y Reconciliación*. <http://bibliotecadigital.indh.cl/handle/123456789/170>

Cámara de Diputados y Diputadas de Chile. (2018). *Informe de la Comisión Especial Investigadora de los actos de organismos del Estado, en relación con eventuales*

Cámara de Diputados y Diputadas de Chile. (2018). *Informe de la Comisión Especial Investigadora de los actos de organismos del Estado, en relación con eventuales irregularidades en procesos de adopción e inscripción de menores, y control de su salida del país. Gobierno de Chile.* [https://www.camara.cl/ver-Doc.aspx?prmID=49545&prmTipo=INFORME\\_COMISION](https://www.camara.cl/ver-Doc.aspx?prmID=49545&prmTipo=INFORME_COMISION)

Subsecretaría de Derechos Humanos. (2022). *Actualización de Nómina de víctimas de Desaparición Forzada, calificadas en los Informes de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación, Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación, y Comisión Presidencial Asesora para la calificación de Detenidos Desaparecidos, Ejecutados Políticos y Víctimas de Prisión Política y Tortura. Programa Derechos Humanos, Ministerio de Justicia y Subsecretaría de Derechos Humanos. Gobierno de Chile.* <https://pdh.minjusticia.gob.cl/wp-content/uploads/2022/03/Actualizacio%CC%81n-Cifra-de-Detenidos-Desaparecidos.pdf>

Mönckeberg, F. (2003). Prevención de la desnutrición en Chile experiencia vivida por un actor y espectador. *Revista chilena de nutrición*, 30(Supl. 1), 160-176. <https://dx.doi.org/10.4067/S0717-75182003030100002>

Regueiro, S. (2010). Inscripciones como hijos propios en la administración pública: *la consumación burocrática de la desaparición de niños en Carla Villalta (Eds.), Infancia, justicia y derechos humanos.* Editorial Universidad Nacional de Quilmes.

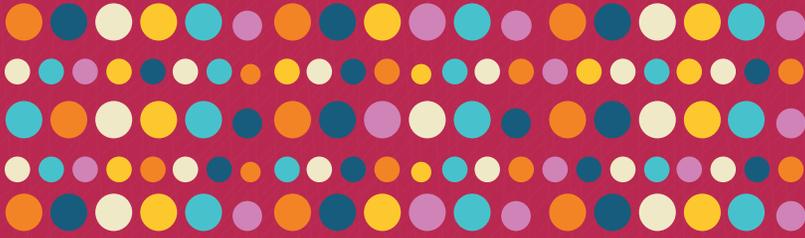
Rojas Flores, J. (2010). *Historia de la infancia en el Chile republicano, 1810-2010.* Santiago: Chile. Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI).

Rojas, M. (2019). *Persecución penal de los delitos vinculados a Colonia Dignidad en Chile.* [Tesis de magíster, Universidad de Chile]. <https://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/193627/Persecucion-penal-de-los-delitos-vinculados-a-Colonia-Dignidad-en-Chile.pdf?sequence=1>

Weidenslaufer, C. y Truffello, P. (2020). Delitos de trata y venta de niños en el marco de la adopción. *Derecho Internacional, comparado y nacional.* [Archivo PDF]. [https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/28294/2/BCN\\_Trata\\_y\\_adopcion\\_2020\\_VF\\_pdf.pdf](https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/28294/2/BCN_Trata_y_adopcion_2020_VF_pdf.pdf)

Vanyó, R. (2019). La desaparición forzada de los ‘niños robados’ en el Estado español: Lecciones desde el Derecho Internacional, en la lucha por la verdad, justicia y reparación. ADHDSS, vol. XIX. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/7277784.pdf>





**INDH**  
INSTITUTO NACIONAL DE  
DERECHOS HUMANOS

[www.indh.cl](http://www.indh.cl)

 indhchile  indhchile  inddhh  INDDHH