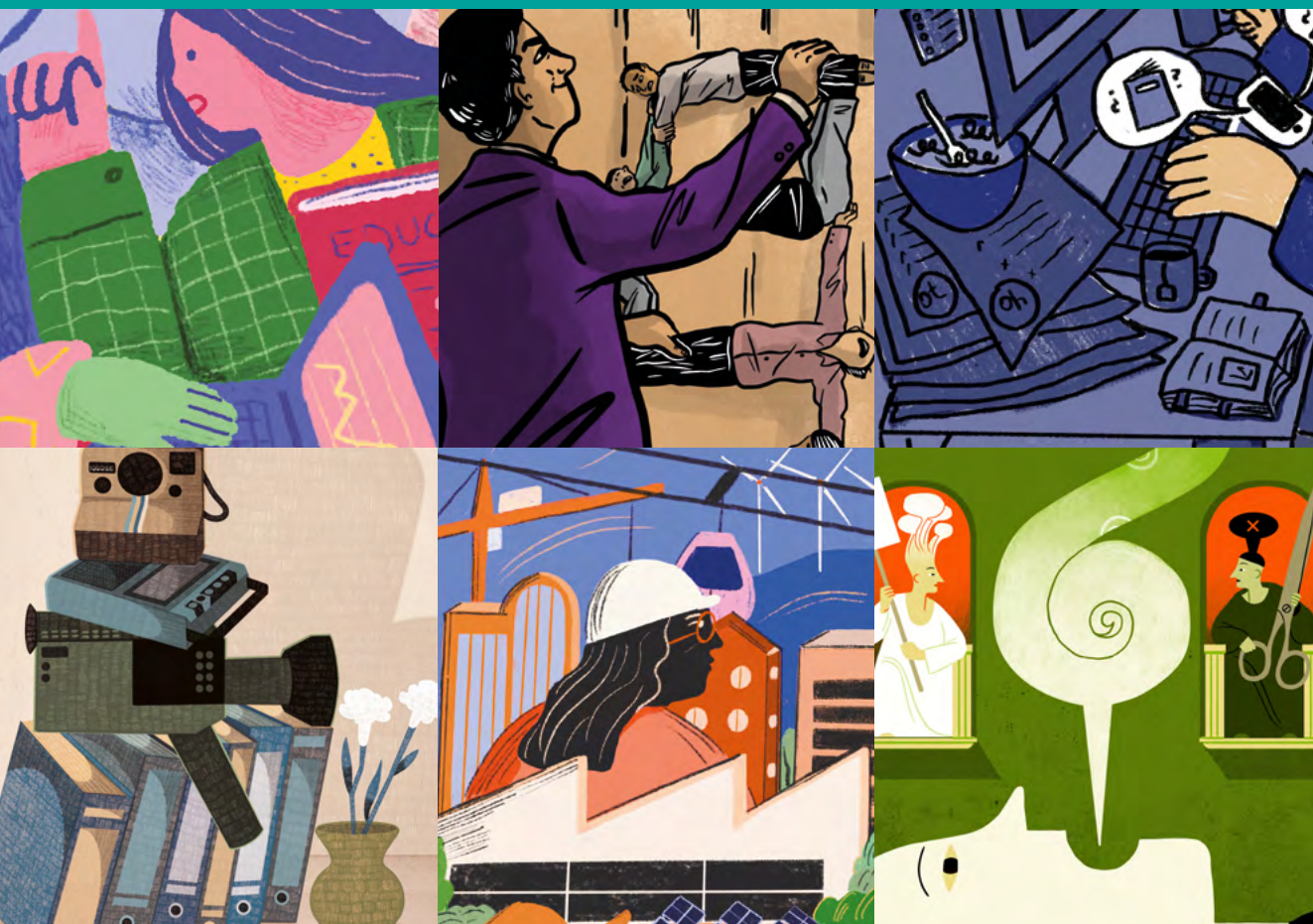


INFORME ANUAL 2025

SITUACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN CHILE





INFORME ANUAL 2025

SITUACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN CHILE

Consejo del Instituto Nacional de Derechos Humanos

Juan Carlos Cayo Rivera
María Beatriz Corbo Atria
Ignacio Covarrubias Cuevas
Yerko Ljubetic Godoy
Cristián Ignacio Pertuzé Fariña
Patricio Rojas Mesina
Paula Salvo del Canto
Alejandrina Tobar Vásquez
Osvaldo Torres Gutiérrez
Antonia Urrejola Noguera
Constanza Valdés Contreras

Director del Instituto Nacional de Derechos Humanos

Yerko Ljubetic Godoy

Edición general

Silvana Lauzán Daskal
Loreto López González

Equipo de investigación y redacción

Anella Guzmán Roncal
Jorge Lagos Toro
Cristina Marchant Araya
Sylvana Mariangel Cavada
María Eugenia Moreira Ceballos
Verónica Del Pozo Saavedra
Vanesa Ramos Duerto
Pablo Rojas Bolvarán
Marcia Tijero Méndez

Transcripciones

Transcripción Plus

Revisión de textos

Cynthia van Lamoén Pinto

Diseño y diagramación

Paula Riveros Madariaga

Impresión

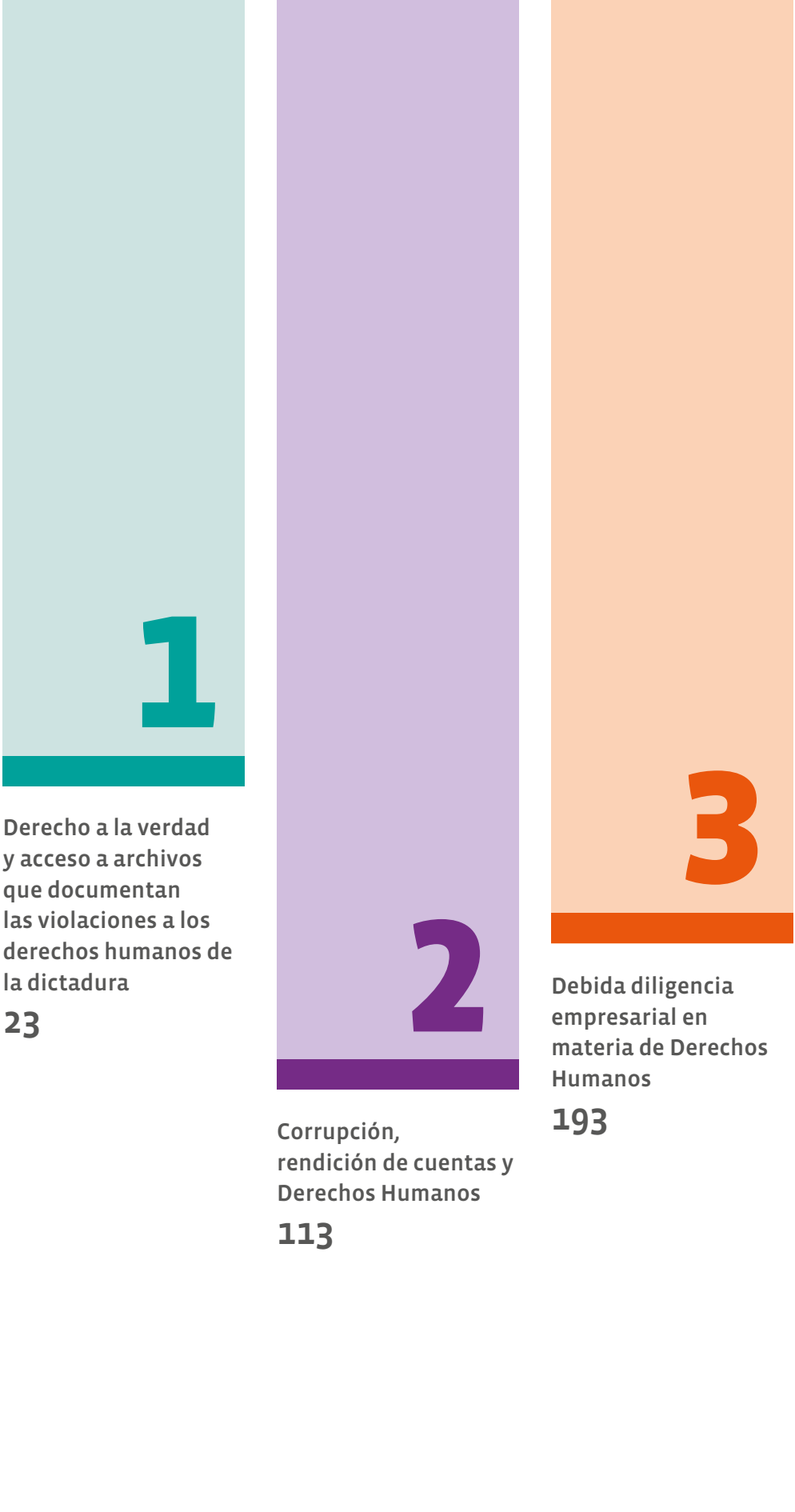
Portal Gráfico

ISBN 978-956-6014-50-8

RPI 2025-A-13314

El **Informe Anual 2025 Situación de los Derechos Humanos en Chile** es de uso público y sus contenidos pueden ser reproducidos total o parcialmente citando la fuente.

INFORME ANUAL 2025
SITUACIÓN DE LOS
DERECHOS HUMANOS
EN CHILE



1

Derecho a la verdad
y acceso a archivos
que documentan
las violaciones a los
derechos humanos de
la dictadura

23

2

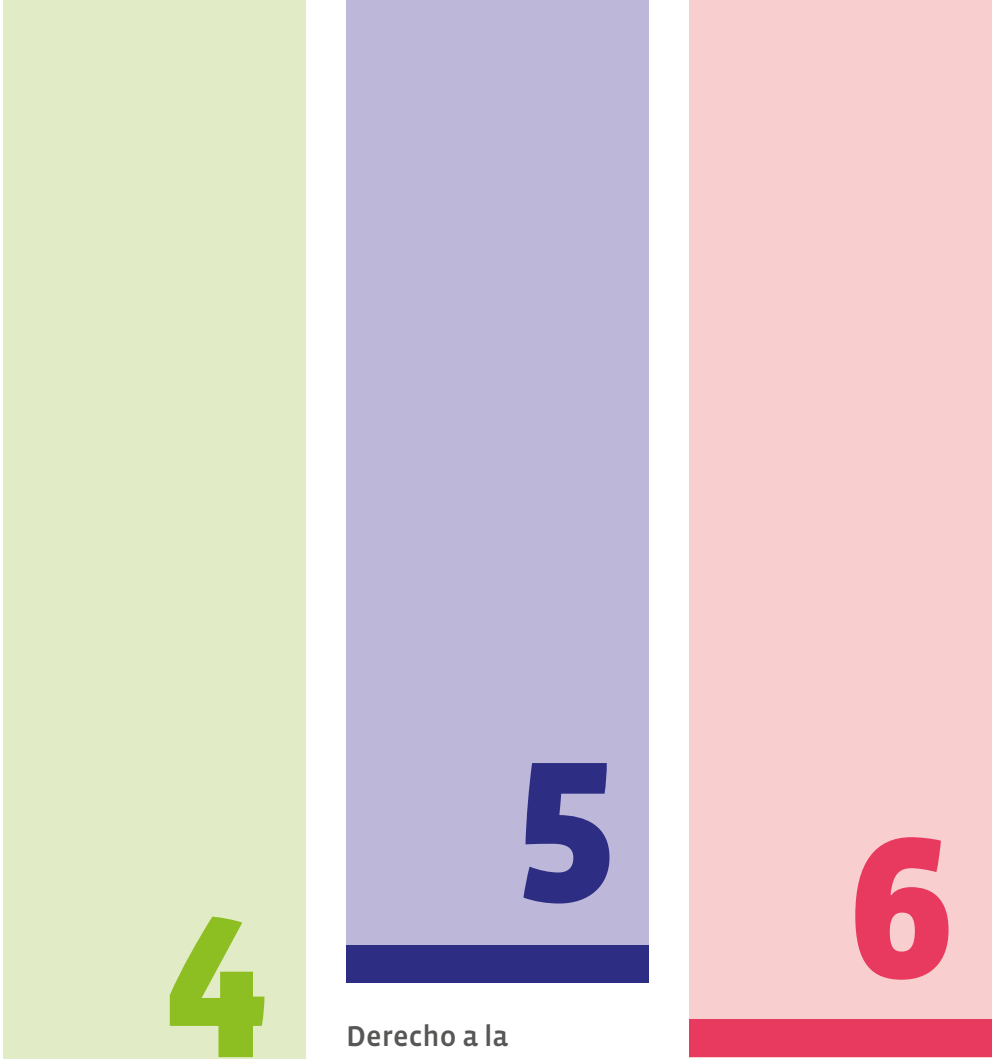
Corrupción,
rendición de cuentas y
Derechos Humanos

113

3

Debida diligencia
empresarial en
materia de Derechos
Humanos

193



4

Garantías del derecho
a la libertad de
expresión y límites a
los discursos de odio

271

5

Derecho a la
educación:
disponibilidad,
accesibilidad y
aceptabilidad de la
educación en Chile

369

6

Migración y acceso a
derechos económicos
y sociales

463

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

Introducción

Contexto del año

Este 2025 el contexto internacional ha reflejado enormes pruebas para la democracia y los derechos humanos. El panorama general incluyó la continuidad de guerras atroces, con crímenes de guerra y de lesa humanidad, conflictos comerciales e incertidumbre económica, así como amenazas ambientales propias de un mundo en pleno cambio climático. Las crisis humanitarias y políticas han dado continuidad al masivo desplazamiento forzado de personas, desafiando las coordinaciones regionales y el diálogo global. Esto ocurre en el marco del 80 aniversario de la creación de las Naciones Unidas, en septiembre de 2025, y de la sesión de la Asamblea General con el lema «Juntas y juntos somos mejores: más de 80 años al servicio de la paz, el desarrollo y los derechos humanos». En el evento se abordaron temas como la crisis climática y de personas refugiadas, la inteligencia artificial, la igualdad de género, las guerras, entre otros. Por otro lado, este año también se celebró el 25° Aniversario de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de la ONU (2000) sobre mujeres, paz y seguridad, fundamental reconocimiento del impacto desproporcionado de los conflictos armados sobre mujeres y niñas, y el 30° Aniversario de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing (1995), el más relevante plan de acción para los derechos de las mujeres. Así, los desafíos futuros para las democracias, los derechos humanos y el multilateralismo son varios y complejos.

Según el PNUD, “Aunque la mayoría de los ciudadanos en América Latina y el Caribe siguen considerando la democracia como el mejor sistema de gobierno, cada vez son más los que cuestionan su capacidad para resolver problemas esenciales y mejorar sus vidas. Un 65% de la población se declara insatisfecha con el funcionamiento de la democracia, y un preocupante 41% está abierto a alternativas

autoritarias”¹. Al respecto, el informe “El Estado Global de la Democracia 2025: Democracia en Movimiento”², de IDEA Internacional, alerta sobre un deterioro generalizado de la democracia que se concentra en los declives de la representación, del Estado de derecho, de los derechos y la participación. En el ámbito de los derechos, en particular, el retroceso más importante se da en la libertad de prensa, marcando el descenso más grande desde 1975, seguido por la libertad de expresión, la igualdad económica y el acceso a la justicia. Pero además, el informe hace referencia a la creciente aparición de regímenes autocráticos, con líderes que llegan al poder a través del voto popular, pero una vez en él, gobiernan alejados de controles, frenos y contrapesos, y remarca que “una percepción de consolidación democrática puede llevar a una vigilancia reducida contra el autoritarismo y a una resistencia social más débil contra la erosión democrática”. Al respecto, otro informe de 2025 (V-Dem Democracy Report)³ documenta un deterioro alarmante y continuo de la democracia a nivel global, enfatizando que la “tercera ola de autocratización” no muestra signos de desaceleración. Al analizar las autocracias⁴, el documento señala que un 72% de la población mundial (casi 3 de cada 4 personas) vive actualmente en autocracias, la cifra más alta registrada desde 1978. En ese marco, alerta sobre la situación de la libertad de expresión, la que ha disminuido en 44 países durante 2024.

En particular, en el caso del Estado de Derecho, entendido como “un sistema de leyes, instituciones, normas y compromiso comunitario, en

1. <https://www.undp.org/es/latin-america/blog/renovar-la-democracia-de-promesas-incumplidas-un-desarrollo-humano-resiliente>

2. <https://drive.google.com/file/d/1oxHX3KRyeQ3YSomCf2PBVKQOSBtum6io/view?pli=1>

3. El proyecto de investigación Variedades de la Democracia (V-Dem) adopta un enfoque integral para comprender la democratización. Este enfoque abarca múltiples principios fundamentales: electoral, liberal, mayoritario, consensual, participativo, deliberativo e igualitario. Cada principio se representa mediante un índice independiente y se considera un resultado distinto en el estudio propuesto. De esta manera, reconceptualizamos la democracia, pasando de un único resultado a un conjunto de resultados. <https://www.v-dem.net/>

4. El estudio distingue entre autocracias electorales, que mantienen la apariencia de comicios, y autocracias cerradas donde no hay elementos democráticos.

el cual se cumplen cuatro principios universales: rendición de cuentas, leyes justas, gobierno abierto y justicia accesible e imparcial”⁵, el Índice 2025 del *World Justice Project*⁶ muestra que, si bien Chile subió un punto respecto de su medición en 2024, los resultados generales ponen el acento en el declive en la independencia judicial y la reducción del espacio cívico como riesgos palpables para la democracia alrededor del mundo. En particular, el informe señala la disminución en tres indicadores clave: la auditoría y supervisión independientes de los poderes gubernamentales, de los controles legislativos al poder gubernamental, y de los límites judiciales al poder gubernamental. En cuanto al espacio cívico, el informe destaca la caída en la libertad de opinión y de expresión, en la libertad de reunión y de asociación, y en la participación cívica.

En relación con la preocupación por el estado de la democracia a nivel nacional, la encuesta UDP-FEEDBACK 2025 muestra que esta “es percibida como más eficaz para resolver la mayoría de los problemas de la gente, excepto para enfrentar la delincuencia. Aunque el 66% de los encuestados señala que es preferible la democracia ante cualquier otra forma de gobierno, el 68,4% declara estar insatisfecho o muy insatisfecho con el funcionamiento de la democracia en Chile”⁷.

Desde una perspectiva de derechos humanos, estos resultados no pueden pasarse por alto. Como indica la Carta Democrática Interamericana: “La democracia es indispensable para el ejercicio efectivo de las libertades fundamentales y los derechos humanos (art. 7)”⁸, a lo que la Corte Interamericana de Derechos Humanos agrega: “En una sociedad democrática, los derechos y libertades inherentes a la persona, sus garantías y el Estado de Derecho constituyen una

5. <https://worldjusticeproject.org/about-us/overview/what-rule-law>

6. <https://worldjusticeproject.org/>

7. <https://icso.udp.cl/encuesta-udp-feedback-aunque-la-mayoria-valora-la-democracia-coexiste-con-un-alto-apoyo-a-soluciones-autoritarias-para-combatir-la-delincuencia/>

8. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/28422.pdf>

tríada”⁹. No hay derechos humanos sin democracia, y no hay democracia sin derechos humanos. El sistema multilateral, aun con las reformas y mejoras que pueda requerir, debe jugar un rol central en continuar convocando al diálogo y la prevención de conflictos, a través de grandes consensos en torno a la paz, la democracia y el desarrollo sostenible, como se propuso en su origen, en la medida que los desafíos globales, regionales y nacionales no podrán resolverse sin cooperación y cuidado común del planeta. Al decir del politólogo Bobbio¹⁰: “Si hoy existe la amenaza contra la paz del mundo, ésta proviene, una vez más, del fanatismo, o sea, de la creencia ciega en la propia verdad y en la fuerza capaz de imponerla. [...] En ningún país del mundo el método democrático puede durar sin volverse una costumbre”.

Por su parte, a nivel nacional el debate ha estado marcado por la carrera electoral presidencial y legislativa, y los puntos y contrapuntos que se han hecho desde los diferentes sectores políticos. Entre los debates que focalizaron la atención de la ciudadanía están: la penetración del crimen organizado y la aparición de nuevas modalidades de criminalidad con altos niveles de violencia, los efectos que persisten de la crisis social de octubre de 2019, el uso de *bots* en el marco de la campaña electoral para desinformar a la población y desprestigiar a candidatas con noticias falsas, la necesidad pendiente de que el gobierno proceda con la regularización de las personas migrantes en condición irregular, la cuestión de los campamentos, los desalojos y las tomas de terrenos donde viven personas que son extorsionadas por intermediarios que lucran con las necesidades urgentes de la población de menos recursos, el debate sobre el crecimiento económico, la reforma al sistema de salud, y el fenómeno de la desaparición de personas en Chile, en particular de mujeres, que en algunos casos tiene un carácter distintivo, como el de una concejala y el de una defensora que ha motivado a la CIDH a emitir una resolución que otorgó medidas cautelares.

9. Corte IDH. Opinión Consultiva OC-8/87 de fecha 30 de enero de 1987. Solicitada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_o8_esp.pdf

10. Bobbio, Norberto. El Futuro de la Democracia. Fondo de Cultura Económica, 1986.

En paralelo, también es necesario reconocer avances en medidas institucionales y otras que contribuyen a una mejora para los derechos humanos y la vida cotidiana de las personas tales como la instalación del Ministerio de Seguridad Pública, el inicio al pago de la deuda histórica a las y los profesores afectados durante el proceso de municipalización de la educación en 1981, la calificación jurídica de “ausente por desaparición forzada” para reconocer e identificar legalmente a las personas detenidas desaparecidas, la entrega de propuestas por parte de dos Comisiones Asesoras presidenciales, una para el fortalecimiento del INDH y otra con propuestas de ajustes para la actualización de la medición de la pobreza, que permitiría avanzar en políticas y programas que garanticen los derechos de la población en dicha situación, y el trabajo realizado por la Comisión Presidencial para la Paz y el Entendimiento.

En un contexto internacional complejo y, a nivel nacional, con los numerosos desafíos mencionados, es necesario recordar que los problemas, malestares y oportunidades de la vida cotidiana de las personas están, en buena medida, directamente relacionadas con los derechos humanos. El diagnóstico que realiza el INDH en sus informes anuales contribuye a detectar y comprender los problemas de la ciudadanía, desde una mirada que reconoce a las personas como sujetos de derechos y no meros beneficiarios pasivos de planes y programas. El INDH realizó durante el año un sinnúmero de acciones propias del mandato legal, que buscan contribuir con el bienestar de la población. A modo de ejemplo, durante 2025, el Instituto documentó dificultades en el acceso al derecho a la salud en las regiones de Aysén y Magallanes, y elaboró recomendaciones a través de la publicación “INDH en terreno”; además, luego de realizar visitas de observación en complejos fronterizos de las regiones de Arica y Parinacota, Tarapacá y Antofagasta, el Instituto envió sugerencias a las autoridades para garantizar los derechos humanos del personal de la PDI, de Carabineros y de las FF.AA. en la frontera (ajustando la carga laboral y fortaleciendo servicios de salud) y perfeccionar los procedimientos de reconducciones y expulsiones de forma de garantizar el pleno respeto al debido proceso. El INDH también realizó una Misión de Observación en la ex Colonia

Dignidad y recomendó al Estado crear una comisión para investigar las vulneraciones en el enclave, enfatizando que “no intervino de manera inmediata ni eficaz” ante los derechos humanos vulnerados. Por su parte, el Consejo emitió declaraciones en temas variados, por ejemplo, valorando el trabajo y las propuestas de la Comisión para La Paz y el Entendimiento, basadas en un amplio consenso entre sus integrantes, en la medida que estas reconocen las dificultades para solucionar el conflicto en la zona y que son un aporte para superar la violencia. En el marco de la celebración de las elecciones presidenciales y legislativas, el Consejo del INDH instó a la ciudadanía a votar de manera responsable e informada, destacando la importancia de que las y los candidatos y liderazgos políticos promuevan los principios y valores que fortalecen el Estado Democrático de Derecho, especialmente, el respeto irrestricto y la promoción de los derechos humanos de todas las personas.

En la medida en que el sistema democrático y los actores involucrados puedan responder con transparencia, justicia, equidad y eficacia a las necesidades y problemas de derechos humanos detectados, será más probable que la democracia sea valorada como un componente necesario de nuestras vidas previniendo que posiciones autoritarias o iliberales afloren y se fortalezcan.

Alcance, marco metodológico y conceptual del Informe Anual

Por mandato de la Ley 20.405, el INDH debe elaborar un informe anual sobre la situación de los derechos humanos en Chile para ser entregado a las autoridades de los tres poderes del Estado. Desde su primera versión en el 2010, los informes han abordado problemas relacionados con violaciones a los derechos humanos, han analizado brechas en el respeto, protección y garantía, así como avances y compromisos relevantes, y han recomendado acciones al Estado para subsanar las debilidades o vulneraciones identificadas. La ciudadanía ha podido conocer a través de estos informes situaciones tan diversas como la del acceso a la verdad, la justicia y la reparación por violaciones a los derechos humanos en dictadura, la del derecho a la salud, a la educación, al trabajo y los derechos laborales, a la seguridad social, a la

educación en derechos humanos; las condiciones para el ejercicio del derecho a la libertad de religión, de creencia y culto, las del derecho a la participación y a la manifestación pacífica, el derecho a la seguridad personal, el medioambiente libre de contaminación, a la vivienda adecuada, entre otros. En cuanto a los grupos de especial protección, el INDH ha diagnosticado diferentes ámbitos de la situación de los derechos humanos de las mujeres, de personas con discapacidad, de personas adultas mayores, de niños, niñas y adolescentes, de los pueblos indígenas y personas afrochilenas, de personas de la diversidad sexual, de migrantes y refugiadas, o víctimas de trata de personas y tráfico de migrantes. También se han analizado ámbitos como el de empresas y derechos humanos, los derechos civiles y políticos en el contexto del COVID 19, las catástrofes naturales y las emergencias desde el enfoque de derechos humanos, la pobreza, la innovación tecnológica y datos personales, la ley antiterrorista, la función pública, y sobre medios de comunicación social, sobre corrupción y regulación del lobby, entre muchos otros.

Los temas abordados en los capítulos del Informe Anual 2025 han sido definidos por el Consejo del INDH, con la participación del Consejo Consultivo de la institución, y buscan evidenciar algunos de los problemas de derechos humanos que requieren una respuesta clara por parte del Estado. Como se verá en los capítulos, algunas vulneraciones de derechos humanos en el Chile actual tienen resonancias con las amenazas globales señaladas previamente.

El capítulo uno sobre el derecho a la verdad y el acceso a archivos sobre violaciones a DD.HH. de la dictadura, releva el valioso rol que desempeñaron las organizaciones de la sociedad civil al compilar y resguardar documentación que fue clave para el trabajo de las comisiones de verdad. También revisa los esfuerzos de diversas instituciones para identificar y organizar sus fondos documentales, aunque con limitaciones legales, técnicas y presupuestarias para lograr la descripción y disposición pública de la documentación. Sobre la documentación estatal, el Plan Nacional de Búsqueda ha representado un hito para impulsar su revisión y dimensionar el

rol de las instituciones del Estado en las violaciones a los derechos humanos cometidas durante la dictadura. El marco legal chileno para archivos (aún regido por el DFL 5.200 de 1929) es considerado obsoleto e insuficiente para la protección, conservación, y la debida identificación de la documentación estatal. En particular, el capítulo destaca que la Ley 18.771 de 1989 exime al Ministerio de Defensa, las Fuerzas Armadas (FF.AA.) y de Orden y Seguridad Pública de transferir periódicamente su documentación al Archivo Nacional, generando un contexto de acceso restringido y fragmentario a los documentos institucionales sobre las violaciones a los derechos humanos.

El capítulo dos revisa la relación entre corrupción, rendición de cuentas y derechos humanos. Este tema es de la mayor relevancia, en tanto la corrupción no solo compromete el cumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado en materia de derechos humanos sino que también socava la legitimidad de las instituciones democráticas, al desviar recursos públicos y debilitar las garantías de igualdad, participación y acceso a la justicia, entre otros. A partir de revisar algunos casos de connotación pública, el capítulo destaca cómo los problemas de corrupción y falta de probidad no son exclusivos de un sector o poder del Estado, sino que están presentes en diferentes ámbitos e involucran a actores variados. Adicionalmente, el capítulo consideró la revisión de 193 sentencias condenatorias emitidas por tribunales penales de primera instancia por delitos asociados a corrupción, dictadas entre 2020 y 2024, concluyendo que, en este período, de las condenas por corrupción en primera instancia, la mayor parte es contra funcionarios públicos de municipalidades y corporaciones municipales, seguidos por funcionarios de Carabineros y de Gendarmería.

Por su parte, el capítulo 3 aborda el concepto de debida diligencia empresarial, como un proceso continuo de gestión que las empresas deben implementar para identificar, prevenir, mitigar y responder a las consecuencias negativas sobre los derechos humanos, que puedan estar relacionadas con sus actividades, considerando que, si bien las actividades económicas aportan beneficios a la comunidad, también pueden conllevar impactos negativos. En el ámbito de la prevención, se

destaca el rol de liderazgo que los gremios y asociaciones empresariales pueden adoptar para transmitir a sus miembros que la aplicación de los *Principios Rectores* también favorece sus propios intereses, y desempeñar un papel destacado en la promoción de los derechos humanos. Un rol similar cumple el Sistema de Empresas Públicas para garantizar que las actividades empresariales desarrolladas por estas lideren con el ejemplo, y se desarrollen de manera responsable y sostenible.

En el capítulo cuatro, el informe analiza el derecho a la libertad de expresión reconociendo la importancia fundamental de este derecho para la democracia. El texto se enfoca en la identificación de dos tipos de amenazas destacadas a la libertad de expresión en la actualidad: 1) la limitación de la libre circulación de información y opiniones. Esto incluye la censura, la presión de la autoridad, la penalización de la opinión política, la restricción de acceso a información pública y la concentración de la propiedad de los medios; 2) se analiza la aparición de discursos de odio, que incitan a la discriminación, hostilidad o violencia contra ciertos grupos en razón de su identidad, propiciando ambientes de miedo, opresión y deteriorando el clima social.

El capítulo cinco analiza la disponibilidad, accesibilidad y aceptabilidad de la educación en Chile. Para ello repasa las características del Sistema de Admisión Escolar (SAE) y las conclusiones de la Mesa Técnica de evaluación. A continuación, aborda la cuestión presupuestaria, para mostrar que si bien el país es uno donde más ha crecido el gasto en educación, pasando de un 5,2% del PIB en 2015, a un 6.86 % para el año 2021, en relación con el gasto por estudiante, Chile es uno de los países donde se invierte menos recursos de primero a sexto básico, con 6.537 dólares al año, encontrándose por debajo de los 11.902 dólares en promedio en la OCDE. Además, se analiza el Plan de Reactivación Educativa implementado a partir del año 2023, el fortalecimiento de la educación pública, específicamente la implementación de los Servicios Locales de Educación Pública (SLEP), las fortalezas y debilidades del Programa de Integración Escolar (PIE), y la formación y dotación del personal docente. En cuanto a la calidad de la educación, el capítulo

señala que, a pesar de los esfuerzos, la medición de esta dimensión en Chile sigue siendo reducida a criterios estandarizados de aprendizaje. En cuanto al currículo se describe el proceso de actualización curricular para los niveles entre 1° básico y 2° medio que se está transitando. Finalmente, el capítulo aborda la cuestión de la violencia, el clima y la convivencia escolar, destacando la preocupación por el deterioro en las condiciones mínimas para garantizar espacios de aprendizaje y vinculación social con la debida protección para sus integrantes.

Por último, el capítulo seis aborda el contexto de aumento de los flujos migratorios en la región, y en particular el caso de Chile. En primer lugar, se revisan las dificultades que experimentan las personas en movilidad para acceder a canales regulares de permanencia, tanto a permisos de residencia como a mecanismos de regularización, que posibiliten y faciliten el ejercicio pleno de sus derechos. Asimismo, se da cuenta de los desafíos que se observan para su plena inclusión e integración considerando las necesidades de las comunidades de acogida. A continuación, se profundiza en la respuesta del Estado y las brechas existentes para el ejercicio de sus derechos económicos y sociales, con especial foco en los derechos a un trabajo decente, a la salud, a la educación y a una vivienda adecuada.

Los ámbitos de problemas analizados dan cuenta de la amplitud e integralidad que requiere el abordaje de los derechos humanos actualmente. Desde hace ya varias décadas, la agenda de derechos humanos está relacionada no solamente con la justicia transicional, como lo expresan los diferentes informes anuales y actividades del INDH, para integrar el reconocimiento y la protección de los derechos de las mujeres, del medio ambiente, y las nuevas tecnologías, por mencionar unos pocos. Ante esta diversidad, el marco de análisis es uno común: las brechas existentes entre las orientaciones y obligaciones contenidas en el derecho internacional de los derechos humanos y la situación nacional, con una mirada sensible e integradora de las diferentes realidades que experimentan las personas que habitan el territorio nacional, a través del enfoque interseccional y de género. Así, los capítulos verifican problemas institucionales, normativos,

de regulación y control, de políticas públicas o prácticas, así como de voluntades políticas y consensos necesarios que no terminan de configurarse.

Para desarrollar los capítulos, el INDH envió oficios, realizó entrevistas semi estructuradas a académicos/as, especialistas y funcionarios públicos, cuya labor es reconocida al inicio de cada capítulo, y analizó bibliografía especializada en cada temática. Todas estas fuentes están debidamente citadas y referenciadas en los capítulos.

Al cumplir con este mandato legal, el INDH contribuye a la promoción y protección de los derechos humanos de todas las personas que habitan el país, requisito esencial de cualquier democracia robusta que mira al futuro.

INFORME ANUAL 2025

SITUACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN CHILE



CAPÍTULO 1

**Derecho a la verdad
y acceso a archivos
que documentan
las violaciones a los
derechos humanos de la
dictadura**

Ilustración: **Paloma Valdivia**

Capítulo 1: Derecho a la verdad y acceso a archivos que documentan las violaciones a los derechos humanos de la dictadura¹

I. Antecedentes

El derecho a la verdad, reconocido por el derecho internacional de los derechos humanos, garantiza que las personas puedan conocer lo ocurrido en casos de violaciones graves. Se trata de un derecho autónomo e inalienable, que obliga al Estado a proteger y garantizar los derechos humanos, investigar de manera eficaz y asegurar justicia y reparación. Tiene una dimensión tanto individual como colectiva, y no puede ser suspendido ni restringido. De acuerdo con Naciones Unidas,

1. Agradecemos por su tiempo y disposición a las siguientes personas entrevistadas: Luciano Fouilloux (Comisión Nacional Sobre Prisión Política y Tortura; Mesa de Diálogo), María Paz Vergara Low (Fundación Documentación y Archivo de la Vicaría de la Solidaridad), Felipe Mallea (Servicio Nacional de Migraciones), Leslie Araneda (Londres 38), Luis Neculqueo (Fundación de Ayuda Social de las Iglesias Cristianas), Daniela Bahamonde (Parque por la Paz Villa Grimaldi), Francisco Ugas (Estudio Jurídico Caucoto Abogados), Tamara Lagos (Programa de Derechos Humanos), Sergio Aguiló (Ex diputado; Consejero Regional de la Provincia de Talca), Sandra Gutiérrez (Ministerio de Relaciones Exteriores), Matías Alfaro (Ministerio de Relaciones Exteriores), Valentina Rojas (Archivo Nacional), María Luisa Ortiz (Museo de la Memoria y los Derechos Humanos), Jorge Correa Sutil (Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación), Hugo Rojas (Universidad Católica de Chile; Universidad Alberto Hurtado), Fernanda Vera (Archivo Central Andrés Bello, Universidad de Chile), Claudio Nash (Universidad de Chile), Claudio Herrera Jarpa (Comisión Nacional Sobre Prisión Política y Tortura; Comisión Presidencial Asesora para la Calificación de Detenidos Desaparecidos, Ejecutados Políticos y Víctimas de Prisión Política y Tortura; Universidad de Santiago de Chile), Claudio Ortiz (Ministerio de Defensa), Nicole Drouily (Memoria Viva) y Vanina Agostini (ex coordinadora de relevamiento y análisis de documentos de las FFAA dependiente de la Dirección Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, Argentina).

el derecho a la verdad constituye además uno de los pilares de la justicia transicional².

Desde el fin de la dictadura en 1990, el Estado de Chile ha desarrollado diversas iniciativas dirigidas a consagrar el derecho a la verdad, la justicia, la reparación y proporcionar garantías de no repetición por las violaciones masivas y sistemáticas a los derechos humanos cometidas por agentes estatales, entre el 11 de septiembre de 1973 y el 10 de marzo de 1990.

La búsqueda de la verdad se concretó mediante la conformación de las comisiones de verdad, conocidas como comisión Rettig (1990-1991), comisión Valech I (2003-2004) y comisión Valech II (2010-2011). Sus informes permitieron documentar los crímenes de lesa humanidad ocurridos, gracias a los testimonios que detallaron hechos, circunstancias, instituciones, organismos involucrados y nombraron a las víctimas. El trabajo de dichas instancias implicó el acopio de documentación custodiada y depositada según el artículo 3°, número 6, de la Ley 20.405, que creó el Instituto Nacional de Derechos Humanos. Adicionalmente, otras porciones de verdad se han ido revelando lentamente, a través de los procesos judiciales y las sentencias dictadas por los tribunales a lo largo del tiempo³.

Estos procesos no han estado exentos de retrocesos o pausas que reflejan las persistentes disputas sobre cómo enfrentar el pasado, la difícil construcción de acuerdos políticos para superar trabas normativas, así como la resistencia de los responsables y de quienes participaron o conocieron de las violaciones a los derechos humanos

2. Comisión de Derechos Humanos, Conjunto de principios para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad. E/CN.4/2005/102/Add.1. 8 de febrero de 2005.

3. Según la Coordinación Nacional de Causas dependiente de la Corte Suprema, a julio de 2025, el número de causas abiertas y de sentencias por crímenes de lesa humanidad durante la dictadura en Chile, en primera y segunda instancia, es de 2.234 y 436, respectivamente. Desde 2002 hasta julio de 2025, se han reportado 969 sentencias de la Corte Suprema en causas de crímenes de lesa humanidad durante la dictadura (Oficio N° 325-2025 de la Corte Suprema del 26 de agosto de 2025 en respuesta al INDH).

a terminar con los *pactos de silencio* respecto de los crímenes y, de esa manera, favorecer el acceso a la justicia y la reparación.

En este ámbito, el valiente trabajo de las organizaciones y agrupaciones de derechos humanos que denunciaron lo ocurrido durante la dictadura (1973-1990) y prestaron asistencia a las víctimas y sobrevivientes fue fundamental, pues compilaron documentación derivada de la actividad de defensa de los derechos humanos y registraron información sobre los hechos y sus consecuencias, mientras ocurrían (Bernasconi et al., 2017). Durante la transición a la democracia, otro tipo de organizaciones, como los sitios de memoria y, más tarde, el *Museo de la Memoria y los Derechos Humanos*, también han contribuido a reunir documentos sobre el período y desarrollar archivos testimoniales de carácter audiovisual, a los cuales se sumaron, en parte, aquellos elaborados por las organizaciones de derechos humanos, contribuyendo de un modo fundamental al acervo documental disponible sobre esa época.

En general, con los denominados coloquialmente *archivos de memoria y derechos humanos* se ha avanzado en la elaboración de catálogos y descripciones, y las organizaciones han puesto su documentación a disposición del público, una tarea primordial no sólo para garantizar que la sociedad en su conjunto conozca sobre los hechos ocurridos sino también contribuir a la memoria histórica. Asimismo, el Estado ha declarado monumentos nacionales⁴ a algunos de estos fondos documentales⁵. Sin embargo, como se verá en el desarrollo del capítulo, existen dificultades para acceder a la información de estos archivos.

4. Ley 17.288 que legisla sobre monumentos nacionales y modifica las leyes 16.617 y 16.719; deroga el Decreto Ley 651 del 17 de octubre de 1925. Han sido declarados Monumentos Nacionales los Archivos de la Vicaría de la Solidaridad, 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, de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación, y documentos incautados desde la ex *Colonia Dignidad*.

5. Un *fondo documental* es el conjunto de documentos de archivo producidos por una institución en el transcurso de un periodo en relación con una actividad que le es propia. Estos documentos se clasifican, ordenan y describen según un criterio de clasificación archivística.

La documentación producida por las instituciones públicas durante la dictadura se encuentra custodiada por el Archivo Nacional⁶, a excepción de los fondos documentales del Ministerio de Defensa y las Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad Pública, así como sus organismos dependientes, que fueron excluidos –a través de la Ley 18.771 de 1989– de la obligación de remitir su documentación y fueron autorizados para destruirla transcurridos cinco años desde su elaboración.

A pesar de dichas restricciones, en las últimas décadas, se ha logrado acceder a “documentación militar sobre violaciones a los derechos humanos que aún se encontraban ocultas” (Archivo Nacional, 2024, p. 14). Entre estos casos figuran los expedientes de *Colonia Dignidad*⁷ y las cintas que revelan las actividades del ex agente de la DINA, Eugenio Berrios, que fueron halladas en 2023 por profesionales del Centro de Investigación Periodística de la Universidad Diego Portales (CIP) en el expediente de la causa por el asesinato del conservador de bienes raíces de Santiago, Renato León Zenteno, y que habían sido entregadas por la esposa del agente, Gladys Schmeisser, en los años noventa⁸ (Pizarro, 2023).

En este ámbito, y como resultado de décadas de demandas persistentes por parte de los organismos de familiares y víctimas de violaciones a los derechos humanos, el Gobierno del Presidente Gabriel Boric lanzó en 2023 el *Plan Nacional de Búsqueda y Justicia* de personas detenidas desaparecidas (Decreto N° 98 del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos⁹). El Plan de búsqueda, como se lo conoce, es un

6. DFL 5.200 de 1929.

7. El archivo de *Colonia Dignidad* fue descubierto tras allanamientos policiales efectuados en los años 2000 y 2005 en la Colonia. Sin embargo, la documentación se mantuvo en la Jefatura de Inteligencia Policial (JIPOL) de la Policía de Investigaciones de Chile (PDI) hasta diciembre de 2017, cuando fue transferida al Archivo Nacional por el juez Jorge Zepeda, quien sustanció las causas por abusos sexuales y delitos de lesa humanidad contra los jerarcas de esta organización.

8. Estas han sido parcialmente publicadas a través del podcast *Berrios*, los casetes secretos desarrollado por el CIP, disponible en <https://cip.udp.cl/podcast/berrios-los-casetes-secretos-del-quimico-de-pinochet/>

9. Del 6 de septiembre de 2023, publicado en Diario Oficial el 10 de noviembre de 2023.

hito fundamental que contempla la revisión de archivos estatales nunca antes analizados, con el fin de acceder a información que pueda contribuir a determinar el destino final de las víctimas. Esto ha significado un impulso en materia archivística y el reconocimiento del valor de estos documentos en la búsqueda de la verdad.

En este contexto, los archivos¹⁰ que registran violaciones de derechos humanos cumplen múltiples funciones. Desde una perspectiva de justicia transicional, los documentos guardados en estos archivos son insumos indispensables para los procesos judiciales, pues permiten identificar patrones de responsabilidad estatal, establecer cadenas de mando y aportar pruebas en causas de desaparición forzada o crímenes de lesa humanidad. Desde el punto de vista de la reparación, los archivos permiten a las familias acceder a información sobre sus seres queridos, rompiendo décadas de silencio. Finalmente, en una dimensión social y de compromiso democrático, estos archivos garantizan que la memoria sobre lo ocurrido no quede oculta, promoviendo la educación en derechos humanos y la no repetición.

No obstante, la apertura y preservación de archivos enfrenta múltiples tensiones. Por un lado, se invocan argumentos relativos a la seguridad nacional, confidencialidad o protección de datos personales, para restringir su acceso (aún quedan documentos en reserva —por ejemplo, aquellos del Informe Valech con restricciones de acceso hasta 2054— y archivos militares y policiales que permanecen clasificados). Por otra parte, subsisten prácticas de ocultamiento que dificultan la plena disponibilidad de la información. Además, muchos archivos no han sido categorizados, descritos ni tampoco digitalizados, debido al trabajo

10. Se entiende por *documentos de archivo* los materiales y documentos producidos o recibidos por una institución u organización en el transcurso de sus actividades o en ejercicio de sus obligaciones legales. El término *archivos* se refiere a los documentos de valor duradero o permanente, así como a la institución que los gestiona y al edificio que los alberga. Los archivos pueden encontrarse en cualquier formato físico, desde el papel hasta el audiovisual y electrónico, y pueden ser públicos o confidenciales (ONU, ACNUDH, *Instrumentos del Estado de Derecho para sociedades que han salido de un conflicto*. Archivos, pág. 46, 2015).

y alto costo que implica. Estas limitaciones generan tensiones con el derecho de las víctimas y de la sociedad a conocer la verdad en un tiempo razonable. Si bien el desafío es armonizar el derecho a la verdad con otros derechos legítimos, no se debe olvidar que, en contextos de crímenes de lesa humanidad, el acceso a la información debe regirse por el principio de máxima divulgación, conforme a los estándares internacionales de derechos humanos.

Tras 52 años desde el golpe de Estado, la cuestión del derecho a la verdad y el acceso a la información constata la relevancia de avanzar en políticas integrales de memoria, verdad y justicia, donde los archivos no sean vistos como simples depósitos documentales, sino como espacios vivos de dignificación, reparación y construcción democrática.

A partir de lo expuesto, el presente capítulo analiza el estado del cumplimiento de las obligaciones del Estado en materia del derecho a la verdad, específicamente respecto al acceso a archivos que contienen (o podrían contener) información sobre los crímenes de lesa humanidad cometidos por la dictadura¹¹. En esa línea, se identifican y describen las obligaciones y estándares internacionales en materia de derecho a la verdad, en cuanto al acceso a información y documentación sobre las violaciones a los derechos humanos; las medidas adoptadas por el Estado de Chile para cumplir con la identificación, preservación y acceso a archivos que documentan las violaciones a los derechos humanos y que permitan el esclarecimiento de los hechos; y se analizan las medidas adoptadas por el Estado para garantizar el acceso a archivos que documentan las violaciones a los derechos humanos, así como identificar las brechas existentes entre las obligaciones en esta materia y las acciones adoptadas por el Estado. Al finalizar, se realizan recomendaciones para avanzar en el acceso a la verdad y las garantías de no repetición.

11. El INDH ha abordado el derecho a la verdad en los Informes Anuales de los años 2011, 2012, 2014, 2020 y 2023. Por esa razón, en este capítulo se abordan únicamente los estándares referidos al trabajo documental y de archivos.

II. Obligaciones y estándares de derechos humanos

En 1991, la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías¹² dependiente de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, encargó al Relator Especial Luis Joinet un informe acerca de la cuestión de la impunidad de los autores de violaciones de los derechos humanos que, por primera vez, introdujo el derecho a la verdad como un principio del derecho a saber, entendido no sólo como un derecho individual de las víctimas de violaciones a los derechos humanos y de sus familiares, sino como un derecho colectivo¹³. En su informe, el Relator precisó que el derecho a la verdad incluye conocer los acontecimientos sucedidos, así como las circunstancias y motivos que condujeron a la violación masiva y sistemática de los derechos humanos y, en particular, el destino de las personas desaparecidas.

En 2005, la Comisión de Derechos Humanos¹⁴ solicitó al Secretario General el nombramiento de una persona experta para actualizar el *Conjunto de principios para la protección y promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad*, elaborados previamente por Joinet. El informe¹⁵ elaborado por Diane Orentlicher “reafirma en gran medida y preserva los principios según fueron

12. La Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos (antes Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías) fue un organismo subsidiario de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU (hoy Consejo de Derechos Humanos). Se estableció en 1947 y se disolvió en agosto de 2006.

13. Comisión de Derechos Humanos Subcomisión de Prevención de discriminaciones y Protección de las Minorías. La cuestión de la impunidad de los autores de violaciones de los derechos humanos (civiles y políticos) E/CN. 4/Sub. 2/1997/20/Rev.1, 2 octubre de 1997.

14. Comisión de Derechos Humanos, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Resolución sobre Impunidad 2004/72, 21 de abril de 2004.

15. Comisión de Derechos Humanos, Informe de Diane Orentlicher, experta independiente encargada de actualizar el Conjunto de principios para la lucha contra la impunidad. E/CN.4/2005/102, del 18 de febrero de 2005.

propuestos a la Subcomisión en 1997”¹⁶. Esta nueva versión destaca, a partir de las experiencias de comisiones de verdad en el mundo, la importancia de la participación de víctimas y de la ciudadanía en tanto dimensión colectiva del derecho a saber¹⁷ y la relevancia de los acervos documentales generados por dichas comisiones, subrayando la necesidad de “abordar cuestiones relacionadas con esta fuente de material documental”¹⁸.

El 2006, la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), en cumplimiento de una Resolución del Consejo de Derechos Humanos, presentó un estudio que sistematiza los estándares en la materia y señala: “El derecho a conocer la verdad acerca de las violaciones manifiestas de los derechos humanos y las infracciones graves de las normas de derechos humanos es un derecho autónomo e inalienable, vinculado a la obligación y el deber del Estado de proteger y garantizar los derechos humanos, realizar investigaciones eficaces y velar porque haya recursos efectivos y se obtenga reparación. Este derecho tiene aspectos tanto individuales como colectivos, y ha de considerarse como un derecho que no admite suspensión y no debe estar sujeto a restricciones”¹⁹.

Al describir la genealogía de su desarrollo y su base jurídica, el informe identifica sus raíces en el derecho internacional humanitario, particularmente en lo que se refiere al derecho de los familiares a conocer la suerte de las víctimas, y en la obligación de las partes en conflictos armados de buscar a los desaparecidos (artículo 32 del

16. Comisión de Derechos Humanos, Informe de Diane Orentlicher, experta independiente encargada de actualizar el Conjunto de principios para la lucha contra la impunidad. E/CN.4/2005/102, del 18 de febrero de 2005, párr.4.

17. Comisión de Derechos Humanos, Informe de Diane Orentlicher, experta independiente encargada de actualizar el Conjunto de principios para la lucha contra la impunidad. E/CN.4/2005/102, del 18 de febrero de 2005, párr.18.

18. Comisión de Derechos Humanos, Informe de Diane Orentlicher, experta independiente encargada de actualizar el Conjunto de principios para la lucha contra la impunidad. E/CN.4/2005/102, del 18 de febrero de 2005, párr.15.

19. ONU, Comisión de Derechos Humanos, E/CN.4/2006/91, 9 de enero de 2006.

Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949, Protocolo I). El Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja también han señalado que el derecho a conocer la verdad se aplica tanto a los conflictos armados internacionales como a los internos. Si bien en un principio sólo se hizo referencia a este derecho²⁰ en el contexto de las desapariciones forzadas, su definición se ha ampliado progresivamente a otras violaciones graves de los derechos humanos, como las ejecuciones extrajudiciales y la tortura. Desde hace más de una década, este derecho es reconocido expresamente en el preámbulo y en el artículo 24 de la *Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas*, ratificada por Chile en 2009, incluido el derecho de los familiares a conocer la verdad sobre las circunstancias de la desaparición forzada²¹, el conocimiento de los resultados de las investigaciones y el derecho a integrar organizaciones que buscan esclarecer esos hechos²².

Por otra parte, el derecho a la verdad es reconocido como uno de los pilares de la justicia transicional, junto con el derecho a la justicia, el derecho a reparación, las garantías de no repetición, y la memoria, establecidos en los principios para la protección y promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad y los principios y directrices básicas sobre el derecho de las víctimas de

20. El INDH ha abordado los estándares del derecho a la verdad en sus informes anuales de 2011, 2012, 2014, 2016, 2020, 2023 y 2024.

21. Numeral 2.

22. Numeral 7.

violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos²³.

A nivel regional, tanto la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) han basado sus decisiones sobre este derecho en el marco de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y la Convención Americana sobre Derechos Humanos²⁴.

La CIDH se refiere a este derecho en estos términos:

El derecho a la verdad comprende una doble dimensión. En primer lugar, se reconoce el derecho de las víctimas y sus familiares a conocer la verdad con respecto a los hechos que dieron lugar a graves violaciones de los derechos humanos, así como la identidad de quienes participaron en ellos. En segundo lugar, se reconoce que toda la sociedad tiene el irrenunciable derecho de conocer la verdad de lo ocurrido, así como las razones y circunstancias en las que aberrantes delitos llegaron a cometerse, a fin de evitar que esos hechos vuelvan a ocurrir²⁵.

23. Comisión de Derechos Humanos Subcomisión de Prevención de discriminaciones y Protección de las Minorías. La cuestión de la impunidad de los autores de violaciones de los derechos humanos (civiles y políticos) E/CN. 4/Sub. 2/1997/20/Rev.1 2 octubre de 1997; Comisión de Derechos Humanos, Informe de Diane Orentlicher, Experta independiente encargada de actualizar el Conjunto de principios para la lucha contra la impunidad. E/CN.4/2005/102/Add.1, del 8 de febrero de 2005; y Asamblea General de Naciones Unidas, Resolución 60/147, 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, 16 de diciembre de 2005.

24. Para más información sobre el desarrollo de este derecho ver OEA, *Comisión Interamericana de Derechos Humanos, "Derecho a la Verdad en las Américas"*, OEA/Ser.L/V/II.152, 2014.

25. CIDH, *Derecho a la verdad en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II.152 Doc.2, 13 de agosto de 2014, párr. 14.

En ese sentido, en las últimas décadas, la Corte IDH ha jugado un rol clave en la consolidación jurisprudencial del derecho a la verdad. Algunos ejemplos de sentencias en las cuales la Corte ha elaborado una argumentación contundente en relación con este derecho son el caso Velázquez Rodríguez vs. Honduras (1988), caso Barrios Altos vs. Perú (2001), caso Myrna Mack Chang vs. Guatemala (2003), casos Kawas Fernández vs. Honduras y Anzualdo Castro vs. Perú (2009), caso Gomes Lund y otros vs. Brasil (2010), caso Vázquez Durand vs. Ecuador (2017), caso Herzog vs. Brasil (2018), caso Familia Julien Grisonas vs. Argentina (2021), caso González Méndez y otros vs. México (2024), entre otros.

En todos ellos, la Corte ha argumentado respecto a la obligación de los Estados de investigar de oficio y cómo el acceso a la verdad es parte de la protección judicial; ha señalado que el derecho a la verdad es un derecho autónomo que impone al Estado el deber de investigar seria y efectivamente, sancionar a los responsables, preservar la memoria histórica y garantizar a víctimas, familiares y sociedad el acceso a la verdad completa de los hechos; ha establecido que la negación de información a los familiares respecto de la suerte y paradero de las víctimas constituye trato cruel e inhumano; ha dicho que las leyes de amnistía impiden el esclarecimiento de los hechos (en Chile el Decreto Ley 2191 sigue vigente) y niegan el derecho a la verdad; ha señalado que el derecho a la verdad es una justa expectativa de las víctimas y la sociedad, y que se vincula al deber estatal de investigar y divulgar la verdad histórica; ha recalcado que la sociedad tiene un derecho irrenunciable a la verdad sobre violaciones graves y que esta debe ser integral, pública y accesible; y finalmente, sobre el tema específico de este capítulo, ha destacado la necesidad de abrir archivos y preservar documentación como parte de las obligaciones estatales.

Una parte sustancial de consagrar el derecho a la verdad se relaciona con la conservación y consulta de los archivos que documentan los crímenes. En este ámbito, también es relevante contar con un trabajo interdisciplinario, que incorpore los enfoques intercultural y de género

para abordar las políticas de verdad y memoria²⁶, considerando la interseccionalidad de las identidades y características de las víctimas²⁷.

De acuerdo con los estándares internacionales, se deben conservar y disponer las colecciones de documentos con información que permiten conocer las violaciones de los derechos humanos, en el ámbito de las acciones desarrolladas por: a) organismos gubernamentales nacionales, en particular los que hayan desempeñado una función importante en relación con las violaciones de los derechos humanos; b) organismos locales, tales como comisarías de policías, que hayan participado en violaciones de los derechos humanos; c) organismos estatales, incluida la oficina del fiscal y el poder judicial, que participan en la protección de los derechos humanos; y d) materiales reunidos por las comisiones de la verdad y otros órganos de investigación²⁸.

La CIDH ha recomendado considerar también los archivos no estatales de valor público, provenientes de organismos no gubernamentales e instituciones que hubieran presentado acciones de protección, entre otros, que pudieran contener información sobre las violaciones a los derechos humanos²⁹.

26. CIDH, Compendio de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre verdad, memoria, justicia y reparación en contextos transicionales. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 121, 12 de abril de 2021.

27. Consejo de Derechos Humanos, Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, Bernard Duhaime. A/HRC/57/50, 15 de julio de 2024.

28. Comisión de Derechos Humanos, Conjunto de principios para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad. E/CN.4/2005/102/Add.1, 8 de febrero de 2005, pág.6.

29. CIDH, Resolución 3/2019. Principios sobre Políticas Públicas de Memoria en las Américas, 27 de mayo de 2017.

Para preservar los archivos y la posibilidad de consultarlos, tanto el sistema universal de derechos humanos como el interamericano, han recomendado adoptar las siguientes medidas³⁰:

- Proteger y prevenir la sustracción, destrucción, ocultación o falsificación de archivos.
- Desarrollar esfuerzos para reconstruir o recuperar información que fue destruida o ilegalmente sustraída.
- Realizar inventarios de archivos disponibles, estatales y no estatales de valor público, incluidos los existentes en otros países.
- Realizar operativos de búsqueda de documentación y audiencias para su localización.
- Clasificar y sistematizar documentos.
- Trabajar colaborativamente con comunidades y grupos de personas afectadas, así como con organizaciones de derechos humanos.
- Adaptar a la nueva situación de la reglamentación sobre el acceso de archivos y su consulta, otorgando derecho a toda persona que sea imputada la garantía de su derecho a respuesta y que éste sea incluido en su expediente.
- Procurar que el secreto o las excepciones sobre seguridad nacional no obstaculicen el acceso a información por parte de las autoridades judiciales o administrativas encargadas de los procesos penales.
- Confeccionar registros sobre el avance de las investigaciones judiciales.

La CIDH también ha señalado que “en ningún caso puede quedar a la discreción de un órgano estatal a cuyos miembros se les atribuye la comisión del hecho ilícito la decisión final sobre la existencia de

30. CIDH, La cuestión de la impunidad de los autores de violaciones de los derechos humanos (civiles y políticos). M. Joinet en aplicación de la decisión 1996/119 de la Subcomisión. E/CN. 4/Sub. 2/1997/20/Rev.1, 2 de octubre de 1997. Párr.25; CIDH, Resolución 3/2019. Principios sobre Políticas Públicas de Memoria en las Américas, 9 de noviembre de 2019.

la documentación requerida”³¹. Complementariamente, el derecho al acceso a la información constituye un mecanismo esencial para esclarecer lo sucedido (INDH, 2013, p. 261). En caso de establecerse restricciones, el Estado tiene “la obligación de definir en forma precisa y clara, a través de una ley en sentido formal y material, las causales para restringir el acceso a cierta información”³². Argumentos como el secreto de Estado o la confidencialidad de la información no pueden constituir obstáculos para la entrega de información relevante en el contexto de una investigación judicial ni para el esclarecimiento de los crímenes³³.

En relación con la satisfacción de las víctimas, 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* señalan que éstas tienen el “derecho a solicitar y obtener información sobre las causas de su victimización y sobre las causas y condiciones de las violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de las violaciones graves del derecho internacional humanitario”³⁴. Además, la “verificación de los hechos y la revelación pública y completa de la verdad, en la medida en que esa revelación no provoque más daños o amenace la seguridad y los intereses de la víctima, de sus familiares, de los testigos o de personas que han intervenido para ayudar a la víctima o impedir que se produzcan

31. CIDH, Verdad, Memoria, Justicia y Reparación en Contextos Transicionales: Estándares Interamericanos, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 121, 12 de abril de 2021, párr. 148.

32. CIDH, Derecho a la verdad en las Américas, OEA/Ser.L/V/II.152 Doc.2, 13 de agosto de 2014, párr. 25.

33. Corte IDH. Caso Maldonado Vargas y otros vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de septiembre de 2015. Serie C No. 300, párr. 89.

34. Asamblea General de Naciones Unidas, Resolución 60/147, 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, 16 de diciembre de 2005. Párr. 24.

nuevas violaciones”³⁵ puede resultar reparatoria o incluso un alivio para las familias de las víctimas³⁶.

Asimismo, el conocimiento público de las circunstancias y hechos asociados a graves violaciones a los derechos humanos y la identidad de sus responsables contribuye a la prevención de estos crímenes³⁷ y, al mismo tiempo, evitan el surgimiento de tesis negacionistas sobre los hechos documentados en los archivos³⁸.

1. Marco legal de los archivos y acceso a la verdad

Según la normativa chilena, toda la documentación producida por las instituciones del Estado debe ser enviada al Archivo Nacional, institución mandatada como custodia que centraliza la información pública. Creado en 1927³⁹, este organismo fue el resultado de la fusión de los –hasta entonces– Archivo Histórico Nacional y Archivo General de Gobierno. La disposición legal que creó el Archivo Nacional establecía, en su artículo 9, el envío de toda la documentación ministerial a esa institución cada cinco años. Posteriormente, con la promulgación del Decreto con Fuerza de Ley 5.200 (en adelante DFL 5.200) del 10 de diciembre de 1929, se creó la Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos,

35. Asamblea General de Naciones Unidas, Resolución 60/147, 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, 16 de diciembre de 2005, párr. 22.

36. Corte IDH. Caso Ticona Estrada y otros vs. Bolivia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2008. Serie C No. 191, párr. 155; Caso Chitay Nech y otros vs. Guatemala. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de mayo de 2010. Serie C No. 212, párr. 222.

37. CIDH, Informe No. 37/00, Caso 11.481, Monseñor Oscar Arnulfo Romero y Galdámez, El Salvador, 13 de abril de 2000, párr. 148.

38. CIDH, Resolución 3/2019. Principios sobre Políticas Públicas de Memoria en las Américas, 27 de mayo de 2017.

39. Decreto con fuerza de ley 7.217 del Ministerio de Educación Pública, del 25 de noviembre de 1927.

que consolidó su dependencia del Ministerio de Educación (Iduarte, 2024). Este modelo se mantuvo hasta la promulgación de la Ley 21.045 que creó el Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio el 13 de octubre de 2017, y que en su artículo 29⁴⁰ establece que el Archivo Nacional pasa a ser parte del Servicio Nacional del Patrimonio Cultural dependiente de ese Ministerio⁴¹.

Más allá de las modificaciones relativas a la dependencia legal del Archivo Nacional, la disposición que en Chile regula los archivos sigue siendo el DFL 5.200 de 1929. Esta disposición ha sido cuestionada y considerada insuficiente, especialmente en lo relativo a la transparencia, el acceso y la conservación archivística. Al respecto, “no se establecieron los criterios de conservación o a qué tipo de procedimiento debía ser sometida la documentación una vez ingresada a la institución” (Iduarte, 2024, p. 116).

En cuanto a la normativa que regula la conservación archivística del Estado, durante la dictadura se establecieron cambios orientados, principalmente, a profundizar las restricciones en materia de acceso y transparencia, cuestión que expresa “la importancia fundamental de los documentos dentro del contexto político dictatorial, los que además muestran cómo (...) se reforzó el ocultamiento de acciones represivas” (Archivo Nacional, 2024, p. 14).

En primer lugar, se dictó el Decreto Supremo 291 del 15 de febrero de 1974 que fijó las normas para la elaboración de documentos e introdujo

40. El punto 2 del artículo 29 de la Ley 21.045 define que el Archivo Nacional “tendrá como misión reunir, organizar, preservar, investigar y difundir el conjunto de documentos, independientemente de su edad, forma o soporte, producidos orgánicamente y/o acumulados y utilizados por una persona, familia o institución en el curso de sus actividades y funciones, así como todos aquellos documentos relevantes para la historia y desarrollo del país. Para cumplir sus funciones también desarrollará un archivo electrónico, en conformidad con sus disponibilidades presupuestarias”.

41. Por otro lado, el artículo 33 de la misma Ley 21.045 determina la creación de un Sistema Nacional de Archivos (SINAR), constituido por “el Archivo Nacional de Chile y los archivos regionales, en su caso, y por todos aquellos archivos privados que se integren al sistema voluntariamente”.

en su artículo 1 la clasificación de documentos secretos y reservados⁴². Con ello fue posible impedir el acceso y conocimiento público de las acciones de la dictadura “como la emisión de documentos que determinaron la detención, expulsión y ejecución de miles de chilenos y extranjeros dentro y fuera de Chile” (Iduarte, 2024, p. 159).

Posteriormente, en 1980, vía Decreto Supremo 721, se creó la Comisión de Selección para los efectos de descarte de documentos oficiales⁴³. Esta normativa derogó la letra g) del artículo 3 del reglamento 14.735 del Archivo Nacional de 1962, que facultaba al jefe del servicio para autorizar la destrucción de documentación. Sin embargo, la circular 28.704 de 1981 de la Contraloría General de la República determinó en su punto 1 que “la autorización para eliminar documentos de los Servicios de la Administración Pública propiamente tal compete otorgarla, por regla general, al presidente de la República, en uso de las atribuciones que como jefe de Estado le confiere la Constitución Política”, lo que volvió “innecesarias las comisiones de expertos en materia de eliminación, contribuyendo a acelerar procesos de destrucción documental en el Chile de Pinochet” (Iduarte, 2024, p. 161).

Con todo, el cambio más importante en materia de acceso a documentos relativos a las violaciones de los derechos humanos fue la introducción de la Ley 18.771 de 1989, que eximió a las Fuerzas Armadas y al Ministerio

42. 1) Documentos secretos, los cuales solo podrían ser conocidos “por las autoridades o personas a las cuales vayan dirigidos y por quienes deban intervenir en su estudio o resolución”; 2) documentos reservados, definidos como aquellos “traten de materias que, atendida su naturaleza, deban ser conocidas únicamente en el ámbito del departamento, sección u oficina a que sean remitidos”; y 3) documentos ordinarios, clasificados como documentos que pueden ser de dominio público.

43. Promulgada el 24 de enero de 1980. Según este Decreto, la comisión debía estar compuesta por el conservador del Archivo Nacional, presidente de la comisión; un miembro de número de la academia de Historia designado por éste; un profesor universitario de Historia Jurídica o de Derecho Histórico, nombrado por el Ministerio de Educación; el jefe de la oficina de partes, archivos y *microfilms* del Ministerio de Educación; un representante de la Comisión Nacional de Reforma Administrativa designado por su presidente; y un funcionario del Archivo Nacional designado por el Director de Bibliotecas, Archivos y Museos.

de Defensa del envío periódico de la documentación que producían, otorgándoles además facultades de eliminación de archivos. Así, se blindó a las principales instituciones vinculadas a la actividad represiva durante el régimen, propinando un “gran golpe a la transparencia de la documentación Estatal” (Aguayo y Victoriano, 2021, p. 63). De esta manera, se ha perpetuado una fragmentación de la documentación pública, que se ha hecho evidente ante la necesidad de conocer, acceder y estudiar la documentación estatal que podría dar cuenta de las acciones que sustentaron las violaciones masivas y sistemáticas a los derechos humanos ocurridas durante la dictadura.

Finalmente, el 19 de octubre de 1989 se promulgó la Ley 18.845 que establece sistemas de microcopias o micrograbación de documentos. Esta normativa –actualizada en 2019 mediante la Ley 21.180 sobre transformación digital del Estado⁴⁴– obliga a generar una copia en microforma o digital de toda la documentación producida por el Estado, que haya sido donada por privados y tenga valor patrimonial.

En cuanto a la destrucción de documentos originales, el artículo 6 prohíbe “la destrucción de todo documento de valor histórico o cultural, aunque conste en una microforma”, sin embargo, permite eliminar “los demás documentos en soporte físico que consten en una microforma (...) una vez transcurridos diez años desde la fecha de la micro copia o micro grabado si se trata de instrumentos públicos o cinco años si fueran instrumentos privados”. En última instancia, confiere al conservador del Archivo Nacional⁴⁵ la posibilidad de “decidir sobre la conservación o destrucción de los documentos que estén en su poder”.

En su artículo 10, la Ley 18.845 que establece sistemas de microcopias, reconoce las restricciones de acceso impuestas por el DFL 5.200 de 1929, introducido por la Ley 18.771. Este artículo confirma la facultad de las Fuerzas Armadas y de Orden y del Ministerio de Defensa para destruir documentación, pero “con las limitaciones de acuerdo con

44. Publicada el 11 de noviembre de 2019.

45. Este cargo es provisto a través de concurso público.

el procedimiento que establece la presente ley”. Es decir, incluso las instituciones excluidas del envío periódico de documentación al Archivo Nacional deben mantener microformas.

En democracia, una medida relevante adoptada en el ámbito archivístico fue la modificación parcial del Decreto Supremo 291 de 1974⁴⁶, que determinó que “salvo excepciones establecidas por ley, los documentos clasificados [...] ingresarán al Archivo Nacional [...] y los “Reservados” o “Secretos” conservarán su naturaleza, excluyéndose de su conocimiento público durante el plazo de 10 y 20 años, respectivamente, contados desde su emisión”⁴⁷. Con la entrada en vigor de la Ley sobre Acceso a la Información Pública⁴⁸ en 2008, “las caracterizaciones restrictivas de los documentos emitidos por funcionarios del Estado desaparecieron, salvo las restricciones de información establecidas por la misma ley”⁴⁹ (Iduarte, 2024, p. 159).

Si bien el artículo 13.2 de la *Convención Americana sobre Derechos Humanos* reconoce como límites legítimos al ejercicio del derecho a la libertad de expresión, el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas, tanto la Corte IDH como la CIDH han establecido una ponderación entre seguridad nacional y acceso a la información en casos de violaciones a los derechos humanos, donde ha primado el derecho de las víctimas a conocer la verdad. Desde esa perspectiva, la restricción impuesta en razón de la seguridad nacional “nunca puede

46. Modificación realizada mediante Decreto Supremo 1.193 del 8 de septiembre de 1994.

47. Artículo único agregado al número 6° del Decreto Supremo N° 291, del Ministerio del Interior, de 1974.

48. Ley 20.285, conocida como ley de transparencia, publicada el 20 de agosto de 2008.

49. Las excepciones quedaron establecidas en el artículo 21 de la Ley. En lo sustantivo, las causales de secreto o reserva para denegar el acceso a la información son aquellas que pueden afectar el funcionamiento del órgano requerido; los derechos de las personas; a la seguridad de la nación “particularmente si se refiere a la defensa nacional o la mantención del orden público”; el interés nacional “en especial si se refieren a la salud pública o las relaciones internacionales”; y documentos declarados como reservados o secretos por ley de quórum calificado.

abarcando el secreto sobre actividades estatales criminales como la tortura o la desaparición forzada de personas”⁵⁰.

En ese sentido, la vigencia del artículo 14 del DFL 5.200 de 1929 afecta “el esclarecimiento de la verdad, la obtención de justicia, y reparación demandada por familiares y víctimas de la represión política sufrida durante y después del golpe de Estado de 1973” (Archivo Nacional, 2024, p. 14).

Por otra parte, a pesar de que la Ley 20.285 establece en su artículo 10 el derecho de las personas a solicitar y recibir información generada por los órganos del Estado, en el ámbito archivístico la ley de transparencia “no contempla bajo ningún punto de vista la gestión de los archivos como el pilar fundamental para facilitar el acceso de los ciudadanos a la información producida por el Estado” (Iduarte, 2024, p. 190). Por lo tanto, “no incide directamente en la gestión de los archivos, ya que ni siquiera son mencionados” (Iduarte, 2024, p. 177). En ese sentido, aunque la Ley garantice normativamente el derecho de las personas a solicitar información pública, si esta u otra ley no establece criterios para un adecuado tratamiento y conservación de la documentación (de manera que se conserve en buen estado, organizada y ubicable), se dificulta la materialización de este derecho.

Por estas razones, la normativa actual “no es suficiente para la protección de los archivos. Si bien la ley de transparencia implica tener un orden en materia de archivos, no existe en la legislación chilena una normativa legal o ley que promueva la protección de estos” (Aguayo y Victoriano, 2021, p. 58). Esto deviene en la inexistencia de procesos adecuados de conservación, identificación y descripción de la información. Según el conservador del Archivo Nacional entre

50. CIDH, Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos: Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Capítulo III “Acceso a la Información sobre Violaciones a los Derechos Humanos”, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 5, 7 de marzo de 2011, párr.13.

2008 y 2015, Osvaldo Villaseca⁵¹, “una de las principales [causas de] denegaciones de información y documentos, es la no ubicación de éstos al interior de las instituciones”, situación que difícilmente se podrá modificar sin un marco regulatorio adecuado y actualizado que subsane el rezago de los archivos respecto de la normativa de transparencia en Chile (Comunicaciones Dibam, 2012). Para Valentina Rojas⁵², coordinadora del Archivo Nacional de Memoria del Archivo Nacional, esto significa que “las instituciones no priorizan sus archivos, no le dan presupuesto al tratamiento documental, no le dan importancia a los equipos que trabajan con sus archivos”. En su opinión, se requieren cambios urgentes en el cuerpo normativo vigente y en la política pública en relación con el resguardo y acceso documental en Chile. “Falta una política pública de Archivos más contundente”, subrayó Rojas, quien considera que la normativa vigente:

Es deficiente (la ley) que existe que es muy antigua (...) ya va a cumplir su centenario en una materia que evoluciona constantemente, y que ha tenido un montón de avances, sobre todo en las últimas décadas, teórica, metodológica, y también desde su visibilización política de la importancia de los archivos. Entonces creo que el que tengamos una legislación añeja, es grave.

En la misma línea, Sandra Gutiérrez, jefa del Archivo General Histórico del Ministerio de Relaciones Exteriores, señaló que “el Estado está al debe en el manejo de los archivos, el Archivo Nacional, el archivo de las instituciones, todos los archivos”⁵³.

Ante la necesidad de actualizar el marco normativo “personas vinculadas al área de la cultura y conservación patrimonial, archiveros y personal del Archivo Nacional han abogado por la creación de una Ley de Archivos

51. Comentarios realizados en la reunión *Reflexiones sobre los desafíos para la implementación de la ley de acceso a la información pública*, documentada en la edición N° 5 de la revista del Archivo Nacional (2012).

52. Entrevista realizada por el INDH el 29 de julio de 2025.

53. Entrevista realizada por el INDH el 28 de julio de 2025.

(...) que permita la conservación correcta de documentación importante para el país” (Aguayo y Victoriano, 2021, p. 58). En 2023 se presentó un anteproyecto de Ley General de Archivos, en esa ocasión la Subsecretaría del Patrimonio subrayó que la propuesta “permite dar viabilidad a los procesos de modernización del Estado al instruir la obligación de la actividad archivística que deberán desarrollar los Servicios Públicos en todos sus procesos documentales” (Archivo Nacional, 2023). Sin embargo, hasta la elaboración de este informe, no se ha presentado ni ingresado al Congreso un proyecto de Ley General de Archivos.

Como se ha señalado, en Chile solo se ha brindado acceso fragmentario y parcial a la documentación producida durante el régimen dictatorial. Esto se debe no sólo a los déficits normativos en materia de archivos, sino también porque está restringido el acceso a la información más sustantiva y relevante sobre las violaciones a los derechos humanos, ya sea a través de la Ley 18.771 o mediante el secreto impuesto sobre el archivo de las comisiones de verdad. Si bien en el caso de las comisiones Valech I y II los sobrevivientes o familiares pueden solicitar la información relativa a sus casos individuales y, eventualmente, compartirla públicamente, el secreto establecido por ley afecta el derecho a saber de la sociedad en su conjunto, entre otras dimensiones relevantes, que se abordarán más adelante.

2. Comisiones de verdad y acceso a los archivos de la administración y la represión

Cuando se recuperó la democracia en Chile, una de las primeras medidas adoptadas por el Gobierno del Presidente Patricio Aylwin Azócar, fue la creación de una comisión de verdad. Así, el 25 de abril de 1990, se creó la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación (conocida como comisión Rettig) con el objetivo de contribuir al esclarecimiento de las violaciones de los derechos humanos cometidas entre el 11 de septiembre de 1973 y el 11 de marzo de 1990, con consecuencia de muerte y desaparición forzada. Al finalizar su trabajo y tras la presentación del *Informe Rettig*, el Gobierno promulgó la Ley 19.123 que creó la Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación (1992) a la que se encomendó calificar la

posible condición de víctimas de aquellas personas que no alcanzaron a ser calificadas por la comisión anterior.

Posteriormente, durante el Gobierno del Presidente Ricardo Lagos Escobar, por medio del Decreto Supremo N° 1.040, del 26 de septiembre de 2003, se creó la Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura (conocida como comisión Valech I), cuyo propósito fue esclarecer la identidad de las personas que sufrieron privación de libertad y torturas por razones políticas. Con el fin de completar la labor de esta comisión, en 2010 se creó la Comisión Asesora Presidencial para la Calificación de Detenidos Desaparecidos, Ejecutados Políticos y Víctimas de Prisión Política y Tortura (conocida como Valech II).

Conforme a los estándares internacionales, las comisiones de verdad debieran tener pleno acceso a la información que requieren para cumplir su mandato. Sin embargo, en Chile estas comisiones enfrentaron serias dificultades para lograrlo. Un factor central de estas dificultades fue que, una vez conocido el resultado del plebiscito del 5 de octubre de 1988, el régimen militar desplegó un conjunto de acciones para ocultar, fragmentar y destruir la información relacionada con los crímenes de lesa humanidad.

En ese contexto, el 17 de enero de 1989 se promulgó la Ley 18.771 que dispuso que los archivos o documentos producidos por las Fuerzas Armadas y de Orden en el cumplimiento de sus funciones no estarían afectos a la obligatoriedad de ser transferidos periódicamente al Archivo Nacional, como ocurre con el resto de los órganos del Estado. Así, se posibilitó la eliminación de documentación ministerial sin necesidad de solicitar autorización previa al conservador/a del Archivo Nacional, al Presidente de la República o a cualquier otro poder u organismo del Estado. Los archivos que pueden ser eliminados corresponden al Ministerio de Defensa Nacional, las Fuerzas Armadas, de Orden y de

Seguridad, y los demás organismos dependientes de esa Secretaría de Estado o que se relacionen con el Supremo Gobierno por su intermedio⁵⁴.

Esta Ley tuvo importantes consecuencias para el trabajo de las comisiones de verdad. Como consigna el *Informe Rettig*, la gran mayoría de los servicios públicos a los que se solicitó información colaboraron con la Comisión, que despachó cerca de 2.000 oficios, de los cuales fueron respondidos aproximadamente el 80%. Así también, las organizaciones de derechos humanos de la sociedad civil proporcionaron toda la información que tenían disponible (Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación, 1996).

De acuerdo con lo señalado en el Tomo I del *Informe Rettig*, prácticamente todos los casos de los antecedentes recopilados indicaban la posible participación de agentes de las Fuerzas Armadas y de Orden. En este contexto, la Comisión solicitó al comandante en jefe del Ejército, Augusto Pinochet; al almirante Jorge Martínez Busch de la Armada; al general de la Fuerza Aérea, Fernando Matthei, y al general director de Carabineros, Rodolfo Stange, los antecedentes sobre los hechos que podrían existir en las instituciones a su cargo. Las respuestas señalaron invariablemente que “conforme a la legislación vigente y la reglamentación institucional respectiva, los antecedentes que pudieran haber existido respecto de estos hechos, en cumplimiento con las disposiciones jurídicas, habían sido incinerados o destruidos luego de transcurrido el plazo legal para hacerlo” (Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación, 1996, p. 5).

54. Ley 18.771 que Modifica Decreto con Fuerza de Ley 5.200, de 1929, del Ministerio de Educación Pública, del 17 de enero de 1989.

Quien fuera Secretario de la comisión Rettig, Jorge Correa Sutil⁵⁵, señaló:

Todos los organismos gubernamentales estuvieron, que yo recuerde, perfectamente disponibles. Ninguno nos puso una traba ni una dilación en la entrega de información. Fue al contrario. Creo yo que percibieron un compromiso del Gobierno y del Estado de Chile en que esta labor funcionara. Con la excepción, obviamente, de las cuatro ramas de las Fuerzas Armadas y Carabineros, que no entregaron ninguna información.

Luego agregó:

[Las Fuerzas Armadas señalaron que] o estaba todo incinerado conforme al decreto supremo o los expedientes de los consejos de guerra, que no habían sido ordenados a incinerar, se les habían quemado en un incendio o accidente. O sea, ya era la guinda de la torta, digamos. Nos estaban tomando el pelo. Esa era la sensación. Y seguíamos haciendo esfuerzos, porque era nuestro deber, pero no teníamos ninguna esperanza ya a esa altura de que nos entregaran nada.

Una experiencia similar vivieron las comisiones Valech I y II. El *Informe Valech I* reportó que tras enviar oficios al comandante en jefe del Ejército, Juan Emilio Cheyre, este respondió que existían dificultades para entregar la información solicitada, debido a que la gran mayoría de los militares que podrían haber tenido alguna información ya no eran parte de la institución; además aludió a que la reglamentación sobre destrucción de documentación transcurridos cinco años, determinaba que los documentos solicitados ya se encontraban destruidos y que la reestructuración y supresión que habían experimentado un significativo número de unidades militares, impedía conocer la ubicación de dichos

55. Abogado, profesor de la Escuela de Derecho de la Universidad Diego Portales, secretario de la comisión Rettig (1990-1991), delegado presidencial ante el Congreso para las reformas judiciales (1992-1995), subsecretario del Interior (2001-2006) y ministro del Tribunal Constitucional (2006-2009). Entrevista con el INDH realizada el 31 de julio de 2025.

documentos, si es que todavía existían (Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura, 2005, p. 60).

Respecto a la información sobre personas detenidas por DINA-CNI o registradas en la Secretaría Ejecutiva Nacional de Detenidos (SENDET), el Comandante en Jefe del Ejército, señaló que “las fuentes referidas desde las cuales se les solicita recabar información no pertenecieron al Ejército, por lo que en sus archivos, y agotadas las consultas internas, no existen registros y/o nóminas que permitan atender esta solicitud” (Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura, 2005, p. 61). No obstante, la causa por incineración de archivos de la CNI en dependencias del Ejército que llevó a cabo la ministra Paola Plaza, desmiente esta última aseveración del comandante Cheyre⁵⁶.

Por su parte, la *Mesa de Diálogo* (1999), convocada a fines del Gobierno del Presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle, reunió a representantes de las Fuerzas Armadas⁵⁷, organizaciones de derechos humanos y otras entidades referentes de la sociedad (iglesias y masonería) con el propósito de recolectar información sobre el destino de los detenidos desaparecidos. La instancia finalizó en junio de 2000 con el compromiso de las Fuerzas Armadas de realizar, durante los seis meses siguientes, todos los esfuerzos para obtener información útil para esclarecer el destino final de los detenidos desaparecidos. Como resultado, en enero de 2001, las Fuerzas Armadas y de Orden entregaron una nómina de 200 víctimas –entre ellas 180 identificadas y 20 NN– señalando lo que habría sido su destino final (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, s. f.). Sin embargo, tiempo después se descubrió que el listado contenía información falsa. Un ejemplo es el caso de David Urrutia, cuyos restos

56. Esta causa se aborda en detalle en el punto 2 del presente capítulo.

57. Según información disponible en el sitio web del Programa de Derechos Humanos, los integrantes de las Fuerzas Armadas y de Orden que participaron de la instancia y suscribieron al acuerdo final en el año 2000 fueron el brigadier general Juan Carlos Salgado Brocal, representante del Ejército; contralmirante Felipe Howard Brown, representante de la Armada; general Juan Ignacio Concha Besa, representante de la Aviación, y el general Reinaldo José Ríos Cataldo, representante de Carabineros. Información recuperada el 7 de octubre de 2025.

fueron encontrados en una fosa clandestina de Peldehue, mientras en el informe entregado por las Fuerzas Armadas figuraba como lanzado al mar a 40 millas de San Antonio (Memoria Viva, s/f).

Si bien no existe una cifra oficial del número de detenidos desaparecidos sobre los cuales se entregó información falsa, el abogado Luciano Fouillioux⁵⁸ señaló en entrevista con el INDH: “Hay personas [de las Fuerzas Armadas] que entregaron información parcelada; en la *Mesa de Diálogo*, nos entregaron 200 casos de los cuales había, por lo menos 30, que eran falsos, que estaba mala la información”.

Cabe destacar que, en 1990, la Contraloría General de la República realizó una interpretación⁵⁹ de la Ley 18.771 y estableció que la acción concerniente a la eliminación de documentación de la Central Nacional de Inteligencia (CNI), amparada por dicha Ley, no aplicaría ya que la CNI no era un organismo dependiente del Ministerio de Defensa Nacional, sino del Ministerio del Interior, por lo tanto, esa documentación debería ser enviada al Archivo Nacional al cumplir cinco años de antigüedad, tal como establece el DFL 5.200. En ese sentido, al negar la información que tenían disponible sobre la CNI y, probablemente también de su antecesora, la Dirección de Inteligencia Nacional (DINA), las Fuerzas Armadas incumplieron la Ley, puesto que el dictamen de la Contraloría ya estaba vigente cuando la comisión Rettig estaba trabajando.

De este modo, las organizaciones de la sociedad civil, conformadas al alero de las iglesias durante la dictadura, fueron quienes respaldaron y sostuvieron la labor de calificación de las comisiones de verdad, gracias al trabajo sistemático de registro y conformación de archivos que habían realizado desde que comenzaron a prestar atención a las víctimas de la represión política y sus familiares. Si bien actualmente

58. Abogado de la Vicaría de la Solidaridad, ex subsecretario de Estado, miembro de la *Mesa de Diálogo* por los Derechos Humanos (1999) y de la Comisión de Prisión Política y Tortura (comisión Valech I y II). Entrevista realizada por el INDH el 8 de julio de 2025.

59. El análisis de la Ley 18.771 corresponde al dictamen N° 25.192 del 4 de septiembre de 1990.

se están desarrollando algunas iniciativas estatales orientadas a identificar y organizar aquella documentación del Estado que da cuenta del rol de la administración pública en las violaciones a los derechos humanos, aún está vigente la disposición legal que restringe el acceso a los documentos producidos por las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad, y que, además, las faculta para eliminarlos. Esta situación representa una preocupación para el INDH porque persiste la dificultad para acceder a información sensible que aún pudiera existir sobre los crímenes cometidos.

En ese sentido, si eventualmente se constituye una comisión de verdad, nuevamente se dificultará el acceso a información sustancial. En numerosas ocasiones, el INDH ha recomendado⁶⁰ al Estado de Chile establecer una comisión de calificación permanente porque el tiempo de trabajo de las anteriores fue acotado –y excluyeron del registro de casos a víctimas y sobrevivientes que, por razones diversas, no se presentaron en esa oportunidad– o porque dejaron fuera del registro las violaciones a los derechos humanos de otro carácter como el exilio, el desplazamiento forzado, o la exoneración por razones políticas (INDH, 2023).

3. El secreto de los archivos: tensiones entre la privacidad y el derecho a saber

A pesar de las dificultades que enfrentaron para acceder a la información del Estado, las comisiones cumplieron un rol fundamental en el esclarecimiento de los hechos relacionados con las violaciones de derechos humanos, por medio del reconocimiento de las víctimas, la publicación de los informes de verdad y, posteriormente, la recomendación de medidas de reparación establecidas por ley para las víctimas y sus familiares.

Sin embargo, aún existen restricciones legales que impiden el acceso y consulta pública del contenido de las carpetas de los casos que

60. Específicamente, en los informes anuales de 2015, 2016, 2023 y 2024.

formaron parte de las comisiones de verdad. Respecto a la comisión Rettig, el artículo 2.3 de la Ley 19.123 de 1992⁶¹ estableció completa reserva sobre el acceso a la información, tanto de la comisión Rettig como de la propia Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación. Específicamente, establece: “El acceso a la información deberá asegurar la absoluta confidencialidad de ésta, sin perjuicio que los Tribunales de Justicia puedan acceder a dicha información, en los procesos sometidos a su conocimiento”.

En el caso de los archivos de la comisión Valech I, el carácter secreto de sus antecedentes quedó establecido en el artículo 15 de la Ley 19.992 de 2004, donde indica que “el secreto establecido en el inciso anterior se mantendrá durante el plazo de 50 años, período en que los antecedentes sobre los que recae quedarán bajo la custodia del Ministerio del Interior”. En cuanto a los antecedentes relativos a la comisión Valech II, su reserva quedó establecida en el artículo 3 transitorio de la Ley 20.405, que señala: “todas las actuaciones que realice la Comisión, así como todos los antecedentes que reciba, tendrán el carácter de reservados, para todos los efectos legales”.

El carácter de reserva de los antecedentes recibidos por las comisiones ha sido objeto de discusión en el ámbito político y público. Para justificar el secreto, se ha argumentado la intención de proteger el derecho a privacidad de las víctimas y respetar su dignidad, y también que este elemento habría sido clave para que las víctimas se acercaran a las comisiones y estuvieran dispuestas a declarar. En esa línea, Luciano Fouilloux, integrante de la comisión Valech I dijo que fue muy importante “que la gente tuviera confianza en poder ir y cooperar y contar” y ejemplificó con los casos de mujeres: “las experiencias que ellas habían vivido durante época de detención y de torturas, eran de tal envergadura, que muchas de ellas era la primera vez que las contaban, y no las conocían ni siquiera sus familiares”.

61. Ley 19.123 que crea la Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación.

A su vez, el razonamiento tras el establecimiento del secreto considera que “el titular mantiene su libertad de dar a conocer o proporcionar a terceros dichos antecedentes” (Meza-Lopehandía, 2016, p. 8). En ese sentido, Claudio Herrera Jarpa⁶², secretario ejecutivo de la comisión Valech II y abogado coordinador de la zona norte en Valech I, comentó: “el secreto estaba puesto en función y en beneficio de las víctimas y no de los victimarios, porque no teníamos ningún tipo de potestades jurisdiccionales”.

En los hechos, esta restricción legal sobre la documentación ha sido un impedimento para el conocimiento público de las circunstancias específicas de los casos de violaciones a los derechos humanos, impidiendo el cruce de información que podría aportar a la identificación de responsabilidades en los actos denunciados. En ese sentido, Herrera señaló que “se exageró mucho el cómo después se entendió la prohibición, porque la prohibición fue incluso para los mismos tribunales de justicia”.

Las organizaciones de la sociedad civil han impulsado iniciativas para promover la eliminación del secreto, por ejemplo, la campaña *No Más Archivos Secretos* del espacio de memoria Londres 38 (Londres 38, s. f.). En esa línea, Leslie Araneda, coordinadora del archivo digital de ese sitio de memoria sostiene que “nunca se les preguntó [a las víctimas] si querían que fuera secreto cuando testimoniaron”⁶³.

En consecuencia, si bien existe una tensión entre el secreto legal establecido para los archivos de las comisiones y el derecho a la verdad en contextos de violaciones a los derechos humanos, el criterio que debe primar, según la Corte IDH, es que “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 judiciales o administrativas encargadas de la

62. Entrevista realizada el 5 de agosto de 2025.

63. Entrevista realizada el 17 de julio de 2025.

investigación de procesos pendientes o su entrega para el avance de investigaciones judiciales”⁶⁴. Sobre este punto, el Comité de Derechos Humanos, en su informe de observaciones finales de 2007 recomendó que el Estado parte “debería hacer pública toda la documentación colectada por la Comisión Verdad y Reconciliación, y la Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura (CNPPT), susceptible de contribuir a la identificación de aquellos responsables de ejecuciones extrajudiciales, desapariciones forzadas y tortura”⁶⁵. Asimismo, el INDH ha recomendado en reiteradas oportunidades 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 (INDH, 2023, p. 68).

Sin ir más lejos, estas restricciones legales han impedido, incluso al INDH, entregar información relativa a los archivos Valech, en particular, respecto de los resultados de análisis estadísticos innominados que, conforme a la normativa vigente, podrían infringir la reserva de la documentación⁶⁶. No obstante, como depositario de la documentación, el INDH ha llevado a cabo acciones orientadas a su adecuada conservación y tratamiento⁶⁷.

Con respecto a la digitalización de los archivos, el INDH desarrolló una plataforma cuyo objetivo es almacenar y organizar la documentación

64. Corte IDH. Caso Myrna Mack Chang vs. Guatemala. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2003, párr. 180.

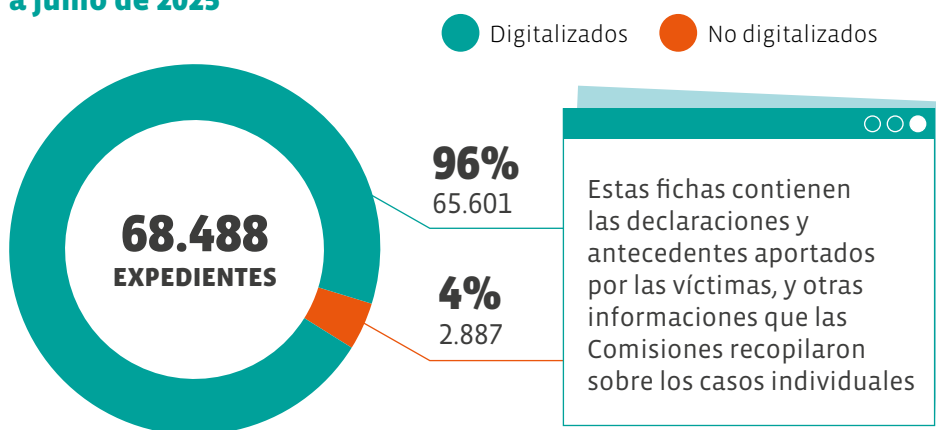
65. Comité de Derechos Humanos, Examen de los Informes presentados por los Estados partes con arreglo al Artículo 40 del pacto, Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos de Chile. CCPR/C/CHL/CO/5, 17 de abril de 2007, párr. 9.

66. Consejo para la Transparencia, Rol C1903-24 del 11 de julio de 2024.

67. La documentación relativa a las comisiones Valech I y II se encuentra en un depósito adecuado para su conservación en el Museo de la Memoria y los Derechos Humanos con acceso restringido.

de los expedientes Valech. La documentación está clasificada por comisión y calificación, donde cada registro o carpeta asociada a una persona declarante contiene su información personal y la ubicación del expediente dentro del archivo. En términos del avance de este trabajo, al 30 de junio de 2025 se han digitalizado 65.601 expedientes de un total de 68.488, lo que corresponde a un 96%.

Expedientes Valech digitalizados a junio de 2025



La entrega de documentación a sus titulares comenzó en 2015 y consideraba documentos públicos y personales aportados por las víctimas, aunque inicialmente no incluyó aquellos documentos e informes levantados por la Comisión para revisar los casos. Posteriormente, el Consejo del INDH⁶⁸ decidió entregar a las víctimas solicitantes todos los documentos que obren en carpetas de calificación, con el cuidado de no vulnerar derechos de terceras víctimas y/o declarantes.

Por último, respecto a la entrega de información a los tribunales de justicia, si bien existe una prohibición explícita de entrega para la documentación Valech I que incluye a las magistraturas, el INDH solicitó a la Contraloría General de la República una reconsideración parcial de

68. Acta de la sesión N° 322 del Consejo del INDH del 26 de septiembre de 2016.

lo resuelto⁶⁹ para poder entregar a los tribunales la información que soliciten en el marco de investigaciones de casos de lesa humanidad cometidos durante la dictadura. En julio de 2014, la Contraloría⁷⁰ dictaminó, respecto de los antecedentes correspondientes a Valech II, que son los propios tribunales de justicia quienes deben decidir si requerir o no esta información, conforme a sus potestades establecidas en el artículo 76 de la Carta Fundamental. En ese sentido, debido a que en el caso de Valech I no es posible remitir información directamente solicitada por los tribunales, el INDH procede a solicitar autorización del titular para ratificar su envío. Al 30 de junio de 2025, se han entregado 12.919 carpetas a víctimas y familiares y se han facilitado 1.077 expedientes a los tribunales de justicia.

Entrega de expedientes Valech I y II a los tribunales de justicia



La discusión respecto al alcance de los archivos de las comisiones de verdad sigue abierta, y se han propuesto alternativas para resolver la colisión entre el derecho individual de las víctimas y el derecho a saber de la sociedad en su conjunto. Entre ellas, la inversión del secreto, es decir, hacer públicos los antecedentes salvo los de aquellas víctimas

69. Dictamen N° 77.470.

70. Mediante el dictamen N° 41.230.

que expresen su deseo de no hacerlo. En esa línea, el abogado Francisco Ugás⁷¹ planteó:

En cualquier proyecto de ley debería contemplarse un plazo de actuación estatal. Yo creo que debería ser superior a un año, porque me parece que es un plazo razonable para que el Estado pueda hacer las consultas a las mismas víctimas o a sus familiares que les suceden. Y en ese sentido, si, por ejemplo, una víctima o su familiar está dispuesto a que se entregue la información de manera pública, se hará de manera pública.

El 17 de agosto de 2022 fue presentado un proyecto de ley para reconocer el carácter público de los antecedentes recogidos por las comisiones Valech I y II⁷² que, a la fecha de este informe, se encuentra en primer trámite constitucional. En cuanto a los antecedentes de la comisión Rettig y la Corporación Nacional de Verdad y Reconciliación, no se ha presentado un proyecto de ley para garantizar el acceso a dicha documentación. Sin embargo, el 9 de junio de 2025 comenzó el proceso de “devolución” o entrega de las carpetas de los casos de víctimas calificadas por la Comisión a los familiares que lo soliciten (Presidencia, 2025).

Si se aprobara una modificación legal para levantar el carácter secreto de los testimonios y antecedentes aportados por las víctimas en el marco de las comisiones de verdad, siempre deberá considerar tanto el adecuado resguardo de la dignidad de las víctimas para prevenir su revictimización como el derecho de la sociedad a conocer la verdad sobre las violaciones a los derechos humanos. Los antecedentes de Valech I se deberían poder entregar a la justicia sin restricciones, pues su aporte es clave en el esclarecimiento de crímenes de lesa humanidad.

71. Abogado y licenciado en Derecho, máster en Derechos Fundamentales y máster en Estudios Avanzados en Derechos Humanos. Ex consejero del INDH. Entrevista realizada el 21 de julio de 2025.

72. Boletín 15281-17

4. Iniciativas del Estado para la preservación y creación de archivos estatales

4.1 Mesa Técnica de Archivos en el marco del Plan Nacional de Búsqueda

El *Plan Nacional de Búsqueda de Verdad y Justicia* es una iniciativa del Estado para esclarecer las circunstancias de desaparición y/o muerte y destino de las personas víctimas de desaparición forzada, en conformidad con las obligaciones del Estado de Chile y los estándares internacionales (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2023).

El Plan propone un conjunto de metas y acciones para conseguir sus objetivos. La primera meta es “reconstruir las trayectorias de las personas víctimas de desaparición forzada y las circunstancias de su desaparición y/o muerte” y está asociada a la acción de “identificar, acceder y organizar archivos generados por personas naturales e instituciones públicas y privadas, que contengan documentación que permita reconstruir las trayectorias de personas víctimas de desaparición forzada” (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2023, p. 104). Esta acción se divide en tres actividades: la primera consiste en elaborar un plan de relevamiento documental que identifique documentación de interés para la elaboración de un Catastro Nacional de Archivos; la segunda es diseñar un plan de acceso o transferencia⁷³ documental de los fondos o series del Catastro Nacional que se definan prioritarios, con la participación de las organizaciones de la sociedad civil; la tercera es construir un plan de trabajo de descripción de la documentación y su organización en un repositorio digital que considere transferencia de recursos a organizaciones de la sociedad civil

73. En el marco de la *Mesa Técnica de Archivos* el proceso de acceso o *transferencia* consiste en asegurar que los equipos técnicos del *Plan Nacional de Búsqueda* puedan acceder a los acervos documentales relevados por las instituciones participantes; involucrar a los equipos en los aspectos de tratamiento de la documentación como en los procesos de búsqueda de información relevante; generar instrumentos para la recuperación de la información; y llevar en conjunto procesos de descripción y digitalización de la documentación.

con archivos de derechos humanos (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2023).

En este marco se estableció la *Mesa Técnica de Archivos*, una instancia de articulación y coordinación entre las instituciones públicas que hayan producido y/o custodien documentación de interés para los objetivos del *Plan Nacional de Búsqueda de Verdad y Justicia*. En entrevista con el INDH, Tamara Lagos⁷⁴, coordinadora de área del Archivo e Investigación Documental del Programa de Derechos Humanos, señaló:

Todo el trabajo con archivos queda aparejado a este objetivo de esclarecimiento, y particularmente a la meta de establecer las trayectorias de desaparición forzada de las personas víctimas. Entonces, para ese establecimiento de las trayectorias es que entendemos que la documentación puede insumar y, para responder a esa meta, es que hay que identificar fuentes, es decir, hay fuentes que conocemos, pero están dispersas.

Con el tiempo se ha tomado cada vez más conciencia de que los archivos producidos por el Estado son clave para el esclarecimiento de las graves violaciones a los derechos humanos ocurridas durante la dictadura pues registran, directa o indirectamente, las acciones de los distintos organismos públicos que tuvieron alguna participación en las acciones represivas (Lagos et al., 2024).

Al respecto, Lagos agregó:

Las organizaciones de la sociedad civil han realizado un gran trabajo archivístico, pero entendemos que es el Estado el que mantiene una deuda respecto de su documentación y, por eso, en esta primera fase [de la Mesa Técnica de Archivos] se incorporan algunas instituciones públicas.

74. Entrevista realizada el 25 de julio de 2025.

El trabajo de la Mesa ha sido dividido en varias etapas. La primera consistió en el relevamiento⁷⁵ de información de aquellas instituciones que tienen compromisos asumidos con el Plan⁷⁶. Los objetivos durante esta fase fueron elaborar un diagnóstico del estado de la documentación, levantar un catastro con los fondos y series relevadas, y generar instancias de colaboración para facilitar su acceso. Para el diagnóstico de la documentación se implementó una ficha de relevamiento destinada a recopilar información sobre cuatro ámbitos: la institución, el estado de conservación del archivo, la documentación de interés y los recursos humanos disponibles. Asimismo, personal del Programa de Derechos Humanos realizó visitas técnicas a las instituciones participantes para conocer sus instalaciones y equipos, y complementar mediante esta actividad, la ficha de relevamiento (Lagos et al., 2024).

Sobre este trabajo, Lagos sostuvo que “lo relevante es que la lógica que se empleó con los archivos es que se entendió, no sólo como seguir buscando aquellos archivos de la represión o que la documentan directamente, sino que buscar en los archivos administrativos”. En esta búsqueda, los registros quizás no tengan la traza directa de los responsables y de las víctimas, pero podría emerger información nueva de un conjunto importante de documentación del periodo y de los organismos que fueron parte o lideraron el aparato represivo. Esto ha permitido poner en valor los archivos administrativos del Estado. En este sentido, Lagos comentó que “existía la idea inicial de que los archivos del Estado no eran útiles para el Plan de Búsqueda”, pero una vez iniciado el trabajo esa idea se desdibujó.

Por otra parte, en abril de 2024, en el marco del trabajo de la *Mesa de Archivos*, se desarrolló la *Mesa de Archivo de la Defensa Nacional*, en la que participaron los encargados de los archivos institucionales de

75. Se entiende por relevamiento documental el proceso de identificación, tratamiento y posterior puesta a disposición de los documentos o conjuntos documentales de interés para los objetivos del *Plan Nacional de Búsqueda*.

76. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio del Interior, Ministerio de Seguridad Pública, Ministerio de Defensa Nacional, Archivo Nacional y Poder Judicial.

las tres ramas de las Fuerzas Armadas; en dicha instancia se dieron a conocer los objetivos y alcances del *Plan Nacional de Búsqueda*. Al respecto, Tamara Lagos explicó que el trabajo con los archivos de las Fuerzas Armadas es complejo debido, entre otros, a que en general no cuentan con un archivo único, por el contrario, la documentación se encuentra dispersa en distintas reparticiones regionales, y cada una archiva de acuerdo a sus propios criterios.

A la fecha, y terminada la primera fase de la Mesa, se logró identificar 36.177 unidades de instalación con información de interés en materia de derechos humanos en las instituciones participantes, con las que se está trabajando en el acceso desde el *Plan Nacional de Búsqueda*, vale decir, en los procesos de revisión; descripción documental; y digitalización (Lagos et al, 2024).

En la actualidad, la Mesa se encuentra en su segunda fase, en la que se han incorporado el Museo de la Memoria y Derechos Humanos; la Fundación Archivo Vicaría de la Solidaridad; la Red de Archivos de Memoria y Derechos Humanos; el Servicio Médico Legal; Gendarmería; y puntos focales de Carabineros y de la Policía de Investigaciones. Con todo, los distintos actores que han participado en la primera etapa del trabajo de la Mesa de Archivos realizan una evaluación positiva de la iniciativa, pues ha generado diálogo y colaboración entre distintas instituciones. Matías Alfaro⁷⁷, del Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores, lo describe así:

Ese carácter de participación permanente de la mesa ha ayudado, ha funcionado como una suerte de catalizador para impulsar ciertos procesos que tal vez o no habrían sido considerados o estaban ahí un poco dejados a la deriva, y que han permitido que se genere cierto avance en materias fundamentales como, por ejemplo, la descripción de la documentación, poner el foco también sobre la documentación y sobre las materias del período 73-90.

77. Entrevista realizada el 28 de julio de 2025.

Sin embargo, es preocupante la limitada disponibilidad de recursos para digitalizar los archivos, un aspecto fundamental para que la ciudadanía pueda acceder a ellos. También preocupa la continuidad del trabajo, entendiendo que el *Plan Nacional de Búsqueda* no se enmarca en una ley, sino que en un decreto presidencial. Con la finalidad de subsanar esta situación, el 15 de septiembre se presentó un proyecto de ley para establecer el *Plan Nacional de Búsqueda de Personas Víctimas de Desaparición Forzada*, que se encuentra en primer trámite constitucional⁷⁸.

4.2 Archivo Nacional de Chile: Archivo Nacional de Memoria

El Archivo Nacional es la institución estatal encargada por ley de custodiar y poner a disposición de la ciudadanía la documentación de los organismos del Estado, con las excepciones legales correspondientes. No obstante, las limitaciones en materia archivística han dificultado el cumplimiento de la ley sobre el traspaso de archivos desde los servicios públicos (Comité Nacional de la Memoria del Mundo, 2016, p. 12) y la adecuada identificación de los fondos que custodia. En particular, la ausencia de una catalogación con enfoque de derechos humanos ha impedido determinar la proporción de documentos vinculados a violaciones de derechos humanos, lo que limita las posibilidades de consultas e investigación (Archivo Nacional, 2024, p. 32) y restringe su contribución a los procesos de verdad y al cumplimiento de las obligaciones internacionales (Archivo Nacional, 2020).

En los últimos años, el Archivo Nacional ha desarrollado iniciativas para dar tratamiento a la información relativa al período de la dictadura. Por ejemplo, en 2023, en el marco de la conmemoración de los 50 años del golpe de Estado, se llevó a cabo el proyecto “1973: memorias y documentos de un país fracturado”, que buscó “dar acceso a las(os) usuarias(os) del Archivo Nacional (...) a los archivos, memorias y

78. Boletín 17839-17, presentado por Roberto Celedón, Lorena Frías, Andrés Giordano, Claudia Mix, Javiera Morales, Patricio Rosas, Clara Sagardia, Jaime Saéz, Carolina Tello y Ericka Ñanco.

documentos de la represión custodiados por la institución” (Archivo Nacional, 2024, p. 26). Con ese fin se identificaron fondos y documentos relacionados con violaciones a los derechos humanos, sobre la base del trabajo iniciado en 2017 para describir fondos ministeriales durante el período de la dictadura, trabajo que resultó en la descripción de 200 volúmenes del *Fondo Ministerio del Interior* y del *Fondo Ministerio de Justicia*, ambos resguardados en el Archivo de la Administración (ARNAD), correspondiente a “1.208 documentos que contenían información vinculada con violaciones a los derechos humanos” (Archivo Nacional, 2024, p. 38).

El Archivo Nacional también resguarda el *Fondo Sociedad Benefactora Colonia Dignidad*⁷⁹ que consta de 23 metros lineales de documentación y está organizado en cuatro secciones: “inteligencia, documentos administrativos y judiciales, documentos clínicos del hospital de Villa Baviera y recortes de prensa y otros” (Archivo Nacional, 2024, p. 41). En este Fondo destaca, en la sección de Inteligencia, la presencia de “49.000 fichas en las que se identifican a 48.500 personas, fundamentalmente opositores al régimen” (Archivo Nacional, 2024, p. 41). Sobre la base del trabajo realizado, en abril de 2025 se materializó la creación del Archivo Nacional de Memoria⁸⁰, con el objetivo de “desarrollar iniciativas que impulsen el acceso y puesta en valor de documentos que den cuenta de las violaciones a los Derechos Humanos cometidas durante la dictadura civil militar y las respuestas sociales asociadas a ellas” (Archivo Nacional, 2025).

79. El archivo de *Colonia Dignidad* fue descubierto tras allanamientos policiales realizados en el año 2000 y 2005, y fue puesto a disposición del juez Jorge Zepeda, quién investigaba las causas por abusos sexuales y delitos de lesa humanidad cometidos por los jerarcas de la Colonia. En 2014, el juez entregó al INDH un disco compacto que contenía 46.308 archivos correspondientes a la información incautada en el proceso judicial. En 2017 la documentación fue transferida al Archivo Nacional por el juez mediante Oficio N° 4.591-2017. Información recuperada desde los sitios web del Archivo Nacional y del INDH el 8 de octubre de 2025.

80. Decreto N° 98 de 2023 del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos que aprobó el *Plan Nacional de Búsqueda*.

Así, el foco ha sido “dar mayor visibilidad a los fondos que contienen documentos vinculados con la dictadura civil militar que ya estaban en el catálogo del Archivo Nacional, a través del sitio web del Archivo Nacional de la Memoria”, vinculando los fondos y colecciones documentales de interés para el período de la dictadura directamente al catálogo disponible en el sitio web del Archivo Nacional, permitiendo una consulta más rápida.

Sin embargo, a la fecha, no todos los documentos se pueden consultar en línea. En ese sentido, Valentina Rojas, coordinadora del Archivo Nacional de la Memoria, señaló que, por ejemplo, sobre el *Fondo de Colonia Dignidad*, “el proyecto de digitalización que estamos intentando desarrollar, porque estamos recién en la etapa de diseño de las bases para la licitación, va a ser tercerizado, y va a ser financiado por el Programa de Derechos Humanos”. Actualmente, de las 311 unidades de instalación (asociadas a 35 series documentales) que componen la colección documental de *Colonia Dignidad*, 48 han sido digitalizadas (correspondientes a 15 series).

En el Archivo Nacional de Memoria existe un total de 178 series documentales, solo el 15%, es decir, 26 series están disponibles para su consulta digital, de ellas, 15 corresponden al *Fondo de Colonia Dignidad*. Para examinar el resto de la documentación se debe seguir el conducto regular de consulta presencial en el Archivo Nacional que –en el caso del Archivo Nacional de la Administración, donde está físicamente la documentación– recibe al público e investigadores por orden de llegada, sin agenda previa.

Hay que considerar que el Archivo Nacional de Memoria se instaló recién en 2025, pero se espera que siga avanzando en el trabajo de descripción de otros fondos documentales asociados a la administración pública y que se le destinen los recursos necesarios para la digitalización de documentos. En esa línea, el propio Archivo Nacional ha reconocido la necesidad de “implementar nuevas iniciativas que permitan la descripción de los diversos fondos y documentos desde una perspectiva de derechos humanos” (Archivo Nacional, 2024, p. 48) para aplicarlas a

otros fondos documentales que pueden ser de interés en la materia, como el *Fondo de Documentos desclasificados del Departamento de Estado de Estados Unidos* o el *Fondo Ministerio de Educación* “en el que sería posible hallar información relevante acerca de las exoneraciones de profesoras(es)” (Archivo Nacional, 2024, p. 48).

De igual manera, es importante considerar el trabajo realizado por instancias internacionales dedicadas a la recopilación y disposición de documentos relacionados con violaciones a los derechos humanos. Entre ellos, destaca el *Proyecto Plan Cóndor*, iniciativa constituida en 2021 en la Universidad de Oxford⁸¹, con la colaboración de sitios de memoria y el Observatorio Luz Ibarburu de Uruguay, y Londres 38 de Chile. Este programa pone a disposición información sobre el *Plan Cóndor*⁸² en un sitio web único y abierto (Proyecto Plan Cóndor, s/f)⁸³.

4.3 Archivo de Extranjería, Memoria y Derechos Humanos del Servicio Nacional de Migraciones

En el marco de la conmemoración de los 50 años del golpe de Estado, el Servicio Nacional de Migraciones (SERNAMIG) desarrolló un trabajo de revisión de la documentación producida por el servicio durante la dictadura, con el objetivo de “aportar al derecho a la verdad y la memoria respecto de las prácticas institucionales realizadas por el

81. A partir de 2023, University College London (UCL) reemplazó a la Universidad de Oxford como institución sede del proyecto.

82. El *Plan Cóndor* fue una operación de carácter represivo coordinada entre las dictaduras militares de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay durante las décadas de 1970 y 1980, basada en el intercambio de inteligencia, el uso compartido de centros de detención y tortura, y el traslado forzado de personas entre países (Ministerio de las Culturas, las Artes, y el Patrimonio, s/f).

83. A la fecha, este proyecto cuenta con documentos disponibles provenientes de causas y sentencias judiciales, documentos de organizaciones sociales, archivos estatales, libros, artículos, prensa, recursos audiovisuales, entre otros.

Departamento de Extranjería y Migración (DEM)⁸⁴ durante la dictadura en el país” (Servicio Nacional de Migraciones, 2024). En ese sentido, se debe tener en cuenta que el Decreto Ley 1.094 que creó el DEM:

es uno de los más tempranos e importantes de la Dictadura, puesto que expresa y materializa la doctrina de seguridad interior del Estado, generando una institucionalidad y legalidad para expulsar o impedir el ingreso de extranjeros por razones políticas y de seguridad nacional (Mallea et al., 2024, p. 3).

Esta revisión buscó “reconocer la importancia que reviste la documentación producida por el DEM como rastros y huellas que muestran el despliegue burocrático en contra de los extranjeros considerados sospechosos y peligrosos” (Mallea et al., 2024, p. 4). En entrevista con el INDH, el jefe del Departamento de Estudios del Servicio Nacional de Migraciones, Felipe Mallea, indicó que el trabajo se inició en 2022 sin tener demasiada claridad dónde buscar⁸⁵, dado que “la organización documental está marcada por un archivo incompleto, desmembrado y no necesariamente con puntos de acceso totalmente transparentes” (Mallea et al., 2024, p. 4), sin certeza de cuánta documentación había sido transferida al Archivo Nacional. Frente a esta situación, el SERNAMIG acudió al Museo de la Memoria para consultar el *Fondo Anónimo*, de la *Colección Control de Extranjeros* que se compone de 819 documentos, entre ellos, 60 expedientes de casos individualizados de 76 religiosos/as extranjeros/as residentes en Chile durante la década de 1980 (Mallea et al., 2024). Por otra parte, el servicio logró corroborar que toda la documentación de esa época, al menos del DEM central, efectivamente se había transferido al Archivo Nacional.

84. Decreto Ley 1.094 de 1975 creó el Departamento de Extranjería y Migraciones bajo dependencia del Ministerio del Interior. En abril de 2021, se promulgó la Ley N° 21.325 de Migración y Extranjería, que establece en su título XIV la creación del Servicio Nacional de Migraciones (SERMIG).

85. Entrevista realizada el 15 de julio de 2025.

A continuación, se planificó el trabajo para “en el caso del museo, describir la documentación; y, en el caso del Archivo Nacional, tratar primero de darle un orden de magnitud de cuánto podría haber, cuántos volúmenes de documentación” e intentar “poner en valor esta documentación, describirla, porque (...) los documentos no estaban descritos, no se sabía muy bien el contenido”. Luego, el plan contempla avanzar en la digitalización de la documentación y su disposición en una plataforma digital pública (Mallea et al., 2024).

Como resultado de este trabajo, se han hallado 2.193 “documentos relativos a prohibiciones de ingreso, revocación de permisos de residencia y expulsiones, junto con antecedentes personales y documentación administrativa vinculada de otras instituciones” (Servicio Nacional de Migraciones, 2024) iniciados “a partir de informes de inteligencia de la Central Nacional de Inteligencia (CNI), Carabineros de Chile, Policía de Investigaciones” (Mallea et al., 2024, p. 5) sobre “193 personas extranjeras vulneradas” (Servicio Nacional de Migraciones, 2024). La fase de identificación y descripción de la documentación concluyó con éxito, no obstante, han surgido problemas para avanzar en la etapa de disposición pública de la documentación de manera digital debido principalmente, a problemas de financiamiento. Felipe Mallea señaló que, si bien, gracias a la colaboración del Archivo Nacional (depositario de parte importante de la documentación) “hoy el 100% de la documentación descrita está digitalizada”, no han logrado obtener los recursos necesarios para desarrollar el repositorio digital⁸⁶.

Según se informara para la elaboración de este informe, el Servicio Nacional de Migraciones está considerando implementar algunas medidas relevantes en materia de reparación. Al respecto, Felipe Mallea indicó que “lo que queremos hacer es organizar las carpetas digitales por país, o sea, primero, por país y, dentro de eso, por persona y contactarnos con las embajadas para poder, en lo posible, llegar con la documentación

86. Un *repositorio digital* es un sistema para almacenar, organizar, gestionar y compartir de forma centralizada y segura documentos y otro tipo de archivos digitales. Su objetivo es facilitar el acceso a la información, garantizando su preservación y visibilidad.

a las personas”. Adicionalmente, en 2024 se realizó una exposición en la *Casa de Memoria José Domingo Cañas*, junto con la publicación del cuadernillo denominado *Repositorio Digital Público Archivo de Extranjería y Derechos Humanos*, que aborda “11 temáticas derivadas de la investigación realizada” (Servicio Nacional de Migraciones, 2024).

A pesar de todo, esta documentación digital hoy no está disponible para el acceso público, sólo existe la opción del canal convencional de consulta en el Archivo Nacional. Allí, al realizar una búsqueda en el catálogo web del organismo, los documentos se encuentran asociados a diferentes subfondos documentales, como el correspondiente al Ministerio del Interior.

4.4 Archivo del Ministerio de Defensa Nacional

El Ministerio de Defensa Nacional es una de las reparticiones estatales que está exenta del envío de su documentación al Archivo Nacional cada cinco años y, además, está facultado para su eliminación periódica⁸⁷, lo que ha generado “preocupación por la información existente o accesible sobre las violaciones a los derechos humanos cometidas durante la dictadura” (INDH, 2015, p. 1). Este Ministerio cuenta con un Archivo Institucional propio que, según su jefe, Claudio Ortiz, se compone de “un fondo histórico y un fondo de administración o de gestión documental administrativa”⁸⁸, este último se compone principalmente de “resoluciones, órdenes ministeriales, y decretos (con toma de razón y sin toma de razón) que se refieren a ascensos, términos de servicio activo, llamados, comisiones de servicio, destinaciones institucionales o extrainstitucionales”.

Respecto a la documentación del período 1973-1990, en el año 2023, antes de la implementación del *Plan Nacional de Búsqueda*, desde el

87. Como consecuencia de la introducción de la Ley 18.771 de 1989 que modificó el artículo 14 del DFL 5.200 de 1929.

88. Entrevista realizada por el INDH el 6 de agosto de 2025.

Archivo Institucional se inició una investigación “donde se revisaron 494 tomos pertenecientes a las antiguas Subsecretarías de Guerra, Marina y Aviación durante el período” (Ministerio de Defensa, 2024, p. 4). La información revisada se compone de decretos, órdenes y resoluciones ministeriales entre las cuales se obtuvieron 66 documentos sobre “destinaciones de personal militar, circulares ministeriales, comisiones de servicio extrainstitucionales, ascensos, decretos de organización institucional y oficios de autoridades de la dictadura, en particular del Ministerio de Defensa” (Ministerio de Defensa, 2024, p. 4).

Toda esta información podría ser relevante para el *Plan Nacional de Búsqueda* y para el acceso a la verdad sobre aspectos de toma de decisiones administrativas de asuntos que podrían estar vinculados a casos de violaciones de derechos humanos. Un ejemplo citado por Ortiz es el hallazgo de la orden ministerial que informa la destinación de Adriana Rivas⁸⁹ y de otras funcionarias, desde la Dirección General del Personal de la Fuerza Aérea de Chile a la Dina: “investigando (...) encuentro en unos documentos que son órdenes ministeriales, la destinación de varias secretarias o mujeres de la Fuerza Aérea, que son comisionadas como empleo definitivo, la DINA y, entre ellas, está Adriana Rivas”.

Esta información es relevante porque abre la posibilidad de trazar, junto con otros documentos administrativos de la época, la trayectoria de funcionarios que pudieron estar involucrados en casos de violaciones a los derechos humanos y que son investigadas por la justicia. Según Ortiz, se genera un contexto, pues a través de las comisiones extrainstitucionales por decreto o las comisiones de servicio a Brasil, Argentina, Perú o Uruguay es posible consultar al Ministerio de Relaciones Exteriores si esas personas pidieron pasaporte.

Los resultados de este proyecto fueron compartidos con el *Plan Nacional de Búsqueda* y la *Mesa Técnica de Archivos en 2024*, y entregados

89. Ex agente de la DINA procesada por su participación como coautora de los secuestros de Reinalda Pereira, Fernando Navarro, Lincoyán Berríos, Horacio Cepeda, Juan Fernando Ortiz, Héctor Véliz y Víctor Díaz, y que hoy se encuentra con una orden de extradición (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2024).

directamente por el subsecretario para las Fuerzas Armadas a la subsecretaría de Derechos Humanos y al subsecretario de Justicia (Ministerio de Defensa, 2024), en lo que “configura una primera entrega de archivos institucionales del período 1973 a 1990 por parte del Ministerio de Defensa en relación con el Plan Nacional de Búsqueda” (Ministerio de Defensa, 2024).

Sin embargo, nuevamente, las restricciones legales impiden una conservación adecuada de la documentación. El Ministerio de Defensa no tiene un repositorio digital de su archivo, en el entendido de que esta documentación –debido a la misma Ley 18.771– no ha sido traspasada al Archivo Nacional; tampoco posee una página web propia que dé cuenta de los mecanismos de acceso público a estos documentos. Hoy, la única forma de consulta pública es acudir presencialmente a las dependencias del archivo.

Ante esta realidad, Ortiz comentó que se inició un proceso intensivo de digitalización y, simultáneamente, como medida de protección, se presentó en mayo de 2025, una solicitud al Consejo de Monumentos Nacionales para declarar como monumento histórico una parte del archivo institucional. Dicha solicitud fue aprobada por el Consejo de Monumentos Nacionales a comienzos de septiembre “e incluye 772 tomos resguardados en este Archivo Institucional” (Subsecretaría del Patrimonio, 2025) correspondientes al período 1973-1990. La declaratoria de este acervo documental constituye un avance en términos del resguardo legal de la documentación, impidiendo que pueda ser destruida.

4.5 Archivos del Poder Judicial

De acuerdo con la letra d) del artículo 14 del DFL 5.200, “los libros copiadores de sentencias de los Tribunales de Justicia y los expedientes judiciales que hayan cumplido ochenta años de antigüedad” deben ingresar al Archivo Nacional. Así, todas las sentencias y expedientes judiciales asociados a causas de violaciones a los derechos humanos concluidas, relativas al período 1973-1990, permanecen aún bajo el resguardo del Poder Judicial. No obstante, el artículo 455 del Código

Orgánico de Tribunales regula la custodia de los archivos judiciales y en su letra a) establece que se deben custodiar los documentos asociados a procesos que “se hubieren iniciado ante los jueces de letras que existan en la comuna o agrupación de comunas, o ante la Corte de Apelaciones o ante la Corte Suprema”. En cuanto a su acceso, el mismo punto señala que el Archivo debe “facilitar, a cualquiera persona que lo solicite, el examen de los procesos, libros o protocolos de su archivo”.

Por otra parte, para los documentos asociados específicamente a causas por violaciones a los derechos humanos, el Poder Judicial cuenta con la plataforma *Memoria Histórica del Poder Judicial* donde se encuentran disponibles para revisión y descarga todas las sentencias asociadas a causas por violaciones a los derechos humanos entre 1973 y 1990, que llegaron a la Corte Suprema. Entre 2002 y el 30 de julio de 2025 sumaban 969 causas⁹⁰, mientras que al 31 de diciembre de 2024 quedaban 75 causas pendientes de fallo.

En cuanto a las causas vigentes por violaciones a los derechos humanos, la Coordinación Nacional de Causas⁹¹ dependiente de la Corte Suprema, posee un registro público que informa el número de causas vigentes.

Tabla 1. Causas vigentes por violaciones a los derechos humanos (1973-1990) según instancia judicial en la que se encuentran, a julio de 2025

Instancia	Causas abiertas	Causas falladas	Total
Primera instancia	1.267	199	1.466
Segunda instancia (Corte de Apelaciones)	970	237	1.207
Total	2.237	436	2.673

Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Coordinación Nacional de Causas.

90. Oficio N° 325-2025 de la Corte Suprema del 26 de agosto de 2025 en respuesta al INDH.

91. Oficina de Coordinación Nacional de Causas de Derechos Humanos (1973-1990), encargada de la supervisión y seguimiento estadístico de las causas tramitadas por ministros en visita extraordinaria. Depende de la Corte Suprema.

Respecto a la identificación, ubicación y digitalización de expedientes de causas concluidas, en 2024 se creó el *Registro Nacional Judicial* “para consolidar y custodiar expedientes archivados por hechos ocurridos entre 1973 y 1990 que constituyen violaciones graves a los derechos humanos”⁹². De este modo, comenzó un proceso de catastro y búsqueda de expedientes judiciales, mediante acciones tales como oficiar a la Corte de Apelaciones de Santiago y al Archivo Judicial de Santiago, y disponer de un lugar “para el acopio y registro de los expedientes en el segundo piso en el edificio de Pedro Montt 1853” (Coordinación Nacional de Causas de Derechos Humanos, 2025). La fase 1 del proyecto, que concluyó en noviembre de 2024, consistió en la revisión de causas de los Juzgados del Crimen de Santiago (del 1° al 26° juzgado) provenientes del Archivo Judicial de Santiago y también recibió “causas de diversas jurisdicciones del país y causas del 34° Juzgado del Crimen de Santiago” (Coordinación Nacional de Causas de Derechos Humanos, 2025). Así, hacía fines de 2024 se dio cuenta del hallazgo de “2.500 causas de interés en materia de DD.HH. luego de haberse revisado a lo menos 800.000 causas” (Coordinación Nacional de Causas de Derechos Humanos, 2025).

Según informó la Corte Suprema al INDH, hasta agosto de 2025, el *Registro Judicial Nacional* mantiene bajo su resguardo 558 causas de interés relacionadas con el período en cuestión. Por su parte, el departamento Memoria Histórica Digital cuenta con 929 en la misma condición⁹³.

En cuanto a la digitalización de expedientes de causas, el *Registro Nacional Judicial* sólo cuenta con siete causas con expediente digitalizados, mientras el Departamento Memoria Histórica Digital del Poder Judicial tiene veinte causas con expedientes digitalizados y 69 causas con sentencia y expediente en esa condición. Sin embargo, no se pueden consultar de manera digital en la plataforma.

92. Oficio N° 325-2025 de la Corte Suprema del 26 de agosto de 2025 en respuesta al INDH.

93. Ibid.

En ese sentido, la Corte Suprema ha señalado al INDH que, ante solicitudes de documentos asociados a las causas que no se encuentran disponibles en línea “se activa un procedimiento de búsqueda en registros físicos o digitales, su digitalización, la aplicación del formato estandarizado de Memoria Histórica Digital y su remisión electrónica al solicitante”⁹⁴. Así, las respuestas se canalizan de manera diferenciada dependiendo de quién solicite la información (autoridades judiciales, instituciones públicas o privadas, o solicitudes por ley de transparencia) “cada una con protocolos y formalidades específicas”⁹⁵.

En 2024 la Coordinación Nacional de Causas anunció estar trabajando “en la digitalización del contenido íntegro de los expedientes de causas por Violaciones a los Derechos Humanos (...) que se encuentran con sentencia ejecutoriada” (Coordinación Nacional de Causas de Derechos Humanos, 2025), así como en la “digitalización de todos los expedientes judiciales que conforman el catastro de causas” (Coordinación Nacional de Causas de Derechos Humanos, 2025).

En definitiva, se valora el trabajo realizado por el Poder Judicial para resguardar y poner a disposición los expedientes y sentencias asociados a causas por violaciones a los derechos humanos en dictadura. Asimismo, se esperan avances no solo en la disponibilidad pública de las sentencias de las causas judiciales, sino también de sus expedientes.

4.6 Archivo histórico del Ministerio de Relaciones Exteriores

El Ministerio de Relaciones Exteriores es una de las reparticiones estatales que cuenta con su propio archivo, cuyo origen se remonta a 1925⁹⁶. En el contexto de la Ley 5.200 de 1929, en 1966 el Archivo Nacional devolvió al Ministerio la documentación pues “por razones de frecuencia de consulta (...) convenía tener en sus dependencias, además de alegar

94. Ibid.

95. Ibid.

96. Decreto Ley 488, del 24 de agosto de 1925, artículo 6, letra e).

seguridad sobre esta información” y “dificultades con el espacio” (Iduarte, 2024, p. 136).

Este archivo cuenta con nueve fondos con información de fuentes estatales. De los cuales, para efectos de indagaciones referidas al período 1973-1990, hay seis que son especialmente relevantes: *Fondo Países* (1961 a la fecha); *Fondo Ministerio de Relaciones Exteriores* (1961 a la fecha); *Fondo Ministerios, Instituciones y Particulares* (1961 a la fecha); *Fondo Organismos Internacionales* (1945 a la fecha); *Fondo Decretos y Resoluciones* (1942 a la fecha), y el *Fondo Protocolo* (1961-1987). En el marco del *Plan Nacional de Búsqueda* y la participación permanente del Ministerio de Relaciones Exteriores en la *Mesa Técnica de Archivos*, se inició un trabajo de descripción documental que permita identificar aquellos documentos relacionados con el período 1973-1990.

Sobre el trabajo de identificación documental, Sandra Gutiérrez⁹⁷, jefa del Archivo General Histórico de MINREL, comentó que se dieron cuenta de que tanto las comunicaciones con las Fuerzas Armadas y con las embajadas “podrían tener información que pudiera servir”. Para realizar una descripción de los documentos relativos a esas comunicaciones entre el Ministerio de Relaciones Exteriores con los ministerios de Defensa y Justicia durante el período 1973-1990, el archivo institucional postuló y se adjudicó un fondo de la Red de Archivos Diplomáticos Iberoamericanos. Esto fue especialmente relevante porque, según Matías Alfaro “había una suerte de brecha y de vacío en la descripción y en el contenido puesto a disposición para los investigadores o la comunidad usuaria”. De esta manera, Alfaro explicó que se logró avanzar en la descripción de 17 unidades documentales del período 1973-1974, lo que implica que, “ahora ingresabas al catálogo, iban a haber 17 nuevas unidades documentales descritas donde tú ibas poder disponer de información que podía ser de interés como consecuencia de lo que aconteció en las fechas del 73 al 74”, y que considerando el resto del período (1975 a 1990), “va a terminar siendo una cifra igual a 218 unidades documentales descritas. Y agrega:

97. Entrevista realizada por el INDH el 28 de julio de 2025.

Hoy día nosotros, por ejemplo, de la totalidad de conjuntos documentales que se están poniendo a disposición en la mesa, son más de 3.500 unidades. (...) Los países que hayan participado en el Plan Cóndor (...) uno de los datos que uno puede tener de modo concreto es que en la generalidad de los casos de esos países, nosotros tenemos solo descrito hasta el año 75. Por lo tanto, más de la mitad del periodo de la dictadura es información que no existe.

En ese sentido, Alfaro señaló que “cuando tú amplias el rango de oferta conceptual de nomenclaturas asociadas, básicamente estás contribuyendo a que la búsqueda y la localización sea más eficiente”. Sin embargo, todavía no existe una descripción de la documentación (más allá de los avances mencionados anteriormente) que permita hallar rápidamente aquellos documentos que pueden ser de interés para el esclarecimiento de las circunstancias de violaciones a los derechos humanos durante el período y que pueden estar bajo el resguardo del MINREL. Ahora, el objetivo es avanzar en ampliar la descripción sobre aquellos fondos que son de especial interés para el *Plan Nacional de Búsqueda*. Hasta la fecha, afirmó Alfaro, han realizado algunos hallazgos relevantes en materia de derechos humanos, por ejemplo, al cruzar información de “documentación que aparece en los mismos ministerios, las comunicaciones entre este Ministerio, de Interior o Defensa (...) donde aparecen nóminas de personas que fueron detenidas”.

Sin embargo, al momento de elaborar este informe, el Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores no cuenta con un mecanismo de acceso digital a la documentación, salvo algunos fondos fotográficos. Las consultas al Archivo deben hacerse de manera presencial, previa comunicación vía correo electrónico y presentación de una carta. Adicionalmente, para consultar los fondos de los países limítrofes (Argentina, Perú y Bolivia) se requiere una autorización, pues son “restringidos y su consulta sólo puede ser autorizada por la Subsecretaría. Para esto es necesario dirigirle una carta formal explicitando los motivos de su investigación” (Ministerio de Relaciones Exteriores, s/f).

4.7 Archivo Central Andrés Bello: Los sumarios durante la dictadura

El Archivo Central Andrés Bello pertenece a la Universidad de Chile y depende de la Vicerrectoría de Extensión y Comunicaciones, que se encarga de resguardar el patrimonio histórico documental de la Universidad (Universidad de Chile, s/f). Se organiza en tres áreas: Área de Investigación Patrimonial (AIP), encargada del desarrollo de proyectos de puesta en valor del patrimonio del archivo; Área de Información Bibliográfica y Archivística (AIBA) para el fomento de la promoción y utilización de las colecciones; y Área de Conservación y Patrimonio (ACP), a cargo de procesos de preservación, por medio del Taller Técnico de Conservación, el Laboratorio de Conservación-Restauración y la Unidad Gráfica Digital (Universidad de Chile, s/f).

En la colección Archivo Histórico Universidad de Chile existe una serie documental, dentro de la Sección Jurídica, correspondiente a los sumarios administrativos. Según informó Fernanda Vera, directora del Archivo Central Andrés Bello⁹⁸ se trata de más de 1.420 expedientes, que están organizados por facultad y reúnen investigaciones sumarias realizadas contra estudiantes, cuerpo docente y funcionarias(os) denunciadas(os) por distintos motivos durante la intervención militar a la Universidad durante la dictadura y que, en algunos casos, determinaron su expulsión.

Con el retorno a la democracia y la autonomía de la institución, estos registros sirvieron para “iniciar un proceso de reparación de las víctimas de la dictadura de la propia Universidad” (Póo, 2016, p. 27) y elaborar las primeras listas de víctimas de la Universidad (Póo, 2016).

El ex rector Ennio Vivaldi traspasó los archivos de los sumarios al Archivo Central Andrés Bello⁹⁹ y tras digitalizarlos, la vicerrectora de Extensión y Comunicaciones, Faride Zerán, tomó la decisión de ponerlos a disposición de la comunidad (Póo, 2016, p. 27).

98. Entrevista realizada el 4 de agosto de 2025.

99. Vía Resolución Exenta N° 01785 del 22 de diciembre de 2015.

Desde el traspaso de los archivos de los sumarios al Archivo Central, se han desarrollado diversas iniciativas para ponerlos en valor y a disposición pública. Una de ellas, el libro *La Dictadura de los Sumarios* (1974-1985) de la profesora Ximena Póo, que compila investigaciones y reflexiones sobre una selección de sumarios, realizadas principalmente por investigadores del Archivo Central y la Cátedra de Derechos Humanos de la Universidad (Póo, 2016).

Otra iniciativa fue la producción del podcast *Expedientes: La Universidad en Dictadura*, elaborado en el marco de la conmemoración de los 50 años del golpe de Estado. Gracias a la colaboración entre el propio Archivo Central, la Radio Universidad de Chile y el Teatro Nacional Chileno se grabaron cinco episodios que abordan “las historias de estudiantes, profesores y trabajadores que fueron acosados administrativamente durante la dictadura al interior del plantel” (Universidad de Chile, 2023). Sobre este trabajo, Claudio Nash, profesor y coordinador de la Cátedra de Derechos Humanos de la Universidad de Chile, dijo que “se reconstruye todo el sumario, leyendo (...) los pasajes correspondientes y esto tiene alto impacto”¹⁰⁰, en tanto expone la represión moral y política a la que se vieron sometidos los y las estudiantes. Añadió que “los sumarios dan cuenta de todo un mundo que había tras la represión, cuyo eje obviamente era la persecución política, pero había mucho más”¹⁰¹.

El contenido de los sumarios ha sido útil también para apoyar la entrega de titulaciones póstumas que realiza la Universidad, como una medida de reparación simbólica. Esta labor está documentada en el libro *Distinciones póstumas y simbólicas a estudiantes víctimas de desaparición forzada y ejecución política* (1973-1990) publicado en 2023 por la misma institución. Al respecto, Nash comenta que “ese proceso lo empezamos en el 2017 para entregar las primeras titulaciones en 2018. Estamos en 2025 y todavía el proceso está abierto, todavía hay una comisión abierta” porque, debido a la inexistencia de varios registros oficiales de matrículas, hasta el día de hoy, se sigue recibiendo

100. Entrevista realizada por el INDH el 4 de agosto de 2025.

101. El podcast se encuentra disponible en plataformas de *streaming* como Spotify.

información sobre estudiantes que fueron víctimas de desaparición forzada.

Aunque los documentos de los sumarios están digitalizados, no se pueden consultar en línea, sólo de manera presencial en las dependencias del Archivo. Según indicó Fernanda Vera “el material está dispuesto para consultar en sala previo agendamiento, como cualquiera de nuestros materiales”. Hasta la fecha, comentó Vera, se han realizado 16 consultas sobre este acervo documental.

Si bien iniciativas como la descrita son muy relevantes y valiosas, se podrían fortalecer si se garantizara un acceso amplio a la documentación a través de una plataforma digital. Sin embargo, como se ha destacado en estas páginas, las restricciones legales, procedimentales y financieras, propias de la falta de una política pública actualizada y robusta en materia de archivos, han dificultado la labor del Estado. Esta situación, junto con las resistencias políticas que persisten en ciertos sectores, tienen un impacto negativo en las posibilidades de la ciudadanía para acceder a la información.

A continuación, el cuadro 1 muestra el estado actual de la documentación estatal relativa al período 1973-1990, catastrada por el INDH en instituciones seleccionadas en función de su rol. Es importante señalar que esta información no refleja la totalidad de la información de interés que se encuentra en poder del Estado.

Cuadro 1. Resumen de archivos estatales catastrados

Institución: Archivo Nacional				
Acervo	Dimensión	Características	Digitalización	Mecanismo de acceso
Archivo Nacional de Memoria	178 series documentales ¹⁰²	Incluye algunos fondos ministeriales, regionales, cárceles, archivos privados de valor público y el Fondo Colonia Dignidad.	15%	Parcialmente digital y consulta presencial
Institución: Servicio Nacional de Migraciones				
Acervo	Dimensión	Características	Digitalización	Mecanismo de acceso
Archivo de Extranjería, Memoria y Derechos Humanos	2.131 documentos ¹⁰³	Incluye documentos hallados en el Museo de la Memoria y el Archivo Nacional.	100%	Consulta presencial en el Archivo Nacional
Institución: Ministerio de Defensa				
Acervo	Dimensión	Características	Digitalización	Mecanismo de acceso
Fondo Administrativo	772 tomos de documentación ¹⁰⁴	Documentos relativos a destinaciones de personal militar, circulares ministeriales, comisiones de servicio extrainstitucionales, ascensos, decretos de organización institucional y oficios de autoridades de la dictadura.	Indeterminado	Consulta presencial en el archivo institucional

102. Información extraída desde la web del Archivo Nacional de Memoria en julio de 2025.

103. 50 años: Avanza creación de Archivo de Extranjería, Memoria y Derechos Humanos 1973-1990. Disponible en <https://serviciomigraciones.cl/50-anos-avanza-creacion-archivo-extranjeria-memoria-derechos-humanos/>.

104. Archivos secretos de la dictadura son declarados Monumento Histórico: más de 230 mil documentos son custodiados por el Ministerio de Defensa. Disponible en <https://www.monumentos.gob.cl/noticias/archivos-secretos-de-la-dictadura-son-declarados-monumento-historico-mas-de-230-mil>.

Institución: Corte Suprema de Justicia				
Acervo	Dimensión	Características	Digitalización	Mecanismo de acceso
Memoria Histórica del Poder Judicial	969 sentencias ¹⁰⁵	Causas con sentencia ejecutoriada, relativas a violaciones a los Derechos Humanos.	100%	Consulta digital
	929 expedientes ¹⁰⁶	Expedientes de causas de interés en materia de derechos humanos.	10%	Solicitudes vía transparencia
Registro Nacional Judicial	558 expedientes ¹⁰⁷	Expedientes archivados por hechos ocurridos entre 1973 y 1990 que constituyen violaciones a los derechos humanos.	1%	Solicitudes vía transparencia
Institución: Ministerio de Relaciones Exteriores				
Acervo	Dimensión	Características	Digitalización	Mecanismo de acceso
Archivo Histórico	6 fondos documentales de interés ¹⁰⁸	Fondos asociados a comunicaciones interministeriales, organismos internacionales, instituciones, protocolo y países.	Indeterminado	Consulta presencial
Institución: Universidad de Chile				
Acervo	Dimensión	Características	Digitalización	Mecanismo de acceso
Archivo Central Andrés Bello	1.420 expedientes ¹⁰⁹	Sumarios administrativos contra estudiantes, profesoras(es) y trabajadoras(es).	100%	Consulta presencial

105. Oficio N° 325-2025 de la Corte Suprema del 26 de agosto de 2025 en respuesta al INDH.

106. Ibid.

107. Ibid.

108. Información extraída desde la web del Archivo General Histórico de MINREL en julio de 2025.

109. Información entregada al INDH en entrevista con Fernanda Vera, directora del Archivo Central Andrés Bello.

5. Acceso a los archivos de las Fuerzas Armadas y de Orden y de Seguridad Pública

La Ley 18.771 eximió a las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad de la obligación de transferir periódicamente sus archivos o documentos al Archivo Nacional, además de posibilitar su eliminación. Sin embargo, este proceso debe ajustarse a una normativa de la cual dichas instituciones no están exentas. En su artículo 6, la Ley 18.845 señala la prohibición de destruir cualquier documento de valor histórico o cultural, y que, antes de cualquier destrucción, se debe notificar mediante un aviso en el Diario Oficial con, al menos, sesenta días de anticipación respecto de la fecha fijada para la eliminación. Adicionalmente, tanto en el artículo 3 de esta Ley como en el dictamen N° 28704 de la Contraloría General de la República (1981), se establece que “la destrucción de todo documento, además, debe disponerse por decreto o resolución exenta de toma de razón, dejándose constancia en acta levantada al efecto de la forma en que se le ha dado cumplimiento”¹¹⁰. Además, como se señaló anteriormente, el dictamen de la Contraloría impedía a las Fuerzas Armadas destruir los documentos y archivos de la CNI.

Por lo tanto, cuando las Fuerzas Armadas y de Orden y de Seguridad informaron a las distintas comisiones de verdad que la documentación solicitada había sido destruida, en concordancia con la legislación vigente, reconocieron infringir un conjunto de normas con respecto a la eliminación de documentos, incluida la normativa establecida durante la dictadura y que permaneció vigente tras el retorno a la democracia. Sin embargo, la justicia chilena sí ha sancionado algunos

110. Punto VI sobre Otras Formalidades.

hechos relacionados con la eliminación de archivos, es decir, causas de *infidelidad en la custodia de información pública*¹¹¹.

El 7 de marzo de 2025, el Poder Judicial informó que la ministra en visita extraordinaria para causas por violaciones a los derechos humanos de la Corte de Apelaciones de Santiago, Paola Plaza, condenó a oficiales en retiro del Ejército, de la Dirección de Inteligencia del Ejército (DINE) y al Estado Mayor General del Ejército “por su responsabilidad en el delito de infidelidad de custodia de documentos con grave daño a la causa pública, al incinerar archivos de la disuelta Central Nacional de Informaciones (CNI), entre 2000 y 2001” (Poder Judicial, 2025). Los hechos ocurrieron en una fecha indeterminada entre los años 2000 y 2001, en dependencias de la Escuela de Inteligencia del Ejército en Nos, comuna de San Bernardo, donde fueron incinerados valiosos documentos. De acuerdo con información citada en la causa y que fuera consignada previamente por el diario *The New York Times* en 2017, fueron destruidas miles de imágenes de los archivos microfilmados de los principales órganos de inteligencia de la dictadura, esto es, la Dirección Nacional de Inteligencia (DINA y su sucesora, la Central Nacional de Informaciones (CNI))¹¹². Todos estos documentos abordaban acciones represivas del período 1980-1982, incluidas operaciones de inteligencia relacionadas con el Presidente Eduardo Frei Montalva¹¹³.

En 1990, con el retorno a la democracia y la disolución de la CNI, sus agentes, bienes y archivos fueron traspasados a la Dirección de Inteligencia del Ejército, DINE. Los microfilms quedaron bajo la custodia de su Departamento de Contrainteligencia, donde permanecieron durante una década, mientras el Ejército negaba su existencia ante

111. El delito de infidelidad en la custodia de documentos consiste en el incumplimiento de los deberes de sigilo y seguridad en el cuidado de determinados objetos o soportes que contienen datos de interés para la administración pública. Puede englobar actuaciones de funcionarios públicos tales como sustracción, destrucción, inutilización u ocultación total o parcial de documentos cuya custodia les haya sido encomendada.

112. Corte de Apelaciones de Santiago, 25/03/2025, rol 1775-2017.

113. *Ibíd.*

el requerimiento de jueces o detectives que investigaban causas de derechos humanos (Bonney, 2017). La investigación de la jueza Paola Plaza comenzó a partir del sumario administrativo N° 1585/404 del 8 de enero de 2016 en contra del Jefe del Estado Mayor del Ejército, en el que se reconoció, oficialmente, que hubo destrucción de archivos relacionados con los organismos de inteligencia del Ejército. El objetivo de la investigación fue averiguar qué tratamiento regular se debió seguir, según la reglamentación institucional relativa a custodia, archivo y destrucción de documentación¹¹⁴. El sumario concluyó que no se cumplió la normativa institucional sobre la incineración de documentos, estableciéndose que una condición *sine qua non* es levantar previamente un acta, lo que no ocurrió. En la misma línea se indica que “los documentos de información de inteligencia que sean comprobatorios de hechos importantes se mantendrán indefinidamente en razón de su valor histórico, mientras que los documentos e información de contrainteligencia, por principio no se incineran”¹¹⁵.

Adicionalmente, en el marco de la investigación realizada por la ministra Plaza surgieron otros antecedentes relativos a un supuesto atentado terrorista ejecutado por el Frente Patriótico Manuel Rodríguez (FPMR). La información señala que la madrugada del 14 de noviembre de 1989 se produjo una explosión en dependencias de la Escuela de Educación Física del Ejército en la comuna de La Reina. De acuerdo al testimonio del conscripto de guardia, aquel día se generó un incendio “en una oficina en la cual tengo conocimiento que había documentación, porque me percaté al día siguiente que el día anterior otros conscriptos habían trasladado documentos y cajas a ese lugar”¹¹⁶. De acuerdo al dictamen de la causa, los documentos destruidos correspondían a al menos 7.419 juicios realizados por consejos de guerra en el país entre el 11 de septiembre de 1973 y 1977.

114. *Ibíd.*

115. Resolución N° 1585/8338 del 3 de junio de 2016, sobre Investigación Sumaria Administrativa N° 1585/404.

116. Corte de Apelaciones de Santiago, 25/03/2025, rol 1775-2017.

Entre los investigadores y querellantes de la causa en la que se inscribe el relato de estos hechos, existió la convicción de que se trató de un montaje destinado a destruir archivos que serían comprometedores en democracia, especialmente porque estaban todos los “procesos en tiempos de guerra” efectuados en las seis divisiones del Ejército.

En el dictamen de esta causa, la ministra Plaza señaló:

Ha quedado legalmente establecido que una vez finalizada la dictadura cívico-militar se mantuvo una política estatal, principalmente por parte de las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad Pública, de propender a la consolidación de la impunidad de sus agentes, ahora a través del retardo o la denegación en la entrega de información, hasta llegar a la eliminación de antecedentes que dieran cuenta de la perpetración de delitos de lesa humanidad y crímenes de guerra, en particular del delito de desaparición forzada de personas¹¹⁷.

Con el fin de indagar acerca de la situación actual de los archivos de las Fuerzas Armadas y de Orden y de Seguridad, y su accesibilidad, el INDH ofició al Ejército, a la Armada, a la Policía de Investigaciones y a Carabineros de Chile, a quienes solicitó antecedentes sobre la información disponible del periodo 1973-1990 y las actas levantadas en casos de eliminación de documentación correspondiente al mismo periodo. Los oficios fueron respondidos por las cuatro instancias consultadas.

La Armada indicó que “no mantiene un único archivo documental centralizado, sino que pueden existir tantos archivos históricos como organismos de alto nivel y Comandancias en Jefe que así lo hayan determinado en un momento dado”¹¹⁸. Al mismo tiempo, señalaron la inexistencia de protocolos para la gestión documental, y que

117. Corte de Apelaciones de Santiago, 25/03/2025, rol 1775-2017, considerando duodécimo.

118. Respuesta al Oficio N° 347 del INDH del 10 de julio de 2025.

“la potestad para archivar, desarchivar y destruir documentación corresponde a cada una de las Unidades y Reparticiones en que se organiza la institución”. De esa manera, la institución comunicó al INDH la imposibilidad de remitir actas de eliminación de documentos.

Por su parte, el Ejército se refirió a la existencia de un conjunto de archivos cuya nómina no permite distinguir si contienen o no información del período 1973-1990. Por lo tanto, por nómina, la colección *Procesos en tiempos de guerra* podría contener los consejos de guerra ocurridos en el periodo de 1973-1990, aunque esto no se especificó¹¹⁹. Sobre la existencia de actas de eliminación de documentos, el Ejército dijo que “no se elimina” documentación, “manteniendo estos antecedentes archivísticos por tiempo indefinido, sujeto a los procedimientos de conservación preventiva y recuperativa”. Esta respuesta, sin embargo, se contradice con la respuesta institucional sistemática que se ha dado a las comisiones de verdad y al Poder Judicial, es decir, que no se podía proporcionar la información solicitada pues había sido eliminada.

Así, a pesar de los años transcurridos y de los cambios de las máximas autoridades de las Fuerzas Armadas, la evidencia indica que no se han conocido medidas, protocolos ni procedimientos archivísticos concretos para identificar, describir y disponer públicamente la documentación existente que dé cuenta de violaciones a los derechos humanos. Actualmente, no existe certeza de que pueda ser hallada en un archivo único.

La PDI, en cambio, proporcionó vasta información¹²⁰. En primer lugar, indicó que el 12 de abril de 2018, el Archivo de la Brigada Investigadora de Delitos contra los Derechos Humanos de la institución fue declarado monumento histórico¹²¹, el cual contiene información sobre centros

119. Respuesta al Oficio N° 326 del INDH del 25 de junio de 2025.

120. Respuesta al Oficio del INDH N° 330 del 30 de junio de 2025.

121. Decreto N° 79 del Ministerio de Educación.

de detención clandestinos, estructuras de los servicios de inteligencia, declaraciones y testimonios de víctimas, testigos y victimarios, fotografías de ex agentes, entre otros. Son 14 series documentales y algunas de las más relevantes son:

- Detenidos desaparecidos: consta de 752 carpetas con fichas de identificación.
- Agentes: la serie está compuesta por fotografías y cédulas de identidad de ex agentes de la DINA y la CNI (416 carpetas).
- Testigos: se conservan 106 carpetas correspondientes a entrevistas realizadas en el marco de investigaciones sobre violaciones a derechos humanos.
- Oficios reservados enviados a la comisión Rettig: documentación administrativa conservada en once archivadores, sobre los requerimientos realizados por la comisión a la PDI.
- Copias de informes policiales del período.
- Copias de informes enviados a los tribunales de justicia.
- Documentos varios: investigaciones instruidas por los tribunales de justicia y seguidas por los equipos de trabajo de la PDI. Entre ellos, los casos Villa Grimaldi, Conferencia, Operación Cóndor, Orlando Letelier, Carlos Prats, Carmelo Soria, Lonquén, Tucapel Jiménez, Caravana de la muerte y otros más. Están conservadas en 62 archivadores, ordenados por causas.
- Patio 29: antecedentes administrativos, pre-mortem, protocolos de autopsias, estudios médicos, antecedentes familiares. Se identifican en la serie certificados de defunción emitidos por el Registro Civil, autorizaciones de sepultación, entre otros.

En relación con las actas de eliminación de documentación del archivo nacional de la institución, se indica que la Orden General N° 1506 de mayo de 1997, artículo 64, letra g) precisa que los informes y sumarios cuya materia inciden en infracciones a los derechos humanos, tendrán un plazo de conservación “indefinido”, por lo tanto, no se han destruido o incinerado documentos del período 1973-1990. Sin embargo, el Oficio no especifica qué procedimientos existían antes de 1997.

Actualmente, la institución no posee protocolos referidos al acceso público de los fondos documentales de la Brigada Investigadora de Delitos contra los Derechos Humanos, salvo las reglas generales de la Ley 20.285 de Acceso a la Información Pública (ley de transparencia). Finalmente, Carabineros de Chile le señaló al INDH que actualmente el acceso a la información pública de la institución se encuentra regulada por la Orden General N° 2.767 de 2020, normativa que “aprobó la cartilla de procedimientos de la Ley 20.285 sobre acceso a la información pública”¹²². Adicionalmente, el 10 de noviembre de 2022 se dictó el Decreto N°322 del Ministerio del Interior y Seguridad Pública que aprobó el “Reglamento de documentación y archivo de Carabineros de Chile”. Dicho decreto establece en su Artículo 4 que “Carabineros de Chile registrará de manera digital su documentación institucional elaborada en soporte papel, en un sistema especialmente destinado para tales efectos”, y en su Artículo 16 que, en caso de eliminación de documentos originales “se suscribirá un acta de destrucción de los respectivos documentos” que señale, entre otras cosas, “descripción de su materia, así como el procedimiento utilizado para estos efectos”.

A pesar de la existencia de protocolos y procedimientos normativos que regulan tanto la conservación como la eliminación de la documentación institucional, Carabineros ha informado al INDH la imposibilidad de remitir aquellas actas que den cuenta de la eliminación de documentación correspondiente al período 1973-1990 debido a que estos procedimientos fueron efectuados “por cada Repartición (...) conforme a las normas del reglamento N°22¹²³ que se encontraba vigente en dicho período, debiendo requerirse a cada una de ellas copia de las actas que dispusieron la destrucción de documentos”, lo que “supone un proceso de recopilación masivo y de alta carga administrativa,

122. Respuesta al oficio N°440 del INDH de fecha 10 de octubre de 2025.

123. Reglamento derogado mediante la dictación del previamente mencionado Decreto N°322 del 10 de noviembre de 2022.

que debe ponderarse a la luz de la jurisprudencia¹²⁴ administrativa de la Contraloría General de la República¹²⁵. Así mismo, la institución ha señalado no contar con un repositorio unificado de aquellos documentos del período de interés que hayan sido clasificados como reservados o secretos.

A excepción de la PDI, y a pesar de la existencia de protocolos y normativas, en general las Fuerzas de Orden y Seguridad no resulta posible acceder a la información relativa al período de interés, dada la inexistencia de un mecanismo encargado de constituir un archivo único en las instituciones.

5.1 Proyecto de ley para derogar la Ley 18.771 (Boletín 9958- 17)

En marzo de 2015, un grupo de diputados¹²⁶ presentó un proyecto de ley (Boletín 9958-17) que busca modificar el DFL 5.200, de 1929, del Ministerio de Educación Pública, para prohibir la eliminación de archivos y antecedentes por parte del Ministerio de Defensa Nacional, y de las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad Pública.

Este proyecto de ley busca que no se repitan actos de impunidad resguardados por la legislación, que no se pueden tolerar en un régimen democrático. Además, señalan que es la única legislación existente en el país que permite la eliminación de documentos y archivos estatales, sin previa consulta al Presidente de la República o al Conservador del Archivo Nacional y que esto ha permitido la eliminación arbitraria de documentos y archivos que podrían ser catalogados de *sumamente relevantes* para futuras investigaciones relacionadas con las violaciones

124. Refiere específicamente al dictamen E370744N23 del 20 de julio de 2023 sobre la necesidad de racionalizar las solicitudes de información a fin de no afectar el normal funcionamiento de los servicios públicos.

125. Respuesta al oficio N°440 del INDH de fecha 10 de octubre de 2025.

126. Los autores del proyecto son los diputados Claudio Arriagada, Gabriel Boric, Fidel Espinoza, Hugo Gutiérrez, Tucapel Jiménez (A), Felipe Kast, Felipe Letelier, Sergio Ojeda, Roberto Poblete y Raúl Saldívar.

a los derechos humanos. Desde mayo de 2023, el proyecto de ley se encuentra en el segundo trámite constitucional en el Senado.

6. Archivos no estatales de valor público y políticas para su conservación y difusión

En los primeros meses después del golpe de Estado de 1973, diversas organizaciones religiosas y sociales comenzaron a prestar ayuda a las personas que estaban siendo perseguidas por la dictadura, y a sus familiares. Entre estas organizaciones destacan el Comité de Ayuda a los Refugiados (CONAR) y el Comité de Cooperación para la Paz en Chile, que proveyó ayuda legal y material a las víctimas, cuya obra continuaría la Vicaría de la Solidaridad a partir de 1976. A estas organizaciones se sumaron la Fundación de Ayuda Social de las Iglesias Cristianas (FASIC), el Servicio de Paz y Justicia (SERPAJ) y la Comisión Chilena de Derechos Humanos.

Una vez recuperada la democracia, los archivos generados por estas organizaciones cobraron gran relevancia para la investigación de las violaciones a los derechos humanos ocurridas en dictadura. Su aporte ha sido fundamental tanto en el ámbito judicial y de reparación, como en la preservación de la memoria y el patrimonio. Estos acervos documentales han permitido reconstruir la memoria de un periodo particularmente oscuro de la historia del país (Archivo Nacional, 2024), lo que les confiere un valor especial, sobre todo en consideración de las limitaciones y riesgos que debieron enfrentar las organizaciones para registrar las violaciones a los derechos humanos.

Cabe destacar el vacío que existía en ese momento, y que aún persiste, respecto a las violaciones a los derechos humanos en contra de personas LGBTIQ+, y que tuvieron un componente político sexual. La consideración específica del carácter de estos hechos fue excluida del

alcance y análisis de las comisiones de verdad que existieron en Chile (Centro de Estudios de la Realidad Social, 2025)¹²⁷.

Con todo, el resguardo y conservación de estos repositorios documentales “que han sido rescatados más bien por la voluntad de los familiares de desaparecidos y sobrevivientes que por el propio Estado chileno” (Iduarte, 2024, p. 211), siguen siendo claves y requeridos al día de hoy por la propia justicia y las iniciativas para el establecimiento de la verdad como el *Plan Nacional de Búsqueda*.

Una de ellas es la Fundación de Documentación y Archivos de la Vicaría de la Solidaridad (FUNVISOL), creada con el propósito de custodiar y preservar los archivos de información y documentación de la Vicaría y su antecesor, el Comité de Cooperación para la Paz en Chile. Esta Fundación resguarda y preserva un fondo documental con información acerca de víctimas de violaciones a los derechos humanos durante la dictadura y de las acciones desarrolladas en la defensa y promoción de los derechos humanos. Entre los cinco fondos documentales destacan el Centro de Información Jurídica con más de 85.000 documentos de carácter jurídico referidos a todas las personas que fueron atendidas por el Comité de Cooperación para la Paz en Chile y la Vicaría de la Solidaridad; el sub Fondo de Detenidos Desaparecidos y el sub Fondo de Víctimas Muertas o Ejecutadas; el Centro de Documentación Pública que dispone de un archivo que almacena más de 690.000 recortes de prensa nacional del periodo de la dictadura. Finalmente están el archivo digital y la base de datos que contienen información de todos los hechos represivos conocidos por la Vicaría de la Solidaridad y de las acciones jurídicas desarrolladas para enfrentarlos (FUNVISOL, 2025).

En términos de financiamiento, desde el año 2018 la Fundación se financia a través de la glosa presupuestaria del Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio.

127. En los últimos años se han desarrollado investigaciones de distinto tipo para subsanar este vacío. Un ejemplo es el documental Las locas del 73 de Víctor Hugo Robles. <https://agenciapresentes.org/2023/09/18/las-locas-del-73-un-documental-sobre-la-persecucion-del-estado-chileno-a-las-personas-lgbt/>

Por otra parte, la *Fundación de Ayuda Social de las Iglesias Cristianas* (FASIC), fundada el 1 de abril de 1975, continuó el trabajo iniciado por el Comité Nacional de Ayuda a Refugiados (CONAR), en septiembre de 1973. FASIC surgió para asumir la defensa de los derechos humanos de las personas más vulneradas, oprimidas y marginadas por el sistema represivo impuesto por la dictadura (FASIC, s/f) y se abocó a ayudar a personas detenidas y encarceladas por la dictadura que conmutaron penas por extrañamiento (exilio) y entregar apoyo terapéutico a las víctimas de tortura e hijos y familiares de víctimas de desaparición forzada.

El Centro de documentación de la Fundación de Ayuda Social de las Iglesias Cristianas (FASIC) guarda documentos desde 1975 hasta la actualidad, tales como, expedientes generados entre 1973 y 1974, registros de atención, informes sociales y médicos, escritos jurídicos, prensa, consejos de guerra, documentos sobre exilio, retorno, relegación, salud mental, testimonios de las represiones, entre otros (FASIC, s/f). El archivo se compone de doce series documentales: Testimonios, Prensa alternativa, Arpilleras, Calugas, Tarjetas de navidad, Documentos de trabajo, Relegados, Prisión política, Exilio, Retorno, Ecumenismo y Recortes de prensa (FASIC, s/f). Su mecanismo de consulta es únicamente presencial y en términos de restricciones de acceso a la documentación, Luis Neculqueo¹²⁸, encargado del Centro de Documentación de FASIC, comentó que son públicos aquellos documentos que no contienen archivos y expedientes personales de víctimas, como los expedientes de atención psicológica, que son dispuestos solo para la consulta de las propias víctimas y sus familiares.

La FASIC no recibe fondos del Estado y sus recursos provienen de distintos proyectos a los que postulan año a año, lo que resulta complejo de cara a asegurar la continuidad del trabajo de la institución. En ese sentido, el riesgo de que el archivo se cierre por falta de recursos es real.

128. Entrevista realizada el 17 de julio de 2025.

Por otro lado, tenemos archivos que se han conformado a partir de la recuperación de sitios de memoria. Uno de ellos, el *Archivo Digital Londres 38* reúne documentación generada por la misma organización en el ejercicio de sus funciones, así como materiales producidos y donados por otros (*Archivo Digital Londres 38*, s/f).

Este Archivo está organizado en siete fondos que contienen documentación producida y/o recopilada por Londres 38, más ocho colecciones donde se organizan los recursos documentales donados. Entre sus fondos figuran el Archivo Oral que contiene información acerca de lo acontecido a víctimas del terrorismo de Estado; el *Fondo Publicaciones Londres 38*; el *Fondo Verdad y Justicia* que contiene material producido y/o acumulado por Londres 38; el *Fondo Víctimas y Protagonistas* que incluye expedientes por cada una de las 98 víctimas que pasaron por Londres 38 (*Archivo Digital Londres 38*, s/f).

El financiamiento de la organización está incluido en la glosa del Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio, porque ha sido reconocido como espacio de memoria. Adicionalmente, postulan a proyectos particulares para obtener mayor financiamiento.

La *Casa de la Memoria José Domingo Cañas*¹²⁹, recuperada por el colectivo José Domingo Cañas y declarada Monumento Histórico en 2002¹³⁰, tiene como objetivo “promover el mantenimiento de la memoria colectiva y el respeto a los derechos humanos” (Iduarte, 2024, p. 134), hasta el momento ha logrado consolidar documentación sobre casos de personas que sufrieron violaciones a los derechos humanos en este recinto y también acciones judiciales (Iduarte, 2024). Adicionalmente, cuenta con una sección de archivo digital con imágenes, videos, publicaciones desarrolladas por su área de investigación, e informes de derechos humanos.

129. Ex centro de detención y tortura de la DINA utilizado entre los meses de agosto y noviembre de 1974, conocido como Cuartel Ollagüe (Iduarte, 2024).

130. Decreto Exento N° 52 del Ministerio de Educación, del 21 de enero de 2002.

La *Corporación de Promoción y Defensa de los Derechos del Pueblo* (CODEPU) es una organización de derechos humanos fundada el 8 de noviembre de 1980 “con el objetivo de prestar asistencia jurídica, psicológica y social a las personas perseguidas por la dictadura, sus familiares y también familiares de detenidos desaparecidos” (Bernasconi et al, 2017, p. 35). “Desde sus inicios promueve los derechos individuales y colectivos y asiste a las víctimas de violaciones a los derechos humanos y sus familiares y lucha contra la impunidad” (CODEPU, s/f). Su archivo y sus fondos documentales incluyen información producida entre 1980 y 1990, principalmente “aquella derivada de la atención a víctimas, organizada en fichas y carpetas de casos que contienen información relativa a acciones legales y de asistencia terapéutica. También documentación propia de la gestión institucional y otra destinada a la difusión del trabajo realizado, como boletines” (Bernasconi et al, 2017, p. 35). CODEPU no cuenta con un archivo digital ni con un catálogo o inventario de consulta, su documentación puede ser revisada presencialmente en su sede institucional. Los fondos y colecciones incluyen fichas de atención (4.258 casos, de acceso restringido), fichas jurídicas (2.111 carpetas de atención), serie de boletines de CODEPU, expedientes de presos políticos de la Fundación Salvador Allende (4.047 carpetas), panfletos, afiches, fotografías, documentos de organismos de seguridad, archivos audiovisuales, entre otros (Bernasconi et al, 2017).

El archivo de la *Corporación Parque por la Paz Villa Grimaldi* está organizado jerárquicamente en fondos, subfondos, series y unidades documentales en distintos soportes materiales como fotografías, prensa, cartas, dibujos, folletería, documentos judiciales, etc. Los documentos permanecen custodiados en un depósito especialmente habilitado para la preservación y conservación de materiales históricos y patrimoniales y su acervo documental está compuesto por tres fondos documentales. El *Fondo Histórico Villa Grimaldi* corresponde a la documentación desde el periodo anterior a la dictadura; los documentos contenidos en este Fondo corresponden a aquellos donados por ex presos políticos que pasaron por *Villa Grimaldi*, sus círculos cercanos, familiares y amigos. La Corporación también cuenta con un Archivo Oral que tiene entre sus principales objetivos “gestionar un archivo

testimonial que rescate y difunda la memoria de Villa Grimaldi” (Corporación Parque por la Paz Villa Grimaldi, s. f.) y produce en soporte audiovisual testimonios de ex detenidas y detenidos de *Villa Grimaldi* y sus familiares.

El financiamiento del sitio proviene de la glosa del Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio. Adicionalmente, cuenta con la contribución de sus socios activos, aportes voluntarios de visitantes al sitio y la adjudicación de fondos concursables.

En otras regiones también se han conformado archivos para documentar la verdad sobre las violaciones a los derechos humanos ocurridas en el pasado. El *Centro Cultural Museo y Memoria de Neltume* que se fundó en 2004 mediante “una asamblea de socios y socias compuesta por vecinos y vecinas del lugar, familiares, amigos y amigas de ex presas/os políticas/os, ejecutadas/os y sobrevivientes del exterminio durante la dictadura civil militar” (CCMMN, s/f), quienes vivieron en el *Complejo Forestal y Maderero Panguipulli*. La casa donde se ubica el museo junto con 13 bienes y sitios ubicados en la precordillera de la comuna de Panguipulli¹³¹ fueron reconocidos como Monumento Nacional de Carácter Histórico. El Museo cuenta con un pequeño archivo “con información relacionada con violaciones a los derechos humanos perpetradas por la dictadura” (CCMMN, s/f) como causas judiciales, material de prensa y archivo fotográfico. Además, han reunido material sobre la vida cotidiana y las condiciones de trabajo en el Complejo. Solo se puede acceder de manera digital a un archivo fotográfico.

La *Casa de la Memoria de los Derechos Humanos de Valdivia* fue un inmueble utilizado por el Ejército, específicamente por la DINA, durante 1976 y luego por la CNI desde 1977 hasta fines de la década de los 80. En 2010, el Ministerio de Bienes Nacionales la entregó en concesión gratuita a la *Agrupación de Familiares de Detenidos Desaparecidos y Ejecutados*

131. Decreto N° 32 del Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio, del 7 de junio de 2019.

Políticos de Valdivia. En 2017 fue declarada Monumento Histórico¹³² (Consejo de Monumentos Nacionales, s/f). Aquí se protege un reducido archivo digital, principalmente, recursos fotográficos, audiovisuales y documentos (AFFD-AFEP de Valdivia, s/f).

Finalmente, se tiene el acervo documental del *Museo de la Memoria y los Derechos Humanos*, aunque este Museo es una instancia que emergió desde el Estado como un Proyecto Bicentenario, recibe su financiamiento, tiene su propia personalidad jurídica¹³³ y su directorio se compone de “representantes de organizaciones de derechos humanos y personas naturales vinculadas con su defensa” (Museo de la Memoria y los Derechos Humanos, s/f.).

El *Museo de la Memoria* se originó a partir de “las recomendaciones (...) del *Informe Rettig*, en las políticas de apoyo a la construcción de memoriales del Presidente Ricardo Lagos (...) y en la decisión de la Presidenta Michelle Bachelet de dar respuesta a las demandas de las organizaciones de (...) defensa de los derechos humanos” (Museo de la Memoria y los Derechos Humanos, s/f) y fue concebido “como un lugar donde se conservan y exhiben los testimonios y documentos que permiten mirar nuestro pasado doloroso” (Museo de la Memoria y los Derechos Humanos, s/f).

Su repositorio documental y archivístico se compone casi fundamentalmente de donaciones provenientes de particulares y la sociedad civil. Según señaló María Luisa Ortiz, jefa del Área de Colecciones e investigación del Museo¹³⁴, contiene cerca de 2.300 fondos donados y “parte de los fondos documentales que el año 2003 recibieron el reconocimiento de UNESCO en el marco del programa Memoria del Mundo” (Bernasconi et al., 2017, p. 47). El Museo también cuenta con documentación que ha sido recolectada de manera dirigida, en

132. Decreto N° 120 del Ministerio de Educación, del 15 de junio de 2017.

133. Su personalidad jurídica fue creada mediante Decreto Exento 242 del Ministerio de Justicia del 14 de enero de 2010.

134. Entrevista realizada el 30 de julio de 2025.

especial por “los organismos internacionales ubicados en Ginebra y en París, UNESCO, Naciones Unidas, OIT, ACNUR y Cruz Roja Internacional” comentó Ortiz.

Por otra parte, han desarrollado líneas de investigación que han permitido generar testimonios audiovisuales, un archivo radial y el trabajo de Archivos de la Memoria en Chile “a través de la cual se identifica y recopila el patrimonio tangible e intangible referido a las violaciones de derechos humanos ocurridas durante la dictadura, las acciones de denuncia y defensa en diferentes regiones de Chile” (Bernasconi et al., 2017), y que obtuvo donaciones de archivos de 187 personas¹³⁵ (Museo de la Memoria y los Derechos Humanos, 2020).

En términos de acceso a la documentación, las realidades son variadas. En el caso de FUNVISOL la documentación sólo puede ser consultada en su Centro de Documentación. La Fundación elaboró un protocolo de acceso a los archivos, dependiendo de la persona que consulta, estableciendo restricciones para consultantes que no sean víctimas, familiares y tribunales de justicia. Sin embargo, cuenta con un catálogo digital. Londres 38 resguarda más de cinco mil recursos en distintos formatos, disponibles para la consulta digital y descarga por parte de la ciudadanía, sin restricciones. Por su parte, el *Archivo Documental Villa Grimaldi* está disponible de manera digital, salvo el Archivo Oral que, por razones de seguridad, debe ser consultado en sala. En el *Museo de la Memoria* se puede acceder a más de 28.000 documentos desde su plataforma web asociados a sus más de 2.000 fondos y colecciones. También se puede hacer consultas en su Centro de Documentación y su Centro de Documentación Audiovisual (Bernasconi et al., 2017).

La realidad del archivo FASIC es dispar, ya que, si bien cuenta con restricciones de acceso a cierta documentación, en general, debe ser consultado en sala por falta de recursos para digitalizar.

135. La iniciativa cuenta con publicaciones asociadas a las regiones de Arica, Antofagasta, Atacama, Coquimbo, Valparaíso, O'Higgins, Maule, Ñuble, Biobío, La Araucanía, Los Ríos, Los Lagos Aysén, y Magallanes, .

7. Otros archivos, repositorios y proyectos sobre violaciones a los derechos humanos

A través de los años se han creado repositorios de carácter digital que difunden información organizada sobre las violaciones a los derechos humanos ocurridas durante la dictadura. *Memoria Viva*¹³⁶ funciona de manera independiente y tiene como foco la preservación, investigación y difusión de la memoria sobre las violaciones a los derechos humanos ocurridas en Chile (Memoria Viva, s/f). Según señaló Nicole Drouilly¹³⁷, integrante de *Memoria Viva* y bibliotecaria de la Universidad de La Frontera, el repositorio surgió como respuesta ante la impunidad que supuso la liberación de Augusto Pinochet desde Londres el año 2000. La plataforma se compone de cinco secciones de información detallada sobre víctimas, su particularidad es que incluye información sobre perpetradores y centros de detención, proveniente de diversas fuentes, principalmente, informes de verdad, documentos de víctimas y familiares, Vicaría de la Solidaridad y sentencias judiciales. En la actualidad, *Memoria Viva* es uno de los sitios más visitados en materia de derechos humanos. De acuerdo a información compartida por Drouilly, el sitio web recibe en promedio 7.500 consultas diarias.

Por otra parte, están los *Expedientes de la Represión* originado a partir del proyecto FONDECYT *Prueba Judicial y Justicia Transicional* ejecutado entre 2015 y 2018 en la Universidad Austral de Chile (Expedientes de la Represión, s. f.). En este archivo se pusieron a disposición pública las sentencias asociadas a causas de violaciones a los derechos humanos¹³⁸ y dispone de sentencias (de primera, segunda y tercera instancia) asociadas a 661 causas investigadas por la justicia. En ese sentido, constituye un valioso aporte, sobre todo a partir de la difusión de las sentencias dictadas por ministros en visita y de la Corte de Apelaciones, que no están disponibles en las plataformas del Poder

136. <https://memoriaviva.com/>

137. Entrevista realizada el 19 de agosto de 2025.

138. Ver <https://expedientesdelarepresion.cl/>

Judicial. Adicionalmente, el repositorio digital cuenta con una sección que resume el contenido de las sentencias, dado que “la lectura de las sentencias completas puede resultar engorrosa y fatigosa” (Expedientes de la Represión, s/f). A la fecha, la plataforma contiene relatos asociados a 29 casos.

Papeles de la Dictadura es un repositorio digital elaborado por el Centro de Investigación Periodística (CIPER) y el Centro de Investigación y Proyectos Periodísticos de la Universidad Diego Portales¹³⁹. Esta plataforma reúne cerca de 4.000 documentos vinculados al período de la dictadura militar (CIPER, s/f), que fueron donados por particulares y organizaciones de la sociedad civil. Estos documentos se pueden consultar visitando cada una de las 41 colecciones que dispone la plataforma web.

El Centro de Estudios de la Realidad Social (CERES) desarrolló un proyecto orientado a visibilizar y registrar la violencia político-sexual dirigida contra personas trans durante la dictadura. En ese sentido, el proyecto de documentación busca “visibilizar violencias históricamente silenciadas y promover la sensibilización cultural necesaria para avanzar en procesos de reparación” (Centro de Estudios de la Realidad Social, s/f). Para recolectar los datos, realizaron entrevistas en profundidad y grupos focales con mujeres trans sobrevivientes; luego, revisaron archivos comunitarios que permitieron “reconstruir la especificidad de la violencia político-sexual ejercida contra personas trans” (Centro de Estudios de la Realidad Social, 2025, p. 9). La iniciativa se materializó con la publicación de un documento que contiene una sección de memoria en imágenes que “incluyen registros de prensa de las décadas de 1960, 1970 y 1980, organizados cronológicamente para evidenciar la persistencia de estigmas” (Centro de Estudios de la Realidad Social, 2025, p. 18); y testimonios que revelan la resistencia de mujeres trans y travestis en dictadura (Centro de Estudios de la Realidad Social, 2025). Este proyecto recibió el apoyo de la Subsecretaría de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia.

139. Ver www.ciperchile.cl/papeles-de-la-dictadura/

Finalmente, el *Proyecto Nuestra Memoria* constituye una de las propuestas en desarrollo más recientes e innovadoras, gracias a la utilización de inteligencia artificial para el análisis documental y la disposición de resultados¹⁴⁰. Difiere de otros proyectos al no definirse necesariamente como un repositorio documental, sino sobre la base de sus resultados como aporte a la verdad, en sintonía con proyectos similares que se están desarrollando en otros países como Uruguay¹⁴¹. “El proyecto planea digitalizar, transcribir y analizar metódicamente grandes conjuntos de datos utilizando técnicas avanzadas de IA, como el procesamiento del lenguaje natural, el aprendizaje de máquina y la visión por computador” (Nuestra Memoria, s/f).

La iniciativa, que se desarrolla en gran parte con profesionales del Instituto Milenio Fundamento de los Datos (IMFD), surgió en 2023 ante la necesidad de avanzar de manera más eficiente, entendiendo además el problema que supone la dispersión de documentos sobre la dictadura en Chile, según comentó en entrevista Hugo Rojas¹⁴². El proyecto se encuentra en su fase formativa, y si bien se han realizado algunos trabajos de prueba, aún no se han entregado resultados concretos. Adicionalmente, la realidad de los archivos en Chile supone una limitación para el éxito de un proyecto como este. En palabras de Rojas, “se requiere una política de Estado. El primero es que se requiere un esfuerzo por identificar todos los archivos que hay, porque hay archivos en la administración pública, algunos son públicos, muchos son reservados y secretos”.

En términos de financiamiento, este proyecto se adjudicó un FONDECYT de Exploración y esperan postular a fondos internacionales de mayor envergadura en la medida de que puedan mostrar algunos resultados.

140. nuestramemoria.ing.uc.cl/

141. Proyecto Cruzar, para el análisis mediante inteligencia artificial sobre documentos de la dictadura uruguaya no analizados hasta la fecha. Disponible en <https://cicada.uy/ia-para-analizar-millones-de-paginadas-de-archivos-de-la-dictadura/>.

142. Doctor en Sociología y Derecho, investigador colaborador del IMDF e integrante del proyecto.

III. Recomendaciones

1. Al Poder Ejecutivo: ingresar al Congreso Nacional un proyecto de ley general de archivos para su pronta tramitación. Este proyecto debe incluir especificaciones técnicas en materia archivística para que las instituciones del Estado desarrollen labores de descripción documental previo a su envío al Archivo Nacional; debe contar con recursos para su adecuada implementación.
2. Al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio, mientras no exista una Ley de Archivos, se recomienda asignar recursos permanentes a organizaciones de la sociedad civil que poseen archivos y museos relativos a la dictadura, para resguardar el patrimonio de memoria que estas instituciones representan y, así, garantizar el derecho a la verdad.
3. A los poderes colegisladores, el INDH reitera su recomendación (2014, 2015, 2016 y 2023) de garantizar el acceso a la información relacionada con las violaciones masivas y sistemáticas a los derechos humanos, y eliminar la cláusula de secreto de la Ley 19.992 (VALECH I), de acuerdo con los criterios de la CIDH, sin perjuicio del derecho de las víctimas, familiares y/o herederos, de mantener en reserva su información personal, con el fin de que los tribunales de justicia y la ciudadanía tengan acceso a dichos antecedentes.
4. A los poderes colegisladores, otorgar suma urgencia a la tramitación del proyecto (Boletín 17839-17) que otorga el rango de ley al Plan Nacional de Búsqueda.
5. A los poderes colegisladores, se recomienda adoptar las medidas necesarias para la pronta tramitación del proyecto de ley para derogar la Ley 18.771 (Boletín 9958-17) y, de esa manera, permitir superar las restricciones normativas que aún limitan el acceso a la información pública.

6. Al Ministerio de Hacienda, aumentar el presupuesto asignado al Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio para la digitalización de los archivos ministeriales y así, garantizar el acceso público, priorizando al Archivo Nacional.
7. A la Subsecretaría de Derechos Humanos se reitera la recomendación de 2015, 2016, 2020 y 2023 de crear un mecanismo permanente de calificación de víctimas, 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), disponible cuando sea necesario atender un nuevo caso, que incluya la calificación de víctimas de delitos o violaciones a los derechos humanos no reconocidas por los instrumentos aplicados hasta ahora, como ocurre con el desplazamiento forzado y el exilio.
8. A las Fuerzas Armadas se recomienda generar un protocolo archivístico e implementar un archivo central nacional que debería contener un archivo relativo al periodo 1973-1990 que aborde la temática de derechos humanos.
9. Se recomienda al Poder Judicial redoblar sus esfuerzos para materializar la digitalización de todas las carpetas de expedientes asociadas a las causas por violaciones a los derechos humanos durante la dictadura y ponerlas a disposición pública, y así contribuir a la construcción de un archivo nacional relacionado con ese periodo.

Bibliografía

- Aguayo, T. y Victoriano, S. (2021). *Gestión Documental en el Estado: Una aproximación al análisis normativo chileno*. [Trabajo de grado para optar al título de Administrador/a Pública, Universidad Academia Humanismo Cristiano].
- Archivo Digital Londres 38. (s/f.). *Archivo Digital Londres 38*. <http://archivodigital.londres38.cl/index.php/>
- AFFED-AFEP de Valdivia (s/f). Archivos. <https://afdd-afep-valdivia.cl/archivos/>
- Archivo Nacional. (2020). *Derecho a la memoria: Archivos de Derechos Humanos*. Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio.
- Archivo Nacional. (17 de julio de 2023). *Presentación del proyecto de la Ley General de Archivos*. <https://www.archivonacional.gob.cl/noticias/presentacion-del-proyecto-de-la-ley-general-de-archivos>
- Archivo Nacional. (2024). *1973 memorias y documentos de un país fracturado: Iniciativas del Archivo Nacional a 50 años del golpe de Estado*. Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio.
- Archivo Nacional. (2025). *Archivo de la memoria, Quiénes Somos*. <https://archivonacionaldelamemoria.archivonacional.cl/quienes-somos>
- Bernasconi, O., Townsend, B., Mansilla, D., Suárez, R., y López, L. (2017). *Guía de archivos de memoria y derechos humanos en Chile*. Programa de Investigación Interdisciplinar en Memoria y Derechos Humanos. Universidad Alberto Hurtado. Santiago, Chile.
- Bonnefoy, P. (30 de octubre de 2017). Cómo los archivos en microfilm de la dictadura de Pinochet se hicieron humo. *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/es/2017/10/30/espanol/america-latina/chile-archivos-pinochet-dictadura.html>

- Centro de Estudios de la Realidad Social (2025). *Verdades que no prescriben: Violencia político-sexual contra personas trans durante la dictadura Cívico-Militar*. ONG CERES.
- Centro de Estudios de la Realidad Social (s/f). *VPS hacía personas trans en dictadura*. <https://ongceres.cl/verdades-que-no-prescriben/>
- CODEPU (s/f). *Quiénes Somos*. <https://codepu.cl/wp/quienes-somos/>
- CIPER. (s. f.). *Papeles de la dictadura*. <https://www.ciperchile.cl/papeles-de-la-dictadura/>
- Comunicaciones Dibam. (2012). Los Archivos en Chile: Reflexiones sobre los desafíos para la implementación de la Ley de Acceso a la Información Pública. *Revista Archivo Nacional: Garantizando el acceso a la información pública*. N°5. Número especial aniversario. Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos. pp 53-62.
- Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura. (2005). *Informe de la Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura*. Ministerio del Interior y Seguridad Pública.
- Comité Nacional de la Memoria del Mundo. (2016). *Archivos en Chile: Miradas, experiencias y desafíos*. Primera edición. Dirección Nacional de Bibliotecas, Archivos y Museos. Santiago, Chile.
- Coordinación Nacional de Causas de Derechos Humanos. (2025). *Oficio DDHH N° 21-2025: Cuenta Actividades 2024 Coordinación Nacional causas DD.HH. e Informe de Gestión 2024 del Ministro Sr. Aguilar de la Htma. Corte de Apelaciones de Santiago*. Coordinación Nacional DDHH.
- Corporación Parque por la Paz Villa Grimaldi. (s/f.). *Historia Villa Grimaldi*. <https://villagrimaldi.cl/historia/>
- Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación. (1996). *Informe de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación (Tomo I)*. Segunda Edición.

- Consejo de Monumentos Nacionales (s/f). *Casa de la Memoria de los Derechos Humanos de Valdivia*. <https://www.monumentos.gob.cl/monumentos/monumentos-historicos/casa-de-la-memoria-de-los-derechos-humanos-de-valdivia>
- CCMMN (s/f). *Quiénes Somos*. Centro Cultural Museo y Memoria de Neltume. <https://www.museoneltume.cl/quienes-somos/>
- Expedientes de la Represión. (s/f.). *Expedientes de la Represión*. <https://expedientesdelarepresion.cl/nuestro-proyecto/>
- FASIC. (s/f). *Nuestra Historia*. <https://fasic.cl/wp/historia-institucional/>
- FUNVISOL. (s/f). *Creación de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación*. <https://www.vicariadelasolidaridad.cl/noticias/creacion-de-la-comision-nacional-de-verdad-y-reconciliacion>
- FUNVISOL. (2025). *Informe Anual de actividades año 2024*. Fundación de Documentación y Archivo Vicaría de la Solidaridad. Santiago, Chile.
- Iduarte, M. E. M. (2024). *Chile y sus Archivos: Historia y políticas de protección del patrimonio documental*. Ril Editores. Santiago, Chile.
- INDH. (2011). *Informe anual 2011: Situación de los derechos humanos en Chile*. Instituto Nacional de Derechos Humanos.
- INDH. (2013). *Informe Anual 2013: Situación de los Derechos Humanos en Chile*. Instituto Nacional de Derechos Humanos.
- INDH. (2014). *Informe Anual 2014: Situación de los Derechos Humanos en Chile*. Instituto Nacional de Derechos Humanos.
- INDH. (2022). *Informe Anual 2022: Situación de los Derechos Humanos en Chile*. Instituto Nacional de Derechos Humanos.

- INDH. (2023). *Informe Anual 2023: Situación de los derechos humanos en Chile 2023*. Instituto Nacional de Derechos Humanos.
- INDH. (2015). *Informe sobre el proyecto de ley que modifica el Decreto con Fuerza de Ley N°5.200, de 1929, del Ministerio de Educación Pública, para suprimir la eliminación de archivos y antecedentes por parte del Ministerio de Defensa Nacional, y de las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad Pública*. Boletín N° 9958-17. Instituto Nacional de Derechos Humanos.
- Lagos Castro, C., Figueroa Cerda, C., Mansilla Santelices, D., Mendizábal Cortés, M. A., Rojas Lizama, M. A. y Soto Quiroz, E. (2024). *Informe Primera fase Mesa Técnica de Archivos Públicos*. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Santiago, Chile.
- Londres 38. (s. f.). *No más Archivos Secretos*. <https://www.londres38.cl/1937/w3-article-95544.html>
- Mallea, F., Candina, A., Quintana, N., Zubicueta, D. y Seguel, P. (2024). “Expulsar del territorio nacional, sin más trámites”. Notas sobre la construcción del repositorio Archivo de Extranjería, Memoria y Derechos Humanos 1973-1990. *Revista Amoxtli*, núm. 12, pp. 1-12. Universidad Finis Terrae.
- Memoria Viva. (s. f.). *Quiénes somos*. <https://www.memoriaviva.com/Quienes-somos>
- Memoria Viva. (s/fa). *David Edison Urrutia Galaz*. <https://www.memoriaviva.com/detenidos-desaparecidos/urrutia-galaz-david-edison>
- Memoria Chilena. (s/f). *Organizaciones en defensa de los derechos humanos, Vicaría de la Solidaridad*. Biblioteca Nacional de Chile. <https://www.memoriachilena.gob.cl/602/w3-article-98136.html>
- Meza-Lopehandía, M. (2016). *El carácter secreto de los antecedentes de la comisión Valech: derechos humanos y experiencia extranjera*. Asesoría Técnica Parlamentaria. Biblioteca del Congreso Nacional.

- Ministerio de Defensa. (10 de septiembre de 2024). Subsecretaría para las Fuerzas Armadas. *Subsecretario Galo Eidelstein entrega archivos institucionales de 1973 a 1990 al Plan Nacional de Búsqueda de Detenidos Desaparecidos*. <https://www.ssffaa.cl/index08a6.html?p=5606>
- Ministerio de Defensa. (2024). Proyecto Mnemósine: *Entrega de Archivos institucionales de las antiguas Subsecretarías de Guerra, Marina y Aviación al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (1973-1990)*. Santiago, Chile.
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (s. f.). Programa de Derechos Humanos, Subsecretaría de Derechos Humanos. *Mesa de Diálogo de Derechos Humanos*. <https://pdh.minjusticia.gob.cl/mesa-de-dialogo/>
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (2023). *Plan Nacional de Búsqueda, Verdad y Justicia*. Santiago, Chile.
- Ministerio de Relaciones Exteriores. (2024). *Comunicado sobre el proceso de extradición de la exagente de la DINA Adriana Rivas*. <https://minrel.gob.cl/sala-de-prensa/comunicado-sobre-el-proceso-de-extradicion-de-la-exagente-de-la-dina>
- Ministerio de Relaciones Exteriores. (s/f). *Información general*. <https://minrel.gob.cl/archivo-general-historico/informacion-general>
- Mora, R. (2014). Una revisión sobre las tensiones entre el derecho a la información y el derecho a la verdad histórica. *Revista Transparencia y Sociedad*, 1, pp. 27-36.
- Museo de la Memoria y los Derechos Humanos. (s. f.). *Historia*. <https://mmdh.cl/museo>
- Museo de la Memoria y los Derechos Humanos. (2020). *Archivos de la memoria en Chile*. Museo de la Memoria y los Derechos Humanos. Santiago, Chile.

- Nuestra Memoria. (s. f.). *Nuestro Proyecto*. <https://nuestramemoria.ing.uc.cl/proyecto/>
- Pizarro, C. (17 de septiembre de 2023). Jorge Rojas y los casetes secretos de Berríos: “Son fundamentales para reconstruir su macabro paso por la DINA”. *El Desconcierto*. <https://eldesconcierto.cl/2023/09/17/jorge-rojas-y-los-casetes-secretos-de-berrios-son-fundamentales-para-reconstruir-su-macabro-paso-por-la-dina>
- Poder Judicial. (27 de marzo de 2025). *Ministra Paola Plaza condena a oficiales del Ejército (r) por incineración de archivos de la CNI*. <https://www.pjud.cl/prensa-y-comunicaciones/noticias-del-poder-judicial/123534>
- Póo, X. (2016). *La dictadura de los sumarios (1974-1985): Universidad de Chile intervenida*. Editorial Universitaria. Santiago, Chile.
- Presidencia. (2025). *Plan de Búsqueda: Presidente de la República entrega carpetas de calificación a familiares de víctimas de desaparición forzada y ejecución política durante la dictadura*. <http://prensa.presidencia.cl/comunicado.aspx?id=300531>
- Proyecto Plan Cóndor (s/f). *Proyecto*. <https://plancondor.org/proyecto>
- Servicio Nacional de Migraciones. (5 de septiembre de 2024). *50 años: Avanza creación de Archivo de Extranjería, Memoria y DDHH. SERMIG*. <https://serviciomigraciones.cl/50-anos-avanza-creacion-archivo-extranjeria-memoria-derechos-humanos/>
- Subsecretaría del Patrimonio [@subsepatrimonio]. (4 de septiembre de 2025). Celebramos este tremendo paso para la memoria histórica. El Consejo de Monumentos Nacionales (CMN) acogió la solicitud de declaratoria de Monumento Nacional, en categoría de Monumento Histórico, del archivo de Defensa: Archivo Institucional de la Subsecretaría para las FF.AA: sección 1973-1990. Instagram. <https://www.instagram.com/subsepatrimonio/p/DOL35EzEftg/>

- Universidad de Chile. (25 de septiembre de 2023). *Universidad de Chile estrena podcast sobre el acecho sufrido por su comunidad durante la dictadura*. <https://uchile.cl/noticias/209384/-podcast-sobre-el-acecho-sufrido-por-u-de-chile-durante-la-dictadura>
- Universidad de Chile. (s/f). *Archivo Central Andrés Bello*. <https://uchile.cl/extension-y-cultura/vicerrectoria-de-extension-y-comunicaciones/vicerrectoria-de-extension/archivo-central-andres-bello>



CAPÍTULO 2

Corrupción, rendición de cuentas y Derechos Humanos

Ilustración: **Diego Flisfisch**

Capítulo 2: corrupción, rendición de cuentas y Derechos Humanos¹

I. Antecedentes

La literatura especializada muestra que los escándalos de corrupción en contextos democráticos tienen impactos negativos y preocupantes en varios niveles. Uno es la desconfianza que genera hacia las autoridades e instituciones, otro son las dudas que plantea sobre la suficiencia y eficacia de los mecanismos de control y rendición de cuentas disponibles.

En este año electoral, la cuestión de la transparencia y la lucha contra la corrupción ha tenido especial relevancia, tanto porque la percepción sobre estos temas influye en la aprobación gubernamental y la valoración de la democracia (CEP, 2025), como por la relevancia de monitorear el cumplimiento de las disposiciones sobre transparencia y control que regulan el gasto electoral². En esta línea, en septiembre de 2025, un conjunto de centros de estudio y pensamiento junto con organizaciones especializadas en integridad y transparencia, coordinadas por la ONG Chile Transparente, elaboraron el documento *Pacto para la Integridad para Chile* (Chile Transparente, 2025), que

1. Agradecemos por su tiempo y disposición a las siguientes personas entrevistadas: Valeria Lübbert (Comisión de Integridad Pública y Transparencia), Georgiana Braga-Orillard (Representante Residente del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD), María Jaraquemada (Comisión Asesora Ministerial para la regulación de la relación entre las instituciones privadas sin fines de lucro y el Estado), Pamela Almonacid (Consejo de Defensa del Estado), Eugenio Campos (Ministerio Público), Michel Figueroa (Chile Transparente), Benjamín García (Espacio Público) y Gabriel Ortiz (Comisión de Integridad Pública y Transparencia).

2. La ley 19.884 sobre transparencia, límite y control del gasto electoral y la Ley 20.900 para el fortalecimiento y transparencia de la democracia son las principales normas que regulan este ámbito.

fue entregado a los equipos de las candidaturas presidenciales con propuestas de acción en cinco ejes.

No obstante, los problemas de corrupción y falta de probidad no son exclusivos de un sector o poder del Estado, sino que pueden estar presentes en diferentes ámbitos e involucrar a variados actores. Así lo evidencian las investigaciones en curso de los llamados “Caso Audios”³ que en sus distintas aristas involucra a actores privados, ex autoridades y autoridades políticas y judiciales, o el “Caso Convenios”⁴ que vincula al Estado con fundaciones privadas.

Si bien no hay una definición única de corrupción, aquí se utilizarán las de uso más frecuente. Por ejemplo, la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción (CNUCC) no establece una definición concreta, pero enumera delitos considerados como actos corruptos, entre ellos, soborno, cohecho, malversación, fraude al fisco, violación de secretos y prevaricación (CNUCC, 2003; Figueroa, 2023). Por su parte, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito sostiene que la corrupción es un concepto fluido y cambiante que, según las personas, adopta significados diferentes que abarcan numerosas conductas, como el abuso del poder, autoridad o cargos públicos en beneficio propio a través del soborno, extorsión, tráfico de influencias, nepotismo, fraude o malversación (UNODC, 2019). Las investigaciones también utilizan la definición propuesta por Transparencia Internacional, que describe la corrupción como el abuso del poder encomendado en beneficio propio, resaltando el uso indebido del poder confiado, ya sea en el ámbito público o privado, con el fin de obtener un beneficio particular,

3. Ver información sobre el Caso Audios en <https://www.latercera.com/la-tercera-pm/noticia/el-mapa-del-caso-audio-las-interminables-aristas-de-la-investigacion-que-comenzo-cuando-luis-hermosilla-entrego-su-celular-en-bruto-a-la-fiscalia/> o en <https://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2025/08/25/caso-audio-formalizan-a-hermosilla-sauer-y-jalaff-en-arista-parque-capital/>.

4. Información sobre el caso en los siguientes enlaces: <https://www.latercera.com/politica/noticia/que-es-el-caso-procultura-quienes-son-los-involucrados-y-por-que-ha-generado-tanta-preocupacion-en-el-mundo-politico/> y <https://www.ciperchile.cl/tag/caso-convenios/>.

tanto para el propio individuo como para un tercero (2018). Finalmente, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) define la corrupción como el abuso o desviación del poder encomendado, público o privado, que desplaza el interés público por un beneficio privado (personal o para un tercero), que daña la institucionalidad democrática, el Estado de Derecho y afecta el acceso a los derechos humanos⁵.

En el marco de estas definiciones también se han desarrollado **algunas tipologías** que ponen el acento en la variedad de características que pueden tener estas prácticas, ya sea por la magnitud de los recursos implicados o el grado de involucramiento de agentes o instituciones públicas, entre otras dimensiones.

Así, por ejemplo, se definió la *microcorrupción* o corrupción menor para referirse a la interacción directa entre un funcionario público y un ciudadano, en situaciones como el pago de sobornos para evitar multas o “agilizar ciertos procesos” como acceder a atención médica o tramitar un documento, saltándose la fila. La CIDH señala que esta forma de corrupción impacta de manera desproporcionada a las personas con menos recursos económicos o en situación de pobreza extrema, quienes en ciertos contextos pueden ser extorsionadas para pagar por servicios estatales o para evitar ser violentadas por agentes del Estado, lo que agrava su exclusión en caso de no poder pagar⁶. Desde un enfoque de derechos humanos, esta práctica constituye una forma indirecta de discriminación estructural, al reproducir desigualdades en el acceso a servicios esenciales para grupos en situación de pobreza o exclusión.

5. CIDH, Corrupción y derechos humanos: Estándares interamericanos, OEA/Ser.L/V/II. Doc.236/19, 6 de diciembre de 2019.

6. Ídem.

Otra categoría es la *captura del Estado*, que alude a la influencia que ejercen actores privados sobre las decisiones de las autoridades estatales para obtener beneficios propios, creando una situación de dependencia⁷ y que, por ejemplo, mediante el financiamiento ilegal de la política “genera una influencia desproporcionada de los actores financieristas en desmedro de la población en su conjunto, lo que rompe la idea de igualdad en una sociedad democrática basada en el principio de la representación”⁸. Esta situación, a su vez, afecta el derecho a la participación política y a la igualdad en la representación, y reduce la capacidad de la ciudadanía para incidir en las decisiones públicas (artículo 25 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos y artículo 23 de la Convención Americana). Otra forma de captura o de cooptación institucional es aquella que se produce cuando una institución pública queda al servicio de intereses de actores que desnaturalizan sus funciones⁹.

Existe también la categoría de uso común que define la corrupción como *estructural*, que comprende casos en los que prácticas reprochables se infiltran en el funcionamiento de las instituciones a través de redes de poder, que buscan proteger y mantener la impunidad de los actos que benefician a su grupo. Este tipo de corrupción se sustenta en elementos culturales de mayor tolerancia hacia dichas prácticas. Para abordarla y prevenirla, se requiere una acción coordinada del Estado, la ciudadanía, la comunidad internacional, las empresas y las corporaciones¹⁰.

7. “Por captura del Estado entendemos los intentos de las empresas para influir en la formulación de las leyes, las políticas y la reglamentación del Estado a cambio de pagos ilícitos —con carácter privado— a los funcionarios públicos.” Joel Hellman, J. y Kaufmann, D. (2001). La captura del Estado en las economías en transición. *Finanzas & Desarrollo*, p. 31.

8. CIDH, Corrupción y derechos humanos: Estándares interamericanos, OEA/Ser.L/V/II. Doc.236/19, 6 de diciembre de 2019, párr. 109.

9. Ídem, párr. 111.

10. Ídem, párr. 114.

En Chile, la desconfianza y percepción de corrupción ha aumentado producto de los escándalos que han sacudido al país¹¹. En septiembre de 2025, la encuesta de la *Serie Clima Social* del Instituto de Investigación en Ciencias Sociales de la Universidad Diego Portales *¿Boleta o factura?: el privilegio y el pituto le ganan al mérito* (ICSO UDP, 2025), reveló que el 80% de las personas encuestadas considera que existe “mucha corrupción” en el país: un 26% atribuye la corrupción exclusivamente al ámbito público, un 13% la concentra en el sector privado, mientras el 61% sostiene que la corrupción está presente en ambos sectores.

Estas percepciones contrastan con la imagen que proyecta el país en mediciones internacionales como el Índice de Percepción de la Corrupción (Transparencia Internacional)¹², el Índice de Integridad Pública y el Índice de Transparencia (Centro de Europeo de Investigación para la lucha contra la Corrupción – ERCAS)¹³, que posicionan a Chile en los primeros lugares de Latinoamérica en términos de integridad y transparencia¹⁴. No obstante, algunos de los datos más recientes evidencian un estancamiento preocupante. Por ejemplo, aunque Chile es el segundo país sudamericano (detrás de Uruguay) con menor riesgo

11. El INDH abordó anteriormente el problema en su Informe Anual 2015, disponible en <https://bibliotecadigital.indh.cl/items/24cf0851-3c39-4be9-bc25-099e8140a2bcc>.

12. El Índice de Percepción de la Corrupción elaborado por Transparencia Internacional es uno de los principales estudios de corrupción en el sector público. Las puntuaciones son asignadas por expertos y empresarios sobre la base de datos provenientes de 13 fuentes externas, incluidos el Banco Mundial, el Foro Económico Mundial, empresas privadas de consultoría y evaluación de riesgos, grupos de expertos y otros. <https://www.transparency.org/es/news/how-cpi-scores-are-calculated>.

13. El Índice de Integridad Pública (IPI) es una medición empírica que evalúa la eficacia de las estrategias anticorrupción en 105 países. Se basa en seis indicadores individuales, adaptados a cada contexto: carga administrativa, apertura comercial, transparencia presupuestaria, independencia judicial, ciudadanía electrónica y libertad de prensa. Por otro lado, el Índice de Transparencia Gubernamental (Índice T) es una evaluación única de la transparencia gubernamental que considera los diferentes tipos de servicios de transparencia que los países ofrecen a la ciudadanía, abarca tanto los aspectos de iure como los de facto. <https://corruptionrisk.org/ipi-methodology/> y <https://corruptionrisk.org/t-index-methodology/>.

14. Es importante tener en cuenta que buenos resultados en materia de transparencia, no implican necesariamente ausencia de corrupción (y viceversa).

de corrupción en el Índice de Percepción de la Corrupción, su puntuación ha experimentado una disminución de 6 puntos desde 2014. Asimismo, el informe del Instituto de Investigación en Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción (IICRRR, 2025) de la Universidad de Guadalajara¹⁵, señala que la capacidad de Chile para fortalecer sus instituciones frente a la corrupción empieza a mostrar signos de desgaste.

La corrupción no solo socava la legitimidad de las instituciones democráticas, sino que compromete el cumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado en materia de derechos humanos pues desvía recursos públicos destinados al goce efectivo de diversos derechos y debilita las garantías de igualdad, participación y acceso a la justicia, entre otros derechos que podrían verse afectados, según se detallará a continuación. Tanto los órganos del Sistema Universal de Derechos Humanos¹⁶ como la CIDH¹⁷ han destacado las ventajas de incorporar la perspectiva de derechos humanos en el abordaje de la corrupción, al enfocarse en los problemas estructurales que la generan, además de sus efectos colectivos y generales en la garantía y protección de los derechos humanos porque, de esa manera, se complementa el

15. El Instituto de Investigación en Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción (IIRCCC) del Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas (CUCEA) de la Universidad de Guadalajara (México), está compuesto por una red de diversas instituciones en Latinoamérica que investigan sobre transparencia y corrupción. Desde 2020, este Instituto elabora un informe comparado a nivel latinoamericano acerca de rendición de cuentas, combate a la corrupción, transparencia, fiscalización de finanzas públicas y evaluación y estudios de impacto de programas sociales. Se trata de un informe anual que se articula en capítulos por países, elaborados por académicos/as. Para ver más: <https://www.rendiciondecuentas.org.mx/>

16. Consejo de Derechos Humanos, Informe final del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos sobre las consecuencias negativas de la corrupción en el disfrute de los derechos humanos. A/HRC/28/73, 5 de enero de 2015 y Consejo de Derechos Humanos, Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Dificultades y mejores prácticas de los Estados para integrar los derechos humanos en sus estrategias y políticas nacionales de lucha contra la corrupción, incluidas las relativas a los agentes no estatales, como el sector privado. A/HRC/44/27, 21 de abril de 2020.

17. CIDH, Resolución 1/17. Derechos humanos y lucha contra la impunidad y corrupción, 12 de septiembre de 2017; CIDH, Corrupción y derechos humanos: Estándares interamericanos, OEA/Ser.L/V/II. Doc.236/19, 6 de diciembre de 2019.

tratamiento que ofrece el derecho penal, centrado en determinar la responsabilidad de los autores de los delitos en cada caso en particular¹⁸. El enfoque de derechos humanos propone la incorporación de distintos lineamientos que deberían contribuir a fortalecer la respuesta estatal, para ello, se focaliza en las víctimas, visibiliza los efectos de la corrupción y vulneraciones de derechos humanos en las personas, y promueve la adopción de medidas para reparar el daño causado.

Según la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción (2004)¹⁹ y lo señalado por los organismos internacionales de derechos humanos en esta materia, un elemento esencial de los Estados para abordar la corrupción debe ser el pleno cumplimiento del principio de rendición de cuentas o *accountability*. Este principio implica adoptar todas las medidas y acciones necesarias para garantizar que quienes ejerzan funciones públicas respondan “ante aquellos que, habiéndoles confiado ese poder, resultan afectados por sus actividades”²⁰, es decir, que asuman la responsabilidad por sus acciones y los resultados que estas produzcan.

Para la CIDH, este principio debería orientar todas las “prácticas, políticas y estrategias para prevenir, sancionar y erradicar la corrupción”²¹. La Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) añade que la rendición de cuentas resulta primordial “tanto para contar con estrategias eficaces de lucha contra la corrupción como para garantizar el disfrute de los derechos humanos”²². Tal como se abordará en el siguiente apartado, los mecanismos de rendición de cuentas son también un componente fundamental para el

18. Ídem.

19. En este sentido, el artículo 1, letra c) de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (2004) establece entre sus finalidades principales promover la “obligación de rendir cuentas”.

20. CIDH, Corrupción y derechos humanos: Estándares interamericanos, OEA/Ser.L/V/II. Doc.236/19, 6 de diciembre de 2019, párr. 120.

21. CIDH, Resolución 1/17. Derechos humanos y lucha contra la impunidad y corrupción, 12 de septiembre de 2017.

22. OACNUDH. *The Human Rights Case Against Corruption*, p. 5.

cumplimiento de las obligaciones de prevenir, investigar y reparar los actos de corrupción que violan los derechos humanos.

Este capítulo se propone examinar cómo el Estado ha avanzado en el establecimiento de mecanismos de control y rendición de cuentas que permitan prevenir las consecuencias negativas de las conductas corruptas para la garantía de derechos humanos. Al respecto, para identificar las brechas y desafíos se realizaron entrevistas a especialistas, se consideraron el diagnóstico que recoge la Estrategia Nacional de Integridad Pública (ENIP) y aquellos desarrollados por organizaciones de la sociedad civil, además se analizaron las sentencias judiciales que han sancionado actos de corrupción recientemente. A continuación, se observará que, si bien el Estado ha logrado avances relevantes en el fortalecimiento de su institucionalidad y en la creación de marcos normativos orientados a mejorar la transparencia y la rendición de cuentas, aún persisten desafíos significativos en áreas como los gobiernos subnacionales y locales, Carabineros, Gendarmería y en el Poder Judicial, donde los mecanismos de control siguen siendo insuficientes.

II. Obligaciones y estándares de Derechos Humanos

Los Estados han adoptado distintos instrumentos y mecanismos de colaboración para prevenir y sancionar la corrupción, a nivel nacional, regional, y universal. El primer instrumento que abordó esta materia fue la *Convención Interamericana contra la Corrupción* (CICC) adoptada en 1996, que regula las obligaciones de los Estados relacionadas con la investigación y sanción de actos de corrupción²³ cometidos por agentes estatales, y establece un mecanismo de seguimiento a su implementación. Luego, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (2004) consideró un enfoque más amplio, que incluye

23. Esta Convención tipifica diversas conductas, principalmente el soborno transnacional, el enriquecimiento ilícito, la malversación de bienes públicos y el tráfico de influencias.

disposiciones para prevenir y erradicar los casos de corrupción a nivel estatal, fomentar la cooperación internacional, promover la integridad, la rendición de cuentas, y la debida gestión de los asuntos y bienes públicos.

A nivel programático, la *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* aprobada en septiembre de 2015 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, recoge el compromiso de “reducir considerablemente la corrupción y el soborno en todas sus formas” (objetivo 16.5) y el de crear “a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas” (objetivo 16.6). En relación con las empresas, el Pacto Global de Naciones Unidas considera en su décimo principio el compromiso de “trabajar contra la corrupción en todas sus formas, incluidas la extorsión y el soborno”²⁴.

Aunque los instrumentos que integran el derecho internacional de los derechos humanos (DIDH) no incluyen disposiciones específicas relacionadas con la prevención y sanción de la corrupción, distintos órganos del Sistema de Naciones Unidas, la CIDH y la doctrina han aclarado que los actos corruptos pueden constituir, según las circunstancias, violaciones a distintos derechos humanos consagrados en instrumentos internacionales (Peters, 2018; Nash et al., 2014; Bondía et al., 2020; Abello y Arévalo, 2022).

En 2015, el Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos sobre las consecuencias negativas de la corrupción en el disfrute de los derechos humanos, observó que resulta difícil encontrar “un derecho humano que no pueda resultar vulnerado por la corrupción”²⁵. Por ejemplo, este Comité Asesor menciona que las garantías de igualdad y no

24. Este principio contra la corrupción fue adoptado en 2004 y compromete a los participantes del Pacto Mundial de las Naciones Unidas no sólo a evitar el soborno, la extorsión y otras formas de corrupción, sino también a desarrollar proactivamente políticas y programas concretos para abordar la corrupción internamente y dentro de sus cadenas de suministro (UN Global Compact, 2025).

25. Consejo de Derechos Humanos, Informe final del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos sobre las consecuencias negativas de la corrupción en el disfrute de los derechos humanos. A/HRC/28/73, 5 de enero de 2015, párr. 17.

discriminación se pueden ver afectadas por el otorgamiento de trato privilegiado a una persona o grupo que involucran los casos de soborno y cohecho, mientras que la corrupción de los órganos del sistemas de administración de justicia pueden comprometer “el derecho a la igualdad ante la ley y el derecho a un juicio justo y, en particular, socavar el acceso a la justicia de los grupos desfavorecidos, ya que no pueden permitirse sobornos ni ejercer influencias a cambio de sentencias favorables”²⁶.

Asimismo, la CIDH y otros órganos del Sistema Universal de Derechos Humanos²⁷ se han referido al impacto de la corrupción tanto en la menor realización de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales como en el incumplimiento de la obligación de garantizar estos derechos, y –según lo que dispone el artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)– han destinado el máximo de los recursos disponibles a este propósito. Al respecto, la CIDH ha manifestado que la corrupción “afecta a los derechos humanos en su integralidad –civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales–, así como al derecho al desarrollo; debilita la gobernabilidad y las instituciones democráticas, fomenta la impunidad, socava el Estado de Derecho y exacerba la desigualdad”²⁸. A su vez, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales manifestó que “la corrupción constituye uno de los principales

26. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2013). *The Human Rights Case Against Corruption*, p. 4.

27. Véanse los informes del Consejo de Derechos Humanos de los años 2015 y 2020 y las Observaciones generales N° 24 y N° 26 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Otros autores han analizado cómo en las observaciones finales de tratados de derechos humanos e informes de procedimientos especiales, distintos órganos se han pronunciado sobre diversas modalidades de corrupción y sus efectos en el ejercicio y garantía de derechos humanos en el ámbito del mandato de cada uno (Olasolo *et al.*, 2025).

28. CIDH, Resolución 1/17. Derechos humanos y lucha contra la impunidad y corrupción, 12 de septiembre de 2017.

obstáculos para la promoción y protección efectivas de los derechos humanos”²⁹.

En definitiva, distintos órganos del Sistema Universal de Derechos Humanos³⁰, como la CIDH³¹, señalan que el enfoque de derechos humanos contribuye a una mejor comprensión de las causas que originan la corrupción y sus efectos en el respeto y garantía de los derechos humanos complementando la mirada que ofrece el derecho penal. En este sentido, los estándares que se mencionan a continuación permiten orientar el análisis de las brechas observadas en el establecimiento de mecanismos de control y rendición de cuentas (o *accountability*) que se tratan en este capítulo.

En línea con las exigencias del DIDH y los instrumentos internacionales específicos que abordan el problema de la corrupción³², la rendición de cuentas constituye un principio transversal para el desarrollo de políticas dirigidas a su prevención y erradicación. En este marco, la rendición de cuentas no solo constituye un lineamiento para la buena gestión, también es una obligación derivada del deber de

29. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general N° 24 sobre las obligaciones de los Estados en virtud del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el contexto de las actividades empresariales. E/C.12/GC/24, 10 de agosto de 2017, párr. 20.

30 Véanse los informes del Consejo de Derechos Humanos de los años 2015 y 2020 y las Observaciones generales N° 24 y N° 26 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Otros autores han analizado cómo en las observaciones finales de tratados de derechos humanos e informes de procedimientos especiales, distintos órganos se han pronunciado sobre diversas modalidades de corrupción y sus efectos en el ejercicio y garantía de derechos humanos en el ámbito del mandato de cada uno (Olasolo *et al.*, 2025).

31. CIDH, Resolución 1/17. Derechos humanos y lucha contra la impunidad y corrupción, 12 de septiembre de 2017.

32. En este sentido, el artículo 5.1 de la CNUCC establece que cada Estado parte “de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, formulará y aplicará o mantendrá en vigor políticas coordinadas y eficaces contra la corrupción que promuevan la participación de la sociedad y reflejen los principios del imperio de la ley, la debida gestión de los asuntos y los bienes públicos, la integridad, la transparencia y la obligación de rendir cuentas”.

debida diligencia estatal. Implica garantizar mecanismos efectivos de fiscalización, acceso a la información y participación pública en el control del poder. *Accountability* implica la evaluación transparente y objetiva de quienes ocupan cargos públicos, por lo tanto, es necesario que sus funciones y normas de actuación estén claramente definidas³³. Adicionalmente, los Estados deben garantizar “procesos de transparencia y el acceso a la información para que la sociedad pueda fiscalizar el accionar estatal”³⁴, además de contar con mecanismos de reclamación administrativos y judiciales frente a las vulneraciones de derechos generadas por casos de corrupción, tanto para sancionar estas conductas como para adoptar medidas correctivas y de reparación.

La CIDH señala que “el principio orientador de toda política pública anticorrupción se asienta en la consideración de la centralidad de sus víctimas”³⁵, es decir, incluir a las personas afectadas en “el análisis, diagnóstico, diseño e implementación de mecanismos, prácticas, políticas y estrategias para prevenir, sancionar y erradicar la corrupción”³⁶. Asimismo, los Estados deben realizar “los máximos esfuerzos para identificar a las víctimas, determinar el daño causado y tomar las medidas adecuadas para su reparación”³⁷.

En el desarrollo e implementación de este tipo de políticas los Estados también deben incorporar un enfoque interseccional³⁸ y considerar la obligación general de garantizar derechos en condiciones de igualdad

33. OACNUDH (2013). *¿Quién debe rendir cuentas? Los derechos humanos y la agenda para el desarrollo*.

34. CIDH, Corrupción y derechos humanos: Estándares interamericanos, OEA/Ser.L/V/II. Doc.236/19, 6 de diciembre de 2019, párr. 493.

35. Ídem, párr. 487.

36. Ídem.

37. Ídem.

38. Según lo propuesto por la académica y activista Kimberlé Crenshaw, la interseccionalidad es una herramienta analítica que permite comprender cómo se conjugan diferentes características identitarias de las personas para generar resultados de desigualdad y discriminación, o también de privilegio.

y no discriminación, y el impacto desproporcionado de la corrupción en “ciertos titulares de derechos humanos donde concurren diversas formas de vulnerabilidad”³⁹. Según observa la OACNUDH, los grupos históricamente desfavorecidos tienen mayor dependencia de los servicios públicos, pero son los que menos pueden influir en las políticas estatales⁴⁰. Por esa razón, la CIDH recomienda a los Estados implementar todas las medidas necesarias para “cesar las formas desproporcionadas y agravadas de la corrupción cuyos efectos impactan a las mujeres⁴¹, población LGBTI, las niñas, niños y adolescentes, las personas afrodescendientes, los pueblos indígenas y tribales, las personas en situación de movilidad humana, las personas con discapacidad, las personas privadas de libertad y las personas mayores”⁴². La corrupción también impacta especialmente a las personas en situación de pobreza, a los campesinos y trabajadores rurales, tanto en sus formas cotidianas (clientelismo, tráfico de influencias, sobornos para acceder a servicios sociales y bienes) como en las más sistémicas, al limitar los recursos que deberían ser destinados a programas de transferencias y proyectos dirigidos a estos grupos, entre otros⁴³.

El enfoque interseccional requiere no solo identificar los impactos diferenciados, sino también asegurar la participación significativa de los grupos mencionados en la formulación y monitoreo de las políticas anticorrupción.

39. CIDH, Corrupción y derechos humanos: Estándares interamericanos, OEA/Ser.L/V/II. Doc.236/19, 6 de diciembre de 2019, párr. 484.

40. OACNUDH (2013). *The Human Rights Case Against Corruption*.

41. Ver en este sentido: PNUD. (2014). *Género y Corrupción en América Latina ¿Hay alguna conexión?*

42. CIDH, Corrupción y derechos humanos: Estándares interamericanos, OEA/Ser.L/V/II. Doc.236/19, 6 de diciembre de 2019, párr. 524.2.

43. CIDH, Corrupción y derechos humanos: Estándares interamericanos, OEA/Ser.L/V/II. Doc.236/19, 6 de diciembre de 2019; Consejo de Derechos Humanos, Informe del Grupo de Trabajo sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales. A/HRC/60/33, 25 de agosto de 2025.

Al responder a las consecuencias negativas de la corrupción, los Estados deben cumplir la totalidad de las obligaciones derivadas de la garantía de los derechos, de acuerdo con lo que establecen distintos instrumentos de derecho internacional⁴⁴. En esta obligación general se funda, en primer lugar, el deber de prevenir los actos de corrupción, por lo tanto, es indispensable adecuar la institucionalidad (mediante la adopción de todos los cambios normativos, orgánicos y procedimentales requeridos) y promover cambios culturales en este sentido⁴⁵. Las medidas de prevención deben ser integrales, coordinadas y dirigidas a eliminar los factores sistémicos o estructurales que fomentan, permiten y provocan la corrupción. Específicamente, la CIDH recomienda adoptar medidas dirigidas al fortalecimiento de las capacidades institucionales y la creación de mecanismos de control y coordinación, con las facultades, presupuesto y autonomía necesarios para llevar a cabo su labor eficazmente. Asimismo, recomienda la implementación de “mecanismos de autoevaluación que permitan determinar al interior de las instituciones los posibles riesgos de corrupción”⁴⁶.

Los Estados tienen la obligación de adoptar medidas para evitar la impunidad de este tipo de conductas, mediante la sanción de los actos corruptos que vulneren derechos humanos y la actualización de la normativa, conforme surjan nuevas prácticas de corrupción. La CIDH también enfatiza la importancia de contar con información sobre las afectaciones o daños que la corrupción produce a nivel institucional y en las víctimas concretas –individual y colectivamente–, por eso sugiere la “elaboración de estudios que permitan detectar los principales

44. Artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos humanos; artículo 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y artículo 2.2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

45. Consejo de Derechos Humanos, Informe final del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos sobre las consecuencias negativas de la corrupción en el disfrute de los derechos humanos. A/HRC/28/73, 5 de enero de 2015.

46. CIDH, Corrupción y derechos humanos: Estándares interamericanos, OEA/Ser.L/V/II. Doc.236/19, 6 de diciembre de 2019, párr. 503.

riesgos de corrupción, el impacto económico de la misma, el daño social asociado y la identificación de los sectores más afectados”⁴⁷.

Los órganos del sistema universal citados previamente y la CIDH⁴⁸ han observado que, en el marco de la obligación general de proteger, los Estados no solo deben prestar atención a los actos ilícitos cometidos por agentes estatales, sino también aquellos perpetrados por el sector privado y las empresas. En este contexto, la Oficina del Alto Comisionado sobre los Derechos Humanos (OACNUDH) recomienda implementar los *Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos*⁴⁹ dirigidos a prevenir, investigar, castigar y reparar los abusos contra los derechos humanos relacionados con la actividad empresarial (Principio Rector 1).

Asimismo, los Estados deben garantizar el acceso a la justicia y efectuar sin dilación una investigación seria, imparcial y efectiva de este tipo de conductas, según establecen los instrumentos internacionales de derechos humanos⁵⁰. Específicamente, la CIDH indica que las investigaciones deben estar orientadas a determinar la verdad y eventual castigo de sus autores –ya sean agentes públicos o privados– y ordena establecer mecanismos efectivos de recuperación de los productos ilícitos obtenidos.

Entre otras formas de corrupción en procedimientos judiciales, se tienen sentencias apartadas del mérito del proceso, así como demoras injustificadas, pérdida de documentos, tratos desiguales; otros actos lesivos a los derechos de las partes. Asimismo, la impunidad de la corrupción por falta de investigación se puede

47. Ídem, párr. 500.

48. CIDH, Corrupción y derechos humanos: Estándares interamericanos, OEA/Ser.L/V/II. Doc.236/19, 6 de diciembre de 2019.

49. Naciones Unidas, Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos, resolución 17/4, de 16 de junio de 2011.

50. En conformidad con los artículos 1.1, 2 y 25 de la CADH y 2.3 del Pacto Internacional de Derechos, Civiles y Políticos.

presentar por la demora en las investigaciones, el ocultamiento de pruebas, el cierre de investigaciones sin agotar las diligencias pertinentes, en la protección de las altas autoridades involucradas en actos o sistemas de corrupción. (CIDH, Corrupción y derechos humanos: Estándares interamericanos, párr. 295. 2019)

Para evitar la captura del sistema de administración de justicia, los órganos que lo integran deben cumplir ciertas condiciones mínimas de independencia en su diseño institucional. Entre las medidas dirigidas a cumplir este objetivo, los Estados deben garantizar que los nombramientos y designaciones de autoridades judiciales y fiscales sean transparentes, se guíen por criterios objetivos y no dependan de actores políticos.

Al investigar los casos de corrupción, se han de respetar plenamente las garantías del debido proceso de las personas denunciadas⁵¹, tanto en el ámbito penal como administrativo⁵². En este marco, la Corte IDH ha establecido que los Estados deben velar por la celeridad de este tipo de procedimientos, tomando en consideración el impacto que su dilación podría tener en el resguardo de intereses democráticos⁵³.

En el desarrollo de este tipo de investigaciones, las personas afectadas por los resultados de la corrupción, quienes la denuncian y combaten, deben ser protegidas a través de sistemas de alerta rápida y de evaluación de riesgos⁵⁴. Al respecto, los órganos de derechos humanos han resaltado el importante rol que juegan las personas defensoras de derechos humanos, denunciantes y periodistas, en identificar, exponer y

51. De acuerdo con lo establecido en los artículos 8 de la CADH y 14 del PIDCP.

52. Corte IDH. Caso López Mendoza vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de septiembre de 2011. Serie C No. 233, párr. 146.

53. Corte IDH. Caso Andrade Salmón vs. Bolivia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 1 de diciembre de 2016. Serie C N.º 330.

54. Consejo de Derechos Humanos, Informe final del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos sobre las consecuencias negativas de la corrupción en el disfrute de los derechos humanos. A/HRC/28/73, 5 de enero de 2015.

combatir situaciones de corrupción, lo que se relaciona con el deber de los Estados de adoptar medidas efectivas que garanticen su protección y un entorno seguro para que realicen su labor, sin temor a represalias o cualquier tipo de criminalización⁵⁵.

Al abordar la obligación de reparar los daños generados por la corrupción, la CIDH ha subrayado que los Estados tienen el deber de reparar integralmente los perjuicios causados por estos actos, tanto a las víctimas directas e indirectas como a la sociedad en su conjunto. Igualmente, los Estados tienen la obligación de garantizar su no repetición, por medio de la identificación del origen de los actos ilícitos que generaron los daños, como la única forma de prevenir que se vuelvan a producir⁵⁶. Además, las víctimas deben tener la posibilidad de participar y ser escuchadas “tanto en el esclarecimiento de los hechos y la sanción de los responsables, como en la búsqueda de una justa compensación”⁵⁷.

III. Marco normativo e institucional para el abordaje de la corrupción y la rendición de cuentas en Chile

Desde el año 2000, el Estado ha implementado importantes reformas legales e institucionales dirigidas a regular aspectos clave relacionados con la prevención y sanción de la corrupción. Entre estas reformas destaca que se creó el registro de personas jurídicas que reciben

55. Además de los documentos mencionados anteriormente, se sugiere revisar a otros autores que han tratado el tema con mayor profundidad, dando cuenta de los pronunciamientos de órganos de derechos humanos (Olasolo *et al*, 2025; 2025a).

56. CIDH, Corrupción y derechos humanos: Estándares interamericanos, OEA/Ser.L/V/II. Doc.236/19, 6 de diciembre de 2019.

57. Ídem, párr. 107.

donaciones del Estado⁵⁸, se adoptó una ley que regula el sistema de Alta Dirección Pública para la selección de directivos en la función pública⁵⁹, se consagró legalmente el sistema electrónico de compras públicas⁶⁰, se regularon los gastos reservados⁶¹, se introdujo un sistema de financiamiento electoral⁶², se instauró una legislación sobre acceso a la información y transparencia⁶³ y se regularizó la obligación de efectuar declaración de intereses y patrimonio de los funcionarios públicos⁶⁴ (Contraloría General de la República, 2020).

Pese a estos avances, la respuesta del Estado a la corrupción se ha caracterizado por ser predominantemente reactiva, tanto en sus normativas como en sus políticas internas (Contraloría General de la República, 2020; Figueroa, 2019). Así, la ocurrencia de escándalos de corrupción ha propiciado la conformación de diversas comisiones de especialistas para abordar la problemática, sobre todo a partir de las irregularidades detectadas entre 2004 y 2023, que han arrojado más de 400 propuestas de medidas legislativas y administrativas para prevenir y combatir este tipo de actos.

Concretamente, en 1994, el caso Codelco provocó la conformación de la Comisión Nacional de Ética Pública; en 2003, los casos sobresueldos

58. Ley 19.862 que establece registros de las personas jurídicas receptoras de fondos públicos (2003).

59. Ley 19.882 que regula nueva política de personal a los funcionarios públicos que indica (2003).

60. Ley 19.886, Ley de bases sobre contratos administrativos de suministro y prestación de servicios (2003).

61. Ley 19.863 sobre remuneraciones de autoridades de gobierno y cargos críticos de la administración pública y da normas sobre gastos reservados (2003).

62. Ley 19.884 sobre transparencia, límite y control del gasto electoral (2003).

63. Ley 20.285 sobre acceso a la información pública (2008).

64. Ley 20.880 sobre probidad en la función pública y prevención de los conflictos de intereses (2016).

y MOP Gate impulsaron la gestión del Acuerdo político-legislativo para la modernización del Estado, la transparencia y la promoción del crecimiento; el caso Chiledeportes incidió en la constitución de la Comisión para el Fortalecimiento de los Principios de Probidad y Transparencia Pública (Contraloría General de la República, 2020). En el año 2015, los casos de financiamiento irregular de la política motivaron la conformación del Consejo Asesor Presidencial contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción (conocida como Comisión Engel), mientras que el denominado Caso Convenios, revelado en 2023, generó la creación de la Comisión Asesora Ministerial para la regulación de la relación entre las instituciones privadas sin fines de lucro y el Estado (Engel, 2025).

A diferencia del origen de las distintas comisiones mencionadas, la *Estrategia Nacional de Integridad Pública* (ENIP) –adoptada por el Gobierno del Presidente Gabriel Boric en 2023– parte de una lógica preventiva y proactiva, y se caracteriza por contener lineamientos generales y transversales que buscan incidir en todo el aparato estatal. El diagnóstico de la ENIP aborda algunos de los desafíos pendientes acerca de aspectos críticos identificados por las diversas comisiones, además de otras necesidades señaladas en estudios previos y en las instancias participativas desarrolladas durante el proceso de su formulación.

Teniendo en cuenta estos antecedentes, la ENIP incluyó 210 medidas y compromisos específicos que deberían ejecutar distintas instituciones estatales, mayoritariamente del gobierno central, que abarcan áreas como la función pública, la integridad municipal⁶⁵, la administración de los recursos públicos, la regulación de los partidos y el gasto electoral, además de considerar el rol del sector privado en la lucha contra la corrupción. La ENIP también establece un mecanismo de monitoreo de estos compromisos, cuya responsabilidad recae en la Comisión de Integridad Pública y Transparencia del Ministerio Secretaría General de la Presidencia.

65. En la ENIP, el gobierno central definió lineamientos y asumió compromisos sobre el impulso de reformas normativas para prevenir la corrupción en el ámbito municipal.

Otro elemento destacable de esta Estrategia fue la implementación de un proceso participativo amplio para su elaboración. Por el contrario, en su monitoreo y seguimiento falta incorporar a las organizaciones de la sociedad civil, dado que su intervención en esta etapa es un requisito de transparencia y legitimidad democrática, en conformidad con los estándares internacionales de derechos humanos.

Por otra parte, según sus lineamientos, la ENIP debería tener una vigencia de diez años, sin embargo, debido a que la mayoría de los planes nacionales del Estado tienen un período de implementación de tres a cuatro años, sería positivo ajustar la temporalidad acorde a estos precedentes.

Desde el punto de vista institucional, en Chile existen diversos organismos que componen el ecosistema de control de la función pública, la rendición de cuentas y la lucha contra la corrupción e integran el *sistema de integridad pública* (Contraloría General de la República, 2020). La Contraloría cumple un rol central en este sistema mediante la realización de acciones de fiscalización y sumarios administrativos en distintos órganos del Estado (incluidos los gobiernos subnacionales); la emisión de dictámenes; la revisión de decretos, resoluciones y decretos con fuerza de ley (mecanismo de toma de razón); la celebración de convenios voluntarios con entidades públicas en los que se comprometen medidas de gestión y buenas prácticas; el desarrollo de capacitaciones a funcionarios públicos; el mecanismo de denuncias y sugerencias de fiscalización de la ciudadanía, y la revisión de declaraciones de interés y patrimonio (Contraloría General de la República, 2025).

Recientemente, mediante la aprobación de la Ley 21.769, publicada el 17 de octubre de 2025, se constituyó legalmente el Servicio de Auditoría General de Gobierno, institución pública descentralizada, de carácter técnico, dotada de personalidad jurídica y patrimonio propio, que se relaciona con la Presidencia de la República a través del Ministerio

del Interior⁶⁶. De acuerdo a la ley, la principal función del Servicio será fortalecer los procesos de gestión de riesgos, de control interno y de gobernanza de los órganos de la Administración del Estado⁶⁷, a través de actividades de aseguramiento y asesoramiento en materia de auditoría interna, que contemplen el análisis de la gestión respecto de la economía, eficiencia y eficacia; del cumplimiento de las normas y procedimientos; de la protección de los recursos públicos y de la probidad; de la ejecución de las políticas, programas y decisiones de la respectiva autoridad.

Asimismo, el Servicio de Auditoría General de Gobierno será el organismo encargado de dirigir y coordinar la red de auditores internos de las diversas instituciones del Estado, y de asesorar el desarrollo y revisión de la Política de Auditoría General de Gobierno.

Además, desde 2008 existe el Consejo para la Transparencia (CPLT), que tiene como principal función “promover la transparencia de la función pública, fiscalizar el cumplimiento de las normas sobre transparencia y publicidad de la información de los órganos de la Administración del Estado, y garantizar el derecho de acceso a la información”, según establece el artículo 32 de la Ley N° 20.285 sobre acceso a la información pública. EL CPLT es un organismo autónomo entre cuyas atribuciones figuran instruir sumarios y aplicar multas a la autoridad, jefatura o jefe superior del servicio requerido, que no responda o deniegue, sin fundamento, el acceso a la información; así como sancionar en los casos de incumplimiento injustificado de las normas sobre transparencia activa y aplicar multas cuando, habiendo una resolución que ordena la

66. Antes de su creación, existía el Consejo de Auditoría General de Gobierno, un órgano similar, pero con menos atribuciones y sin rango de servicio.

67. Con excepción de la Contraloría General de la República, el Banco Central, el Consejo para la Transparencia, los gobiernos regionales, las municipalidades, las empresas públicas creadas por ley y las instituciones de educación superior de carácter estatal. No obstante, las instituciones exceptuadas en el inciso precedente podrán solicitar la asesoría de este Servicio, lo que se materializará a través de la suscripción de uno o más convenios.

entrega de información a un organismo, dicha institución no cumpla con el dictamen.

Por su parte, la Unidad de Análisis Financiero (UAF) es un servicio público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya máxima autoridad es designada por la Presidencia de la República, sobre la base del resultado de un concurso de Alta Dirección Pública. Su misión es prevenir el lavado de activos, mediante el desarrollo de actividades de inteligencia financiera, fiscalización y aplicación de sanciones administrativas, además de capacitaciones y acciones de difusión (Unidad de Análisis Financiero, 2025).

El sistema de integridad pública también incluye a la Fiscalía Nacional Económica (FNE), servicio público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, independiente de todo organismo o servicio, sometido a la supervigilancia de la Presidencia de la República a través del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción. Su principal objetivo es defender y promover la libre competencia en todos los mercados o sectores productivos de la economía. La FNE lidera investigaciones de todo hecho, acto o convención que impida, restrinja o entorpezca la libre competencia, entre ellos, prácticas colusorias o abusos que afecten el bienestar del consumidor (Contraloría General de la República, 2020).

Por su parte, el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia (TDLC) es un órgano jurisdiccional especial e independiente, sujeto a la superintendencia directiva, correccional y económica de la Corte Suprema, cuya función es prevenir, corregir y sancionar los atentados a la libre competencia.

Además de los órganos que integran el sistema de integridad pública, el Servicio de Impuestos Internos (SII) contribuye a prevenir, detectar y sancionar actos de corrupción, en el marco de sus funciones de fiscalizar el cumplimiento de las normas tributarias y presentar querellas

por delitos tributarios⁶⁸. A nivel sectorial, las superintendencias también cumplen un rol en la prevención de la corrupción, mediante la fiscalización de los servicios públicos e instituciones privadas que prestan servicios y otorgan prestaciones en el ámbito de la seguridad social, la salud, los servicios sanitarios, entre otros. Específicamente, las superintendencias supervisan el cumplimiento de las normativas sectoriales, emiten pronunciamientos y orientaciones sobre estas normas y controlan el uso de los recursos asignados a esas instituciones para contribuir a la garantía de ciertos derechos (Superintendencia de Educación, la Superintendencia de Seguridad Social y la Superintendencia de Salud).

En el ámbito judicial, los tribunales con competencia en lo penal, el Ministerio Público y las policías tienen un rol en la detección, investigación y sanción de los actos de corrupción tipificados como delitos. En el caso del Ministerio Público existe la Unidad Especializada en Anticorrupción, Lavado de Activos y Probidad Interna (UNAC), que actúa como referente técnico para los fiscales y equipos investigativos en materia de corrupción y lavado de activos (Ministerio Público, 2025).

A su vez, el Consejo de Defensa del Estado (CDE) tiene entre sus funciones ejercer acciones penales frente a delitos cometidos por funcionarios públicos que atentan contra el patrimonio fiscal y perseguir la reparación del daño causado. En el ejercicio de sus atribuciones, el CDE creó la Unidad Especializada en Corrupción de Alta Complejidad y Comiso, encargada de asesorar internamente a quienes cumplen funciones en estas materias. Según reporta el CDE, entre 2019 y 2025, se han presentado querellas en un total de 754 casos relacionados con “hechos que pudieren acarrear perjuicios económicos al Fisco u otros

68. En el caso de este Servicio, recientemente se han identificado irregularidades relacionadas con posibles actos de corrupción, las cuáles se encuentran en etapa de investigación. <https://www.sii.cl/noticias/2023/151123notio1aav.htm#:~:text=Noviembre%20de%202023-,SII%20presenta%20denuncia%20por%20delitos%20de%20cohecho%20contra%20quienes%20resulten,la%20publicaci%C3%B3n%20de%20CIPER%20Chile>.

organismos públicos o bien cometidos por sus funcionarios públicos en el desempeño de sus funciones”⁶⁹.

En el ámbito de competencia del Poder Legislativo, la Cámara de Diputados, en virtud de su función fiscalizadora, contribuye a la rendición de cuentas de los actos del Gobierno, mediante la formulación de solicitudes de información, la constitución de comisiones investigadoras y la emisión de recomendaciones para prevenir irregularidades como aquellas identificadas en el contexto de sus investigaciones. A su vez, según dispone el artículo 52 de la Constitución Política de la República, los diputados y diputadas pueden efectuar interpelaciones y presentar acusaciones constitucionales⁷⁰ –que luego son conocidas por el Senado– en contra del Presidente de la República, ministros de Estado, magistrados de los tribunales superiores de justicia, Contralor General de la República, generales, almirantes, delegados presidenciales y gobernadores. De esta manera, el Congreso puede aplicar sanciones a dichas autoridades por actos de corrupción, en caso de constatarse su participación en delitos como malversación de fondos, sobornos y, en el caso de los magistrados de tribunales superiores de justicia, frente a situaciones de notable abandono de deberes.

En los últimos diez años, en línea con algunas de las recomendaciones formuladas por el Consejo Asesor Presidencial contra los conflictos de interés, el tráfico de influencias y la corrupción (conocida como “Comisión Engel”) en 2015, el Poder Legislativo ha adoptado diversas reformas legales orientadas a implementar algunas de las recomendaciones. Estas reformas han contribuido a establecer mayores

69. Según se informa en el Oficio N° 2516 de 8 de agosto de 2025, en respuesta a una solicitud de información del INDH.

70. El funcionario declarado culpable en una acusación constitucional será juzgado por el tribunal competente tanto para la aplicación de la pena señalada si hubiese delito como para hacer efectiva la responsabilidad civil por los daños y perjuicios causados al Estado o a particulares.

exigencias de transparencia en el financiamiento de la política⁷¹; regular el financiamiento público para los partidos políticos, que antes solo podían recibir financiamiento privado⁷²; fortalecer la prevención y detección de los conflictos de interés, mediante la exigencia de declaraciones de patrimonio e intereses⁷³, y la obligación de realizar un fideicomiso ciego a autoridades con altos patrimonios⁷⁴.

Además, en 2018, se publicó la Ley 21.121 que modifica el Código Penal para aumentar las penas y crear nuevos delitos de corrupción. Entre los cambios, introduce el aumento de las penas por cohecho, añade una nueva modalidad de este delito e incorpora el soborno entre particulares y la administración desleal.

Entre los años 2023 y 2025, en el marco de los compromisos asumidos en la ENIP (2023), la Comisión de Probidad y Transparencia ha reportado el cumplimiento de nueve acciones comprometidas en su plan de acción relacionadas con la promulgación de distintas leyes. En particular, se reportan cumplidas la aprobación de la Ley 21.595 de Delitos Económicos (2023) que introduce un nuevo marco para la prevención y sanción de delitos económicos y amplía la responsabilidad penal

71. La Ley 20.900 para el fortalecimiento y transparencia de la democracia (2016) introdujo, entre otros, los siguientes cambios en la regulación de las campañas electorales: introducción de un periodo de precampaña para las elecciones presidenciales, nuevas regulaciones y mayor fiscalización de la propaganda electoral; eliminación de los aportes de empresas a las campañas (y la política en general); topes más exigentes para el financiamiento de candidatos; obligación de presentar un programa para las elecciones presidenciales y medidas para evitar el intervencionismo durante las campañas.

72. Ley 20.915 que fortalece el carácter público y democrático de los partidos políticos y facilita su modernización (2016).

73. Ley 20.880 sobre probidad en la función pública y prevención de los conflictos de intereses (2016).

74. Ley 20.880 también “reguló la figura del fideicomiso ciego para una serie de autoridades que posean valores en Chile por un monto superior al millón de dólares, aproximadamente. El objetivo de esta figura es que autoridades de alto patrimonio puedan mantener la propiedad de sus inversiones y otros instrumentos financieros al momento de iniciar actividades en el servicio público y, al mismo tiempo, evitar conflictos de intereses” (Espacio Público, 2019).

de personas jurídicas e incluye conductas que podrían ser calificadas como corruptas; la Ley 21.592 (2023) que regula la protección de denunciantes de corrupción; la Ley 21.634 (2023) que aumenta los estándares de probidad y transparencia en las compras del Estado; la Ley 21.713 (2024) que dicta normas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones tributarias, y la Ley 21.719 (2024) que regula la protección y el tratamiento de los datos personales y crea la agencia de protección de datos personales⁷⁵.

En cuanto al resto de las acciones comprometidas relacionadas con modificaciones legislativas, a la fecha de la realización de este informe, 24 corresponden a proyectos de ley que aún no han sido presentados y 61 medidas se relacionan con proyectos de ley que se encuentran en distintos estados de tramitación en el Congreso⁷⁶.

IV. Rendición de cuentas en la práctica: casos, brechas y desafíos

En los últimos cinco años, la opinión pública ha conocido numerosos escándalos de corrupción –muchos de los cuáles aún se encuentran en etapa de investigación– en el ámbito de la administración central, a nivel subnacional, en distintos poderes del Estado y con participación de una variedad de actores con afinidades políticas variadas.

En el ámbito subnacional, destacan los casos que involucran a la ex alcaldesa Cathy Barriga (UDI), el ex alcalde Gerardo Rojas (ex PPD), al

75. También la Comisión de Probidad y Transparencia reporta la incorporación permanente en la Ley de Presupuestos de los economatos y los centros de educación y trabajo de Gendarmería para mejorar el control sobre los recursos públicos que se les transfieren, y el fortalecimiento de la regulación de carácter general sobre transferencias en la Ley de Presupuestos.

76. Ni la ENIP ni los documentos disponibles en su sistema de monitoreo detallan cuáles son los proyectos de ley específicos que estarían pendientes de tramitación, sólo se señala el propósito o descripción de las modificaciones legales respectivas.

ex alcalde Daniel Jadue (PC) la ex alcaldesa Virginia Reginato (UDI), y el ex alcalde Raúl Torrealba (ex RN), entre otros/as, quienes están siendo investigados por diferentes hechos que, entre otras conductas, involucran el desvío de fondos de altas sumas de dinero y/o la obtención de beneficios indebidos en el ejercicio de sus cargos⁷⁷.

Mientras que en el llamado Caso Convenios, no solo se evidenciaron problemas en la rendición de cuentas de los gobiernos regionales, sino también en el control de los recursos que tanto el gobierno central como los regionales deberían destinar a garantizar distintos derechos sociales –cuya ejecución se entrega a fundaciones y organizaciones sin fines de lucro– en materias tan sensibles como la promoción y protección de la salud mental⁷⁸ y la provisión de servicios y mejora de las condiciones de los asentamientos informales⁷⁹.

Otro ejemplo de estas situaciones es el caso de las Fuerzas Armadas conocido como “Fraude en el Ejército”. Si bien fue develado en 2015, sigue siendo investigado pues contempla más de 30 aristas⁸⁰ que se relacionan con hechos en los que habrían estado involucrados altos mandos de la institución⁸¹ y que podrían ser calificados como delitos de fraude al fisco y lavado de activos, entre otros ilícitos. En julio

77. <https://www.latercera.com/nacional/noticia/observatorio-sobre-corrupcion-municipal-en-medios-44-comunas-se-llevan-la-atencion/>; <https://www.elmostrador.cl/page/ranking-de-corrupcion-en-chile.html>.

78. <https://www.ex-ante.cl/el-otro-contrato-de-procultura-con-la-gobernacion-metropolitana-que-orrego-dijo-desconocer/>.

79. <https://www.latercera.com/la-tercera-pm/noticia/el-detalle-del-mecanismo-irregular-entre-minvu-y-ongs-que-se-replica-en-todo-el-pais-la-bomba-de-racimo-que-hizo-estallar-el-contralor-en-el-congreso/TIULWNHGM5FJPLESNQNWKUOL4Q/>.

80. <https://www.latercera.com/nacional/noticia/fraude-en-el-ejercito-ministra-ana-maria-osorio-notifica-procesamiento-de-cuatro-exmilitares-por-arista-de-avion-cessna/NSQIMC27BJHVRf2JHMPQ6CFFLU/>.

81. <https://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/chile/2020/06/24/fraude-ejercito-ministra-rutherford-ordena-la-detencion-dos-militares.shtml>.

de 2025, distintos medios de comunicación⁸² informaron que siete funcionarios del Ejército y cinco suboficiales de la FACH habrían sido detectados traficando cocaína y ketamina en la Región de Tarapacá⁸³. Otro medio de comunicación informó que, desde 2023, Carabineros, la Policía de Investigaciones (PDI), Gendarmería y las Fuerzas Armadas han descubierto al menos 64 casos de venta y tráfico de drogas en sus filas (36 corresponden a Carabineros, 24 a Gendarmería, dos a la PDI, uno a la Fuerza Aérea (FACH) y otro al Ejército⁸⁴.

Sin duda, uno de los casos más comentados este año ha sido el conocido en mayo de 2025, cuando la Contraloría General de la República (CGR) reportó que, entre 2023 y 2024, más de 25.000 personas, siendo funcionarios del Estado, viajaron fuera del país durante el período de reposo indicado en sus licencias médicas. Según los datos levantados por la CGR, el 25% de estas licencias se concentran en 13 servicios públicos, encabezados por la Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI), Fundación Integra y la Municipalidad de Arica⁸⁵. Es preocupante la frecuencia, diversidad y cantidad de instituciones afectadas, en tanto podría indicar una progresiva naturalización de este tipo de abusos, o de un cambio cultural en dirección a reprochar menos este tipo de situaciones, lo que no es aceptable ni positivo.

Por su parte, otros hechos que continúan siendo investigados y que han marcado la agenda pública desde hace dos años se refieren al Caso Audios. En sus distintas aristas, este caso abarca una diversidad de actos irregulares, actores e instituciones involucradas, y da cuenta de acciones

82. <https://www.ex-ante.cl/trafico-de-drogas-en-el-ejercito-y-la-fach-informe-internacional-advirtio-en-2021-que-ff-aa-eran-altamente-vulnerables-a-la-corrupcion/>.

83. <https://elpais.com/chile/2025-07-09/los-casos-de-trafico-de-drogas-de-funcionarios-de-ejercito-y-la-fuerza-area-marcan-en-punto-de-quebre-en-la-crisis-de-seguridad-de-chile.html>.

84. <https://www.ciperchile.cl/2025/10/29/policias-ff-aa-y-gendarmeria-detectaron-al-menos-64-casos-de-venta-y-trafico-de-drogas-en-sus-filas-desde-2023/>.

85. <https://www.pauta.cl/actualidad/2025/05/22/junji-fundacion-integra-y-arica-lo-que-han-dicho-las-instituciones-senaladas-por-contraloria-como-las-que-concentran-mas-irregularidades-en-licencias-medicas.html>.

para influir indebidamente en diversas entidades fiscalizadoras en el ámbito financiero (CMF) y tributario (SII)⁸⁶. Además, según se detallará en este capítulo, se investiga la intervención en los nombramientos de las máximas autoridades del Poder Judicial⁸⁷, una situación de la que sacarían provecho representantes de empresas, ex autoridades políticas y abogados/as privados.

Todos los casos mencionados demuestran la dimensión transversal del problema de la corrupción en Chile y su negativo impacto en distintas capas e instituciones, no solo por cómo afecta las percepciones de la población y la confianza en la institucionalidad democrática, sino también porque incide en el funcionamiento de dichas instituciones y en su capacidad para cumplir la función pública que les ha sido asignada. Esto puede ocurrir como consecuencia del involucramiento de sus funcionarios en los ilícitos, o bien, por las numerosas investigaciones en curso que requieren personas, tiempo y recursos que deberían ser destinados para garantizar los derechos de toda la población⁸⁸.

Por último, estos casos tienen el potencial de contribuir a exponer patrones de comportamientos ilícitos que deben ser sancionados y prevenidos por el Estado. Desde un enfoque de derechos humanos, los antecedentes de estas situaciones deberían ser considerados para fortalecer y adaptar los mecanismos de rendición de cuentas y de control existentes y, de este modo, responder adecuadamente a las amenazas de corrupción, además de reparar y reducir el impacto que estos hechos podrían tener en el ejercicio y garantía de derechos humanos de toda la población.

86. <https://www.ciperchile.cl/2023/11/14/aqui-estamos-haciendo-una-hueva-que-es-delito-el-audio-en-el-que-luis-hermosilla-menciona-pagos-a-funcionarios-del-sii-y-la-cmf/>

87. <https://www.ciperchile.cl/2025/03/21/chats-de-juez-ulloa-y-hermosilla-para-nombramientos-judiciales-basta-con-que-hables-con-chadwick-para-que-el-hable-con-el-presidente/>

88. <https://www.ex-ante.cl/minvu-atribuye-a-caso-convenios-baja-ejecucion-presupuestaria-para-intervenir-campamentos/>

Análisis de brechas y desafíos

Según los estándares mencionados inicialmente, llevar a la práctica la rendición de cuentas requiere el establecimiento de mecanismos de control y medidas de coordinación entre los organismos públicos; junto con la producción y el acceso a información relevante para que las personas puedan fiscalizar el actuar estatal, además del análisis de datos que permita identificar los efectos de la corrupción en el respeto y garantía de derechos, con especial atención al impacto diferenciado en grupos de especial protección⁸⁹.

En su diagnóstico, la Estrategia Nacional de Integridad Pública (ENIP) aborda algunos desafíos del Estado en esta materia. En particular, se definen como nudos críticos en distintos órganos de la administración, la falta de coordinación entre mecanismos de control y fiscalización, y la deficiente prevención de conflictos de intereses e influencias indebidas en la toma de decisiones públicas, especialmente en el espacio de los gobiernos regionales y locales. En cuanto al uso de recursos públicos, el diagnóstico observa la necesidad de mejorar el control en las compras del Estado, transferencias y obras públicas. Mientras que en el proceso presupuestario, advierte la necesidad de mejorar la transparencia y facilitar la comprensión del flujo de los recursos, además de potenciar la participación en el ámbito de los procesos para la toma de decisiones y la información necesaria respecto de la ejecución presupuestaria de las instituciones públicas o que obtengan recursos del Estado.

Por otro lado, el documento *Un pacto de integridad para Chile* (Chile Transparente, 2025), plantea la necesidad de fortalecer las instituciones que componen el sistema nacional de integridad, dotándolas de mayores capacidades fiscalizadoras, sancionatorias y preventivas. El estudio recalca la importancia de “consolidar gobiernos subnacionales más eficaces y menos expuestos a la captura o uso indebido de recursos públicos” y, al mismo tiempo, destaca que es imperativo fortalecer la transparencia y rendición de cuentas de las actividades que realiza

89. Ídem.

el sector privado, especialmente “mediante la identificación de beneficiarios finales, para prevenir delitos como la evasión fiscal, lavado de activos y corrupción”⁹⁰. También enfatiza la necesidad de modernizar los sistemas de control, incorporando nuevas tecnologías para mejorar la detección de irregularidades y la trazabilidad del gasto público.

Un aspecto que ha sido menos abordado en los diagnósticos desarrollados por entidades expertas en corrupción e integridad pública es la relación entre las medidas dirigidas a promover la rendición de cuentas y la protección, respeto y garantía de los derechos humanos. Estos diagnósticos tampoco muestran cómo, en la práctica, los problemas identificados –en particular, la ausencia o deficiencias de mecanismos de control– inciden negativamente en el ejercicio y garantía de derechos de todas las personas.

Para comprender la magnitud de este fenómeno y de los problemas generales señalados en materia de rendición de cuentas, este análisis se focalizará en la respuesta del Estado en instituciones y ámbitos específicos. Luego, se examinarán los desafíos y medidas estatales para prevenir la corrupción y fortalecer la rendición de cuentas.

90. Chile Transparente (2025). *Un pacto de integridad para Chile*. Propuestas desde la probidad y transparencia. Capítulo Chileno de Transparencia Internacional, pp. 7 y 8.

Metodología para el análisis

El levantamiento de información para este capítulo consideró la revisión de 193 sentencias condenatorias emitidas por tribunales penales de primera instancia por delitos asociados a corrupción⁹¹, dictadas entre 2020 y 2024. El propósito fue conocer posibles afectaciones de derechos como consecuencia de este tipo de conductas, a partir de los hechos que se relatan en las sentencias, así como identificar deficiencias en la rendición de cuentas y prevención de la corrupción⁹².

Sobre esa base, el análisis cualitativo permitió conocer los casos y clasificarlos por categoría (instituciones y derechos específicos involucrados, grupos de especial protección afectados y el perjuicio patrimonial asociado a cada uno). De esa manera, se concluyó que en este período, de las condenas por corrupción en primera instancia la mayor parte es contra funcionarios públicos de municipalidades y corporaciones municipales, seguidos por funcionarios de Carabineros y de Gendarmería. El análisis de las sentencias fue complementado con otros casos difundidos en medios de comunicación, como los casos Convenios o Verde Austral (llamado también *Pacogate*) y con otros

91. Del total de 310 sentencias condenatorias (en el sitio web *Poder Judicial* en números) se revisaron 193 identificadas en las bases de datos de “sentencias, penas y beneficios” correspondientes a los años 2020, 2021, 2022, 2023 y 2024. Se consideraron los siguientes tipos penales: cohecho cometido por funcionario público, fraude al fisco y organismos del Estado, malversación de caudales públicos, negociación incompatible, prevaricación, tráfico de influencias, y violación de secreto. No se analizaron las restantes 117 sentencias porque no estaban disponibles en el sitio web a la fecha de corte de búsqueda de información (31 de julio de 2025). Si bien esas sentencias también fueron solicitadas por el INDH mediante oficio dirigido a la Corte Suprema el 24 de abril de 2025, la solicitud fue respondida con posterioridad al periodo establecido para el levantamiento de información (Oficio N° 50-2025 del Presidente de la Corte de 16 de septiembre de 2025).

92. Pese a que los tribunales penales en los fallos se limitan a constatar y sancionar delitos, en el ámbito de competencia de lo que prescribe el derecho procesal penal, los hechos descritos en cada sentencia permitieron identificar las consecuencias que algunos de estos actos ilícitos podrían tener en el respeto y garantía de derechos humanos consagrados en el derecho internacional y en el derecho interno, tanto de la población en general como de grupos de especial protección.

informes y reportes estadísticos que han contribuido a caracterizar la magnitud, causas y consecuencias de estos hechos de corrupción.

Este análisis permitió identificar problemas a los que se ha prestado menor atención en las instancias centradas en abordar problemas de corrupción e integridad pública como la ENIP. Particularmente, se detectaron deficiencias en la rendición de cuentas y prevención de la corrupción en Carabineros y Gendarmería, así como en la respuesta de los órganos que deben contribuir a prevenir la corrupción en dichos organismos. Estos casos fueron abordados en virtud de su frecuencia en la muestra analizada y las consecuencias específicas que puede tener la corrupción en estas instituciones en la garantía de distintos derechos humanos, según ha advertido previamente la CIDH⁹³.

A continuación, respecto de los problemas señalados, se informan las medidas adoptadas por el Estado para avanzar y los desafíos pendientes que se identifican para el ejercicio y garantía de los derechos humanos.

Análisis por institución

Rendición de cuentas a nivel subnacional

En la muestra analizada, los funcionarios o personal de municipalidades y corporaciones municipales concentran la mayoría de las condenas por hechos de corrupción (23,8% de las sentencias revisadas, o sea, 46 de 193). Las conductas de estas personas se relacionan principalmente con la obtención de beneficios económicos indebidos, mediante la malversación de caudales públicos, fraude al fisco y cohecho, entre otros delitos.

93. CIDH, Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos, OEA/Ser.L/V/II, 31 diciembre 2009.

La incidencia de casos relacionados con este tipo de instituciones coincide con las advertencias pronunciadas en otros diagnósticos⁹⁴ y lo que han evidenciado distintas organizaciones sobre las deficiencias ante la prevención de actos de corrupción en municipalidades y gobiernos regionales (Chile Transparente, 2025; ENIP, 2023; IIRCCC, 2025). En estos diagnósticos se ha observado que la ausencia de mecanismos eficaces de fiscalización, supervisión y control de gestión en los gobiernos municipales y regionales no solo compromete la transparencia administrativa, también impacta directamente en la garantía de servicios sociales cotidianos (IIRCCC, 2025; Chile Transparente, 2025; ENIP, 2023).

En esa misma línea, la OACNUDH advierte que los actos de corrupción en el nivel local afectan el goce de los derechos humanos, al desviar recursos que deberían destinarse a la satisfacción de necesidades básicas. En su informe *Mejorar la rendición de cuentas y el acceso a las reparaciones para las víctimas de violaciones de los derechos humanos relacionadas con actividades empresariales mediante los mecanismos de reclamación no estatales*, el organismo señala que los Estados deben establecer mecanismos de fiscalización en todos los niveles de gobierno, particularmente en aquellos donde la ejecución presupuestaria se encuentra más próxima a la población. La OCDE, por su parte, ha reiterado que los riesgos de corrupción aumentan cuando los marcos de integridad locales son débiles o inexistentes (OCDE, 2024), y ha instado al Estado chileno a fortalecer la coordinación entre la CGR y los gobiernos regionales (OCDE, 2024 a).

Los efectos materiales de esta problemática se observan con claridad en el ámbito de los derechos económicos, sociales y culturales. En las sentencias condenatorias revisadas en este análisis se observa que

94. Por ejemplo, el Consejo de Defensa del Estado informa que al mes de febrero de 2024, existían 826 ingresos penales vigentes vinculados a municipalidades y en 203 casos se ha intervenido mediante la interposición de querrela (CDE, 2024). Asimismo, un estudio sobre corrupción municipal en medios –que abarca desde agosto del 2024 hasta julio del 2025– revela que en 44 de las 346 municipalidades del país se registraron públicamente informaciones sobre alcaldes o funcionarios denunciados, investigados, formalizados o incluso condenados por hechos de corrupción (Imaginación, 2025).

una proporción importante de los fondos involucrados en los casos de corrupción en municipalidades y corporaciones municipales (37% del total de sentencias) se relacionan con la prestación de servicios en el ámbito de la educación⁹⁵, vivienda⁹⁶, salud primaria⁹⁷, deporte y recreación⁹⁸, e infraestructura comunitaria⁹⁹. En cuanto a los grupos de especial protección afectados, el mayor impacto recae en niños, niñas y adolescentes, debido a hechos que implican servicios prestados en educación y actividades relacionadas con deporte y recreación, seguidos por casos relacionados con la prestación de servicios dirigidos a personas que habitan en zonas rurales¹⁰⁰ y a personas mayores¹⁰¹.

Así, la falta de rendición de cuentas subnacional impacta en la calidad de la democracia. Los resultados de la Encuesta ICSO-UDP (2025) muestran que la corrupción en el nivel local genera en la ciudadanía la percepción de que el Estado no cumple su promesa de equidad y justicia territorial, y que algunas de las instituciones subnacionales operan más como extensiones de redes de influencia política en lugar de ser espacios de representación pública. En este sentido, la corrupción provoca una doble erosión: por una parte, deslegitima a la autoridad institucional, y por otra, desincentiva la participación ciudadana. En efecto, cuando

95. Tribunal de Juicio Oral en lo Penal de Concepción, RIT sentencia 21-2022; Juzgado de Letras y Garantía de Isla de Pascua, RIT sentencia 241-2018; Tribunal de Juicio Oral en lo Penal de Copiapó, RIT sentencia 113-2023; Juzgado de Garantía de Talcahuano, RIT sentencia 6375-2019; Juzgado de Garantía de Angol, RIT sentencia 989-2018; Tribunal de Juicio Oral en lo Penal de Coyhaique, RIT sentencia 32-2020.

96. Tribunal de Juicio Oral en lo Penal de Osorno, RIT sentencia 110-2021; Juzgado de Letras y Garantía de Puerto Natales, RIT sentencia 421-2021.

97. Tribunal de Juicio Oral en lo Penal de Copiapó, RIT sentencia 137-2022; Juzgado de Garantía de Yungay, RIT sentencia 1249-2015; Juzgado de Garantía de San Vicente de Tagua-Tagua, RIT sentencia 1341-2019.

98. Cuarto Juzgado de Garantía de Santiago, RIT sentencia 8504-2021; 15° Juzgado de Garantía de Santiago, RIT sentencia 3039-2017.

99. Juzgado de Letras y Garantía de Caldera, RIT sentencia 201-2020; Tribunal de Juicio Oral en lo Penal de Osorno, RIT sentencia 110-2021.

100. Juzgado de Garantía de Yungay, RIT sentencia 1249-2015.

101. Tribunal de Juicio Oral en lo Penal de Punta Arenas, RIT sentencia 15-2024.

la ciudadanía percibe que las decisiones locales se toman bajo lógicas clientelares, de intercambio de favores o alejadas del bien común, se incrementa su insatisfacción, que se suma a la ya existente, producto de expectativas incumplidas de la democracia¹⁰².

Uno de los aspectos que explican la frecuencia de los casos de corrupción a nivel subnacional radica en la implementación de un modelo de descentralización administrativa y política que no ha sido acompañado de una transferencia equivalente de mecanismos de fiscalización y control. En la práctica, esto ha generado amplios márgenes de autonomía que favorecen la opacidad, la discrecionalidad y, en muchos casos, la corrupción.

La debilidad de estos mecanismos de control se debe a distintos factores. El primero se relaciona con la orgánica y dependencia de las unidades de control municipal, reguladas por el artículo 29 de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (Ley 18.695). Al respecto, la ENIP propone fortalecer su independencia y para ello, que “la Contraloría General de la República sea la única con la capacidad de remover su jefatura, previa instrucción por respectivo sumario”. Asimismo, se señala la necesidad de exigir “que todas y todos quienes ocupan el cargo de jefatura en las unidades de control municipal deban tener un título profesional”¹⁰³.

Por otra parte, el estudio *Caracterización de las Unidades de Control en las Municipalidades de Chile* recomendó “el establecimiento de mecanismos de evaluación del desempeño de las unidades de control,

102. En los últimos años, diferentes investigaciones académicas, estudios y encuestas han analizado el problema de la “falta de resultados” o “delivery” de la democracia y su impacto en la adhesión a la misma. Por ejemplo, la Encuesta CEP en Chile, el estudio Jóvenes, política y democracia en Chile 2025 de la Friedrich-Ebert-Stiftung/FES, los informes *Government at a Glance* de la OCDE, *El Estado Global de la Democracia 2025* de International IDEA y el *Informe sobre la Democracia 2025* del Proyecto Varieties of Democracy (V-Dem).

103. La normativa actual establece que estas jefaturas pueden tener título profesional o técnico (artículo 29, inciso final).

que no estén relacionados con la autoridad municipal, con el fin de garantizar la independencia en su labor de fiscalización”. Además, propone efectuar modificaciones normativas para otorgar “autonomía financiera y administrativa a las unidades de control, permitiéndoles gestionar sus recursos de manera independiente”¹⁰⁴.

Otro aspecto crítico es la exclusión normativa de los mecanismos de control ordinarios de las corporaciones municipales y fundaciones regionales¹⁰⁵. Sobre esta materia, el informe final (2023) de la Comisión para la regulación de la relación entre las instituciones privadas sin fines de lucro y el Estado observó que “en la práctica, las corporaciones y fundaciones municipales y regionales se han constituido como una dirección o unidad más de los municipios o GORE, optando por menos controles en la ejecución de las políticas”¹⁰⁶. En función de ello, la Comisión recomienda “integrar a todas las corporaciones municipales en el sistema de gestión y control oficial de cada municipio y buscar una solución homóloga para las corporaciones regionales” (p. 70), además de modificar las reglas que regulan su constitución.

Un segundo factor es la debilidad del control político “cruzado” ejercido por los concejos municipales y regionales debido, entre otras razones,

104. Asociación de Municipalidades de Chile (AMUCH) y Chile Transparente (2024). Caracterización de las Unidades de Control en las Municipalidades de Chile, p. 31.

105. En este sentido se observa, por ejemplo, que a las corporaciones municipales no se les aplica el Decreto Ley 1.263 (Decreto Ley Orgánico de Administración Financiera del Estado), por lo tanto, quedan sujetas al cumplimiento de principios de contabilidad de aceptación general, según la regulación del Código Civil, “a diferencia de los organismos públicos que deben someterse a las normas de contabilidad general de la nación impartidas y fiscalizadas por la Contraloría” (Opazo, 2023, p. 83). A pesar de esta limitación normativa, la CGR ha dictaminado que tiene competencia para fiscalizar a las corporaciones municipales, haciendo valer sus atribuciones generales relacionadas con el control de la gestión de los alcaldes y de los recursos públicos que les han sido transferidos (Opazo, 2023).

106. Se menciona, a modo de ejemplo, “el caso de las organizaciones VITA (correspondientes a la comuna de Vitacura), en los que, en el período edilicio de Raúl Torrealba, se constituyeron organizaciones comunitarias en las que sus directores eran personas de confianza del alcalde”(p. 66).

al limitado acceso a la información. El artículo 79 de la Ley Orgánica de Municipalidades, en sus letras d) y h) señala que los concejales deben fiscalizar las labores del alcalde o alcaldesa, y así también, podrán solicitar información por intermedio de la máxima autoridad municipal, a los organismos y funcionarios municipales cuando lo estime necesario para pronunciarse sobre las materias de su competencia. La ENIP plantea la necesidad de reforzar este rol fiscalizador, estableciendo la obligación a las unidades de control municipal “de informar el resultado de la auditoría operativa interna de la municipalidad al Concejo Municipal” y fijando plazos “para que las y los concejales puedan revisar la tabla y su contenido con una anticipación previa a la sesión del concejo”.

El incumplimiento de las normas de transparencia en las municipalidades también puede contribuir a limitar la fiscalización de los concejos municipales y el control ciudadano en general. En este sentido, el *Reporte Global de Resultados de fiscalización de Cumplimiento de las Municipalidades 2024*, elaborado por el Consejo para la Transparencia, señala que en el presupuesto municipal, los pasivos de las corporaciones constituyen la información menos accesible. En ese ítem, se informa que cien de los 137 municipios (72,99%) presentan algún tipo de incumplimiento a las normas: 75 por falta de disponibilidad de la información, 20 por desactualización y 5 por publicación de datos incompletos (p. 8).

Un tercer factor se relaciona con la ausencia de registros integrados de transferencias y subvenciones. El informe *Propuestas para una mejor regulación de las transferencias del Estado* (Centro de Estudios Horizontal Chile, 2023) identificó que la información sobre traspasos entre ministerios, gobiernos regionales y municipios se encuentra

dispersa, sin posibilidad de generar una trazabilidad clara¹⁰⁷. Esta dispersión crea un vacío que es aprovechado para la duplicidad de financiamiento, la subejecución de recursos y su desviación a través de fundaciones o corporaciones privadas. Los recientes casos investigados por la Contraloría y el Ministerio Público en las regiones de Ñuble¹⁰⁸, Antofagasta¹⁰⁹ y Biobío¹¹⁰ demuestran cómo esta fragmentación administrativa se traduce en riesgos concretos de malversación y tráfico de influencias.

De acuerdo con la información del Ministerio Público, el llamado Caso Convenios involucra, hasta junio de 2024, investigaciones relacionadas con el traspaso de más de 90 mil millones de pesos destinados a la implementación de convenios celebrados entre distintas fundaciones en todo Chile, gobiernos regionales y el gobierno central¹¹¹. A raíz de este caso, en julio de 2023, el Presidente Gabriel Boric anunció la creación de la Comisión Asesora Ministerial para la regulación de la relación entre

107. Actualmente el principal mecanismo de registro de las transferencias a organismos colaboradores del Estado es el registro de la Ley 19.862 (registro central de colaboradores) que data de 2003. Si bien este registro busca ser exhaustivo, el aumento de complejidad en los tipos de transferencias no ha evolucionado junto con los cambios en clasificaciones del registro, lo que genera inconsistencias. También falta una adecuada revisión respecto a si el registro contiene todos los datos de las transferencias, duda que surge por la forma en que se elabora, mediante inscripción manual por parte de los servicios públicos, a diferencia de las plataformas electrónicas de ejecución que utiliza el Sistema de Gestión Financiera del Estado (SIGFE) (Propuestas para una mejor regulación de las transferencias del Estado, 2023, p. 14).

108. <https://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/region-de-nuble/2023/11/17/contraloria-detecta-falta-de-transparencia-en-convenio-por-260-millones-entre-gore-nuble-y-procultura.shtml>.

109. <https://www.timeline.cl/caso-convenios-contraloria-detecta-irregularidades-en-registros-de-transferencias-del-gore-de-antofagasta-a-fundaciones/>.

110. <https://www.diarioconcepcion.cl/politica/2024/07/31/contraloria-confirmando-irregularidades-de-gobierno-regional-del-biobio-en-caso-convenios.html>.

111. <https://www.biobiochile.cl/especial/bbcl-investiga/noticias/articulos/2024/06/15/a-un-ano-del-escandalo-fiscalia-investiga-90-mil-millones-en-convenios-con-fundaciones-en-todo-chile.shtml>.

las instituciones privadas sin fines de lucro y el Estado. Esta comisión enfatizó, entre otras recomendaciones, la necesidad de abordar

la carencia de información sobre beneficiarios finales como una brecha clave en materia de transparencia en el sector privado, incluyendo a las IPSFL (instituciones privadas sin fines de lucro). No contar con la información de este registro, genera múltiples riesgos de integridad y de elusión de reglas en el país, además de facilitar el lavado de activos, la evasión tributaria, la corrupción y el financiamiento al terrorismo. (p. 52)

La Comisión también destacó la ausencia de una normativa “permanente y general para transferencias al sector privado” que deriva en un trato diferenciado desde el Estado “que no tiene un fundamento claro ni transparente, y que puede resultar excesivamente laxo o abusivo en cuanto a las exigencias de garantías, requisitos de postulación y rendición de cuentas, etc., según los lineamientos establecidos por cada servicio para transferencias” (p. 36).

Si bien todo delito o falta en el ámbito de la corrupción refleja un problema de ética individual, los antecedentes muestran que la cuestión también radica en un diseño institucional de control insuficiente. En este sentido, se observa la urgencia de fortalecer la capacidad de las instituciones que cumplen un rol de fiscalización y control a nivel subnacional, entre ellas, la CGR, los concejos municipales y los consejos regionales, junto con disponer de los recursos necesarios para el reforzamiento de los controles internos, particularmente en aquellas localidades que cuentan con menos recursos y capacidades para cumplir esta función¹¹² (Chile Transparente, 2025). Es relevante mencionar que

112. El informe de Chile Transparente (2025) reporta que: “La realidad territorial y el estado de desarrollo de las comunas influye en la gestión municipal respecto a las unidades de control, lo que implica diferencias y también desequilibrio estructural entre los municipios del país. En cuanto a los recursos humanos de la unidad de control, en las municipalidades de las comunas urbanas de alto desarrollo las unidades de control se componen de media por 10 personas funcionarias, en las comunas de desarrollo medio y bajo este número se reduce a 3 y 2, respectivamente”.

el recién creado Servicio de Auditoría Interna de Gobierno no considera dentro de su ámbito de competencia a las municipalidades y gobiernos regionales.

Un avance respecto de algunos de los problemas mencionados es la presentación del proyecto de ley de integridad municipal (Boletín 14594-06), comprometido en el marco de la ENIP, que exige a las municipalidades establecer planes de integridad¹¹³, fortalecer las unidades de control interno y las funciones que cumple el Concejo Municipal. Asimismo, refuerza el control externo y las exigencias de transparencia de las corporaciones y fundaciones municipales. En el caso de los gobiernos regionales, se encuentra en trámite el proyecto de ley de financiamiento regional, descentralización fiscal y responsabilidad fiscal regional (Boletín 15921-05), que fortalece tanto la participación ciudadana y el acceso a la información como las herramientas adicionales de control del uso de los recursos públicos y responsabilidad fiscal. No obstante, este proyecto omite establecer la obligación de implementar planes o sistemas de integridad como los que se proponen para las municipalidades.

Carabineros de Chile

A partir de esta revisión de las sentencias, se observó que Carabineros ocupa el segundo lugar entre las instituciones a las que pertenecían los funcionarios condenados (18%). Estas sentencias se refieren, mayoritariamente, al delito de cohecho, es decir, cuando los funcionarios policiales ofrecen, solicitan o aceptan beneficios indebidos a cambio de dinero. En este tipo de casos, las personas involucradas fueron

113. El proyecto detalla que el plan de integridad municipal debe contemplar, al menos, los siguientes elementos: un manual de prevención de los delitos establecidos en los párrafos 5, 6, 7, 8 y 9 del Título V del Libro II del Código Penal; una matriz de riesgo de ocurrencia de los delitos establecidos en los párrafos 5, 6, 7, 8 y 9 del Título V del Libro II del Código Penal; una política de integridad pública y anticorrupción; un código de ética; un canal de consultas y denuncias con reserva de identidad, y un procedimiento de rendición de cuentas accesible a la ciudadanía, que informe sobre el presupuesto municipal y el uso de los recursos públicos.

condenadas por no fiscalizar u omitir el cumplimiento de sus funciones¹¹⁴ o por lucrar indebidamente ofreciendo servicios de seguridad o custodia¹¹⁵ y, en menor medida (solo tres sentencias) por irregularidades cometidas en el desarrollo de licitaciones¹¹⁶.

Otros casos más recientes permiten advertir patrones de conductas similares. Por ejemplo, en la formalización de doce funcionarios de Carabineros de la Segunda Comisaría de Santiago de la Región Metropolitana por presuntos delitos de corrupción que habrían afectado a comerciantes del barrio Meiggs, en su mayoría de nacionalidad china (El Mostrador, 2024). Al informar sobre la presentación de una querella por apremios ilegítimos, el INDH detalló que estos funcionarios de Carabineros formalizados “pedían beneficios económicos a cambio de omitir deberes o bien amenazaban a las víctimas con crear infracciones inexistentes; elaboraban partes consignando hechos falsos y practicaban detenciones sin existir causales de flagrancia” (INDH, 2023). A su vez, los funcionarios policiales exigían “el pago de sumas de dinero mensual a los comerciantes, con el fin de prestar supuestos servicios de

114. Tribunal de Juicio Oral en lo Penal de Antofagasta, RIT sentencia 52-2023; Tribunal de Juicio Oral en lo Penal de Calama, RIT sentencia 57-2023; Juzgado de Garantía de Angol, RIT sentencia 1733-2023; Juzgado de Garantía de Valdivia, RIT sentencia 4041-2019; Tribunal de Juicio Oral en lo Penal de Talca, RIT sentencia 167-2019; Tribunal de Juicio Oral en lo Penal de Quillota, RIT sentencia 60-2022; 7° Juzgado de Garantía de Santiago, RIT sentencia 5642-2021; Tribunal de Juicio Oral en lo Penal de Antofagasta, RIT sentencia 361-2021; Juzgado de Garantía de Copiapó, RIT sentencia 7887-2020; Tribunal de Juicio Oral en lo Penal de Iquique, RIT sentencia 328-2021; Tribunal de Juicio Oral en lo Penal de Iquique, RIT sentencia 284-2021; Tribunal de Juicio Oral en lo Penal Talagante, RIT sentencia 53-2020; Juzgado de Garantía de Rancagua, RIT sentencia 5359-2018; Juzgado de Garantía de Antofagasta, RIT sentencia 8779-2019; Juzgado de Garantía de Valparaíso, RIT sentencia 10948-2019; Juzgado de Garantía de Puente Alto, RIT sentencia 3018-2020; Juzgado de Garantía de Calama, RIT sentencia 4911-2017; Juzgado de Garantía de Colina, RIT sentencia 5573-2021; Juzgado de Garantía de Punta Arenas, RIT sentencia 667-2023.

115. Juzgado de Garantía de La Ligua, RIT sentencia 1752-2021; Juzgado de Garantía de Copiapó, RIT sentencia 5598-2022; Tercer Juzgado de Garantía de Santiago, RIT sentencia 2335-2023; Tribunal de Juicio Oral en Lo Penal de Copiapó, RIT sentencia, 167-2021.

116. Juzgado de Garantía de Calama, RIT sentencia 3294-2019; Juzgado de Garantía de Rancagua, RIT sentencia 5571-2020; 7° Tribunal de Juicio Oral en lo Penal de Santiago, RIT sentencia 273-2019.

seguridad y protección y, una vez que estos pagaban, muchas veces les firmaban un comprobante del pago recibido” (El Mostrador, 2024).

Otro caso de especial relevancia pública ha sido el llamado Caso Verde Austral o *Pacogate*¹¹⁷, conocido en 2017, tanto por la magnitud de los montos de la defraudación como por la participación de un gran número de funcionarios de distintos niveles jerárquicos. En los alegatos de clausura del juicio oral, en julio de 2025, el fiscal Eugenio Campos declaró que este caso involucró el desvío de más de 28 mil millones de pesos desde cuentas institucionales entre los años 2006 y 2017. Desde el 14 de marzo de 2022, 31 personas han enfrentado juicio oral y 116 personas han sido condenadas en procedimientos abreviados en aristas derivadas del mismo caso “con más de 100 inmuebles y 140 vehículos cautelados, y más de \$1.800 millones incautados para restitución al Estado” (El Mostrador, 2025).

El Ministerio Público comenzó la investigación en 2016, a partir de un reporte de operaciones sospechosas de la Unidad de Análisis Financiero, luego de que en 2015 dos entidades bancarias informaran sobre actividades inusuales en las cuentas de distintos funcionarios de Carabineros. Para transferir los fondos se utilizaron cuentas corrientes de funcionarios policiales de bajo rango y de civiles, simulando errores en los pagos de remuneraciones. Luego, los funcionarios entregaban los montos depositados a los altos mandos involucrados, a cambio de una comisión (Espacio Público, 2018). En este caso, también se identificaron otras irregularidades relacionadas con “préstamos a funcionarios, gastos reservados y beneficios entregados a distintos miembros de la institución, como pensiones de invalidez injustificadas, entre otras” (Espacio Público, 2018).

Al explorar las causas que podrían explicar estas conductas ilícitas surge como uno de los nudos críticos la forma en que se regulan las Fuerzas

117. Vinculado a este caso, en la muestra analizada se identificó la sentencia del 7° Juzgado de Garantía de Santiago, RIT sentencia 5103-2019, que sanciona a algunos de los funcionarios involucrados.

de Orden y Seguridad a nivel constitucional. En particular, las normas que determinan su orgánica y financiamiento potencian su excesiva independencia o autarquía y limitan la capacidad de control de los mecanismos externos.

En medio de la amplia repercusión pública del *Pacogate*, en 2017 la Cámara de Diputados constituyó la Comisión especial investigadora de las irregularidades en la gestión y administración financiera en Carabineros de Chile y en relación con las actuaciones de los distintos organismos públicos en la materia. En su informe final, la Comisión incluyó recomendaciones dirigidas a “reducir la excesiva independencia y autarquía” en la gestión de la institución (p.237); empoderar a las autoridades civiles para la conducción de la política de desarrollo policial; garantizar el control externo e incrementar la efectividad del control interno¹¹⁸.

Sobre las irregularidades detectadas, el director ejecutivo de la Fundación Paz Ciudadana señaló la necesidad de realizar “una profunda revisión de la selección de ingreso a la institución, de las mallas de formación, de la carrera funcionaría, de los criterios de ascenso, de su estructura organizacional” así como de la cultura de verticalidad “mantenida incluso con el personal en retiro, se torna permisiva y avala la prestación de servicios que se alejan de su rol institucional”¹¹⁹.

Por su parte, el Consejo de Reforma a Carabineros¹²⁰ constituido en el Gobierno del Presidente Sebastián Piñera en 2020, abordó las principales deficiencias que se observan en los sistemas de selección, calificaciones y ascensos de los funcionarios policiales. Al respecto, sugirió instaurar

118. Informe de la Comisión Especial Investigadora de las irregularidades en la gestión y administración financiera en Carabineros de Chile y en relación a las actuaciones de los distintos organismos públicos en la materia, p. 237.

119. Ídem, p. 233.

120. Este Consejo estuvo integrado por los ex ministros Jorge Burgos y Jorge Correa Sutil, Daniel Johnson (Paz Ciudadana), Hugo Dolmetsch (ex ministro de la Corte Suprema) y la coronel en retiro de Carabineros, Marta Salcedo, entre otros, sesionó en 16 oportunidades.

un sistema de calificaciones “que permita identificar a los efectivos más preparados para promociones” y diseñar y establecer “un sistema de ascensos basado en el desempeño”, donde el mérito constituye “el criterio de mayor ponderación en todos los grados y escalafones” (p. 47).

En ese sentido, un informe del grupo de investigación en Seguridad Ciudadana y Justicia del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile (González *et al.*, 2020) acerca de los aspectos prioritarios que deberían ser incluidos en una reforma a Carabineros, plantea que la existencia de mecanismos de ingreso diferenciados para los escalafones de oficiales y suboficiales determinan la carrera funcionaria de quienes ingresan a la institución policial, que aseguran “un piso” para los primeros y “un techo” para los segundos (p. 10). Para abordar este problema, el informe sugiere establecer un escalafón único “basado en el talento y la capacidad”, junto con “garantizar mecanismos de evaluación y estímulos que permitan a cualquier funcionario policial perfeccionarse y ascender en la carrera institucional, además de asegurar mecanismos que posibiliten el acceso a la carrera policial de forma equitativa y sin discriminación” (p. 10).

El caso Verde Austral también puso de manifiesto que la deficiente regulación de los gastos reservados, tanto de Carabineros como de las demás instituciones que se rigen por la misma normativa, ha limitado el control sobre el uso de estos recursos y su pertinencia para cumplir los fines para los que han sido asignados¹²¹. A pesar de que esta regulación fue modificada mediante las reformas que introdujo la Ley 21.211 en 2020, el Observatorio de Gasto Fiscal (2020) identifica que siguen existiendo deficiencias regulatorias. En particular, la rendición de cuentas que deben hacer las instituciones que utilizan este tipo de gastos solo contempla “información genérica y apenas desagregada por rubros”, por lo que “difícilmente la Contraloría podrá emitir un pronunciamiento adecuado sobre el buen uso de los recursos”

121. Esta regulación también se aplica a la Presidencia de la República, las Fuerzas Armadas y los Ministerios del Interior, Defensa y Relaciones Exteriores, entre otras instituciones.

(Henríquez, 2020). A partir de este caso, también se evidenció un limitado control por parte de la Contraloría General de la República de los Departamentos de Presupuesto Financiero y Norma, Procedimientos Específicos y de Finanzas de Carabineros entre los años 2006 y 2016, cuyos funcionarios estuvieron involucrados en la defraudación (Díaz y Fuentes, 2022).

Al afrontar los problemas asociados a la seguridad ciudadana con un enfoque de derechos humanos, la CIDH ha señalado que en la región uno de los mayores obstáculos para cumplir las obligaciones relacionadas con los derechos comprometidos ha sido la carencia de mecanismos efectivos de rendición de cuentas en las instituciones que cumplen funciones en esta materia, incluidas las instituciones policiales. Estos mecanismos deberían asegurar una gestión transparente y favorecer “diferentes modalidades de control por parte de la ciudadanía”¹²². En consecuencia, la Comisión recomendó a los Estados implementar en estas instituciones “mecanismos de control internos y externos, favoreciendo de esa manera la institucionalidad democrática; la transparencia en el ejercicio de la función pública; y las medidas para enfrentar la impunidad y la corrupción”¹²³.

Adicionalmente, las conductas descritas en las sentencias analizadas involucran el derecho a la igualdad y no discriminación. Este impacto se manifiesta, particularmente, en aquellos casos de cohecho en los que los funcionarios policiales ofrecen un trato privilegiado, ya sea por medio de la prestación de servicios de custodia o de seguridad, o al omitir su deber de fiscalizar, en desmedro de otras personas que no tienen la capacidad económica o bien no accedieron a incurrir en esta práctica para obtener este tipo de protección, o para eludir la fiscalización y sanciones.

También es importante considerar cómo los casos de corrupción en Carabineros dañan la reputación de la institución, incluida la mayoría de

122. CIDH, Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos, OEA/Ser.L/V/II, 31 diciembre 2009, párr. 95.

123. Ídem, párr. 292. A, 4.

quienes desempeñan sus funciones honestamente. Según la literatura especializada, la legitimidad del actuar policial es fundamental porque se vincula con el monopolio del uso de la fuerza, por lo mismo, “se concibe como una justificación de su derecho a ejercer el poder y la obligación moral de obedecer” (Dammert, 2020). Dicho de otra manera, si una policía es percibida como corrupta, entonces se establecen incentivos para que la ciudadanía incumpla la ley, utilice sus propios medios para buscar seguridad y limite su cooperación con la institución para el control y la prevención del delito (Dammert, 2020).

Respecto a los esfuerzos realizados por el Estado para fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas en las policías, destaca la promulgación de la Ley 21.427 que moderniza la gestión institucional y fortalece la probidad y la transparencia en las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública (2022). Esta Ley, cuya implementación involucra tanto a Carabineros como a la Policía de Investigaciones (PDI), establece medidas para la prevención e investigación de conductas corruptas, mediante el fortalecimiento de sus sistemas de control interno y externo. En particular, obliga a ambas instituciones a crear Comités de Auditoría Policial integrados por autoridades civiles (representantes de la Subsecretaría del Interior y del Ministerio de Hacienda) y policiales, cuya función es examinar los procedimientos establecidos en las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública y asesorar en materias de auditoría interna, control interno, transparencia y probidad administrativa. Su reglamento fue publicado en noviembre de 2023 (Decreto 321 del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, publicado el 30 de noviembre de 2023).

La Ley 21.427 también exige a Carabineros implementar mecanismos “para la prevención y control de conductas indebidas, tales como faltas a la probidad funcionaria, infracciones o faltas a los códigos de conducta y reglamentos disciplinarios”, además de “un mecanismo confidencial que permita a los miembros de la propia institución dar cuenta de este tipo de conductas en forma anónima y garantizar que no sufrirán consecuencias negativas por ello”. Con el fin de cumplir la normativa, en agosto de 2025, Carabineros emitió la Circular 1901 que imparte instrucciones relativas a las medidas de protección para cuando

su personal denuncie faltas a la probidad y otros hechos que puedan revestir el carácter de delitos.

En 2024 también se adoptaron los reglamentos de la PDI y Carabineros que regulan los sistemas para interponer y tramitar reclamos de la ciudadanía “ante eventuales abusos, actos u omisiones arbitrarias en que pueda haber incurrido el personal institucional en el ejercicio de sus funciones”. En cuanto a la implementación de este mecanismo ciudadano de reclamos, Carabineros reporta que, entre 2024 y el segundo trimestre de 2025, se han presentado 12.154 reclamos¹²⁴. Según el reporte del primer trimestre de 2025, el porcentaje de reclamos que concluyó con la aplicación de una medida disciplinaria fluctúa entre 0 y 4,4% y los que se desestimaron varía entre 66,7% y 100% en todo el país¹²⁵. Respecto al total de reclamos presentados entre 2024 y 2025, se observa que la gran mayoría de los casos resueltos han sido registrados como “desestimados” por la autoridad policial¹²⁶.

Dicho esto, es fundamental incorporar a las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública en las estrategias transversales que desarrolla el Estado para la prevención de la corrupción y seguir potenciando el control civil. En este sentido, pese a que se menciona a Carabineros y a la PDI entre las instituciones que participaron en el proceso de elaboración de la ENIP, es preocupante que la Estrategia omitiera en su diagnóstico los problemas para prevenir y sancionar la corrupción en

124. Reportes de los años 2024 y 2025 disponibles en el sitio https://www.carabineros.cl/secciones/Informe_Reclamos/. Las categorías son las siguientes: contra el buen servicio; contra la integridad moral; abuso de autoridad; contra el régimen institucional; contra el prestigio Institucional; contra la subordinación y el compañerismo; contra la reserva de asuntos del servicio; relativas a la integridad moral del funcionario o el prestigio de la Institución y otros. Los reportes no detallan sus definiciones.

125. En el reporte del primer trimestre de 2025 los reclamos resueltos son clasificados en las siguientes categorías: desestimación, desistimiento por parte del reclamante, medida disciplinaria, medida administrativa y abandono, sin detallar cómo se califican o se definen estas categorías.

126. Reportes de los años 2024 y 2025 disponibles en https://www.carabineros.cl/secciones/Informe_Reclamos/.

las instituciones policiales. Al mismo tiempo, pese a que muchas de las medidas de la ENIP están orientadas a la prevención de la corrupción transversalmente, su plan de acción no considera entre los organismos ejecutores a las policías, tampoco compromisos específicos de las autoridades civiles que apunten a la mayor rendición de cuentas de estas instituciones.

Por otro lado, se destaca como un avance que las Fuerzas de Orden y Seguridad hayan sido incluidas en el ámbito de competencia del recién creado Servicio de Auditoría Interna de Gobierno y, a su vez, sean consideradas en la Política de Auditoría General de Gobierno, según mandata la Ley 21.769 (2025), aunque el proyecto de ley original las excluía.

En el contexto de la creación del Ministerio de Seguridad Pública, el Estado debería agilizar las reformas estructurales que siguen pendientes en las instituciones policiales relacionadas con la prevención de la corrupción. En particular, aquellas dirigidas a potenciar su supervisión por parte de las autoridades civiles, promover una cultura organizacional que contribuya a la prevención de irregularidades, modificar los sistemas de ascensos y calificaciones, y una mayor transparencia respecto del uso de los recursos, incluidos los gastos reservados y toda información relevante que facilite el control de la gestión y recursos asignados.

Gendarmería de Chile

Finalmente, de acuerdo a la revisión de sentencias, Gendarmería se ubica en el tercer lugar de las instituciones a las que pertenecen las y los funcionarios condenados por actos de corrupción, representando el 13% de los casos analizados por el INDH. La mayoría se refieren a casos de cohecho relacionados con el ingreso de sustancias ilícitas y armas, así como otros beneficios irregulares concedidos a las personas privadas de libertad. Recientemente se ha observado también un importante volumen de sumarios relacionados con conductas irregulares que siguen

pendientes de resolución¹²⁷ y un elevado número de denuncias de casos de corrupción y faltas de la probidad al interior de Gendarmería¹²⁸.

A ello se añade la percepción de impunidad frente a los casos de corrupción que manifiestan sus propios funcionarios, según un estudio realizado por el Centro de Estudios Justicia y Sociedad (Pontificia Universidad Católica, 2023). Este estudio evidenció que “más de la mitad del personal (de Gendarmería) encuestado señaló que se ha enterado de actos de corrupción de algunos funcionarios (63%), actividades ilícitas que realizan algunos gendarmes por los internos (57,8%), y de consumo problemático de alcohol y/o drogas (56,1%)” (p. 38). Al respecto, los funcionarios perciben que estas situaciones “raramente tienen consecuencias” (p. 38).

Es pertinente enmarcar estos datos en el contexto más amplio de la institución, donde la salud mental y las condiciones laborales son aspectos clave. El estudio de la Universidad Católica revela que el 47,5% del personal masculino declaró que en el último año ha tenido la necesidad de atención en salud mental, pero sólo uno de cada tres efectivamente recibió tratamiento. En el caso del personal femenino, 52,5% declaró esta necesidad y más de la mitad fue atendida. En consecuencia, existen “altos niveles de estrés, desgaste y sobrecarga laboral que se observan en el personal penitenciario. La mayoría declara trabajar horas adicionales y sentirse emocionalmente desgastados por el trabajo, además de expresar un descontento general con las condiciones laborales” (p. 39).

127. Según la información reportada por Gendarmería a un medio de comunicación (Biobío, 2025) “a noviembre de 2024 se mantenían abiertos 3.869 sumarios, algunos con más de diez años de antigüedad y aún en etapa investigativa”. Otro reportaje informó de más de siete mil sumarios a gendarmes en los últimos cinco años (24 Horas, 2025). En tanto, CIPER (2022) señaló que “entre 2014 y 2021 se abrieron 500 causas penales contra gendarmes por corrupción y tráfico de drogas, pero solo en 49 de ellas hubo condenas”.

128. Gendarmería informó que sólo en el primer trimestre de 2025 se presentaron 53 denuncias por corrupción y faltas a la probidad. Una publicación de Ex Ante (2024) reportó que en 2023, 53 funcionarios de Gendarmería fueron expulsados de la institución por hechos de corrupción.

Al analizar el problema de la mayor prevalencia de casos de corrupción en Gendarmería, el investigador del CEP, Mauricio Salgado, vincula el fenómeno con la situación de sobrepoblación y hacinamiento en los establecimientos penitenciarios y “con el nuevo perfil criminológico de la población penal”, compuesto por personas involucradas en bandas y crimen organizado (CEP, 2024). En particular, identifica que la mayor densidad de población y su mayor poder adquisitivo han contribuido a debilitar la capacidad de control de Gendarmería y facilitar “una captura y organización de un mercado interno en los mismos recintos para la extorsión y el comercio ilegal de drogas, armas, teléfonos móviles y alimentos” (CEP, 2024). También plantea que “cuando bandas organizadas controlan las cárceles, la corrupción se expande. Los propios agentes de control pasan a formar parte de ellas” (CEP, 2024).

Según los lineamientos del DIDH, la corrupción en el ámbito penitenciario se debería enfrentar no solo a través de la sanción de las conductas del personal de Gendarmería, sino también ocupándose de las causas estructurales que favorecen el surgimiento y aumento de este tipo de conductas ilícitas¹²⁹. Por esa razón, es fundamental establecer mecanismos efectivos de prevención y destinar los recursos necesarios para fortalecer la capacidad de control de Gendarmería, tanto descomprimiendo los recintos penitenciarios como asegurando mejores condiciones laborales para sus funcionarios. Sobre esta base, la rendición de cuentas también debería incluir a las autoridades encargadas de asegurar condiciones mínimas de funcionamiento de los establecimientos penitenciarios.

En enero de 2025, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos comprometió la implementación del *Plan Maestro de Infraestructura Penitenciaria* para abordar, entre otros objetivos, el “déficit de plazas o brecha de sobreuso que presenta el actual sistema penitenciario”, considerando “las características de la población penitenciaria y su debida segmentación, incluyendo la privación de libertad de

129. CIDH, Corrupción y derechos humanos: Estándares interamericanos, OEA/Ser.L/V/II. Doc.236/19, 6 de diciembre de 2019.

personas asociadas al crimen organizado”. Dentro de las medidas que apuntan a la erradicación de la corrupción en el ámbito penitenciario, es especialmente importante hacer seguimiento de aquellas comprometidas en este Plan para avanzar en establecer mejores condiciones tanto para las personas privadas de libertad como para los funcionarios de Gendarmería, contribuyendo de esta manera al correcto desempeño de sus funciones.

En los casos de corrupción que involucran a funcionarios de Gendarmería, es relevante prestar atención al impacto de las conductas ilícitas en la garantía de derechos de las personas privadas de libertad, puesto que esas conductas podrían afectar su integridad física o psíquica. Por ejemplo, el ingreso de armas y drogas en los recintos penitenciarios, como se observa en 19 de las sentencias condenatorias revisadas que involucran a funcionarios de Gendarmería¹³⁰.

Sobre este punto, Gendarmería de Chile (2022) ha reconocido “la masificación del ingreso de drogas al interior de los recintos penitenciarios” y la existencia de un “mercado cautivo no tratado médicamente”. Añade que el consumo de drogas por la población penal provoca “conflictos y riñas, que en algunas ocasiones tienen como resultado muertes, y que, por otro lado, les permite a los grupos criminales enriquecerse con su comercialización y generar

130. Tribunal de Juicio Oral en lo Penal de Antofagasta, RIT sentencia 52-2023; Tribunal de Juicio Oral en lo Penal de Calama, RIT sentencia 57-2023; Juzgado de Garantía de Angol, RIT sentencia 1733-2023; Juzgado de Garantía de Valdivia, RIT sentencia 4041-2019; Tribunal de Juicio Oral en lo Penal de Talca, RIT sentencia 167-2019; Tribunal de Juicio Oral en lo Penal de Quillota, RIT sentencia 60-2022; 7° Juzgado de Garantía de Santiago, RIT sentencia 5642-2021; Tribunal de Juicio Oral en lo Penal de Antofagasta, RIT sentencia 361-2021; Juzgado de Garantía de Copiapó, RIT sentencia 7887-2020; Tribunal de Juicio Oral en lo Penal de Iquique, RIT sentencia 328-2021; Tribunal de Juicio Oral en lo Penal de Iquique, RIT sentencia 284-2021; Tribunal de Juicio Oral en lo Penal Talagante, RIT sentencia 53-2020; Juzgado de Garantía de Rancagua, RIT sentencia 5359-2018; Juzgado de Garantía de Antofagasta, RIT sentencia 8779-2019; Juzgado de Garantía de Valparaíso, RIT sentencia 10948-2019; Juzgado de Garantía de Puente Alto, RIT sentencia 3018-2020; Juzgado de Garantía de Calama, RIT sentencia 4911-2017; Juzgado de Garantía de Colina, RIT sentencia 5573-2021; Juzgado de Garantía de Punta Arenas, RIT sentencia 667-2023.

una distorsión en los regímenes internos de los establecimientos penitenciarios, lo que debe ser combatido”.

La CIDH se ha pronunciado previamente sobre este tipo de situaciones, basándose en el caso de Ecuador, señalado que la corrupción que se observa en estos recintos “ha facilitado el ingreso a los centros de privación de libertad de drogas, armas cortopunzantes, armas de fuego de corto y largo alcance, armas hechizas, e incluso explosivos”¹³¹. A juicio de la CIDH, este tipo de situaciones expone “la indefensión y el grave peligro que enfrentan las personas privadas de libertad al interior de las cárceles y el impacto que tiene esta práctica en sus derechos humanos”¹³².

Otro tipo de casos que podría impactar en la garantía de los derechos de las personas privadas de libertad es el cobro indebido para el otorgamiento de prestaciones básicas que deberían ser garantizadas por esta institución, en el marco de su deber de custodia de las personas privadas de libertad. En una de las sentencias analizadas¹³³ se constató que funcionarios de Gendarmería obtuvieron beneficios económicos indebidos, al cobrar sobrepagos en la venta de alimentos y productos de higiene, en el contexto de la administración irregular de un economato en el Centro de Detención Preventiva Santiago Sur¹³⁴. Situaciones como esta impactan negativamente en la satisfacción de condiciones mínimas de subsistencia de las personas privadas de libertad que debieran estar garantizadas en igualdad de condiciones para todas las personas bajo custodia del Estado. Sobre esta materia, la CIDH recomendó al Estado (en el caso de Ecuador mencionado) adoptar “medidas para combatir prácticas que pueden incentivar

131. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Personas privadas de libertad en Ecuador. OEA/Ser.L/V/II, 21 de febrero de 2022, párr. 93.

132. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Personas privadas de libertad en Ecuador. OEA/Ser.L/V/II, 21 de febrero de 2022, párr. 219.

133. 7º Juzgado de Garantía de Santiago, RIT sentencia 5157-2022.

134. <https://www.emol.com/noticias/Nacional/2022/05/12/1060729/gendarmeria-detienen-tres-corrupcion.html>

espacios de corrupción que encarecen la vida en prisión”¹³⁵. En este sentido, se deben evitar restricciones innecesarias a la entrada de alimentos y otros artículos de primera necesidad que pueden incidir en la configuración de un mercado interno para el abastecimiento de estos bienes. En consecuencia, los actos de corrupción en los establecimientos penitenciarios dificultan aún más poder garantizar condiciones dignas de reclusión y pueden comprometer la obligación de prevenir tratos crueles, inhumanos o degradantes¹³⁶.

Una medida comprometida por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos en el plan de acción de la ENIP que podría facilitar una mayor rendición de cuentas es incorporar en la Ley de Presupuestos, de forma permanente, la información sobre los recursos asignados a los economatos, centros de educación y centros de trabajo que dependen de Gendarmería para “contar con mayores mecanismos de control sobre los recursos públicos que se les transfieren” (ENIP, 2023). Este cambio se introdujo mediante una reforma normativa que ya fue aprobada, según reporta el sistema de monitoreo de la ENIP.

Otra medida presentada en un proyecto de ley en julio de 2024 que podría contribuir a la prevención de la corrupción en Gendarmería es la obligación de sus funcionarios de efectuar declaraciones de intereses y patrimonio, en conformidad con lo dispuesto en la Ley 20.880, sobre probidad en la función pública y prevención de los conflictos de intereses (Boletín 16985-06). Según detalla el mensaje que acompañó la presentación de este proyecto, esta reforma legal busca ampliar el universo de funcionarios que actualmente está sujeto a esta obligación, lo que debería contribuir a prevenir y detectar oportunamente conductas ilícitas.

135. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2022). *Personas privadas de libertad en Ecuador*. OEA/Ser.L/V/II, 21 de febrero de 2022, párr. 219.

136. Así lo han observado distintos órganos de derechos humanos al analizar situaciones de corrupción en el ámbito penitenciario (Olasolo et al, 2025 y 2025a)

Sin perjuicio del avance que podría significar la implementación de estas iniciativas –tal como se observó respecto de Carabineros– se advierte la necesidad de que el Estado incluya también a Gendarmería en el abordaje transversal del control y prevención de la corrupción. En este sentido, preocupa que la ENIP tampoco haya incluido en su diagnóstico los problemas específicos de rendición de cuentas y control que se han evidenciado en los establecimientos penitenciarios y que Gendarmería no figure entre las instituciones responsables de ejecutar acciones consideradas en el plan de acción.

Desafíos observados en la investigación, sanción y reparación en los procedimientos penales

En cuanto al tratamiento de la investigación y sanción penal de la corrupción, se observa una aparente disparidad según las distintas modalidades de corrupción. El resultado de las sentencias analizadas arroja una mayor tendencia a investigar y sancionar aquellas conductas de microcorrupción o corrupción menor, como los casos de cohecho en Carabineros y Gendarmería o las distintas figuras de defraudación a menor escala en gobiernos locales, en comparación con la menor frecuencia de sanciones penales en casos de corrupción que involucran desvíos de recursos o de funciones de mayor magnitud y complejidad.

Las personas entrevistadas¹³⁷ coinciden en señalar la necesidad de reforzar la capacidad técnica y aumentar los recursos en las instituciones –especialmente, policías y fiscalías– que participan en el proceso de investigación, para identificar las conductas, reunir los antecedentes necesarios y sancionar oportunamente a los responsables. También, subrayan la necesidad de contar con mejores herramientas tecnológicas y de gobernanza de datos que permitan el cruce automatizado de información¹³⁸ (Chile Transparente, 2025).

137. Entrevistas realizadas a Michel Figueroa (Chile Transparente), Pamela Almonacid (CDE), Eugenio Campos (Ministerio Público).

138. Entrevista realizada a María Jaraquemada y Michel Figueroa (Chile Transparente).

En el marco del deber de reparación de los daños que ocasiona la corrupción, particularmente aquellos que involucran el desvío de grandes sumas de dinero o de ganancias obtenidas de manera ilícita, las personas entrevistadas recalcan la importancia de fortalecer la capacidad del Estado para la recuperación de esos activos¹³⁹, que en la práctica se ha visto obstaculizada por la debilidad institucional asociada al rol de detectar, administrar los activos y agilizar los procesos de recuperación y liquidación. La regulación actual es escueta y difusa respecto a la función de las autoridades competentes en los procedimientos de recepción y custodia de los activos incautados:

no contempla las facultades y procedimientos para una gestión efectiva del mantenimiento y preservación de los activos, principalmente tratándose de bienes productivos. Finalmente, la regulación es poco clara en relación al procedimiento y los roles de las autoridades competentes en la ejecución de sentencias de decomiso de los activos para lograr su enajenación de manera eficiente. Toda esta cadena de inconsistencias genera dificultades y complica la venta o enajenación de los activos de acuerdo a su naturaleza. (International Centre for Asset Recovery, América Latina, 2022, p. 51)

Procedimientos disciplinarios y sistemas de nombramientos en el Poder Judicial

La CIDH sostiene que una justicia oportuna, imparcial e independiente es esencial para la democracia y, en particular, para combatir eficazmente la corrupción. Por otra parte, la necesaria independencia de los órganos jurisdiccionales no debería comprometer el cumplimiento de los más altos estándares de probidad y transparencia ni la existencia de contrapesos externos que contribuyan a su rendición de cuentas. La observancia de estos estándares en el ámbito del Poder Judicial plantea un desafío importante con relación a cómo garantizar la rendición

139. Entrevistas realizadas a Michel Figueroa (Chile Transparente) y Pamela Almonacid (CDE).

de cuentas en un entorno diseñado para operar con un alto grado de autonomía. La necesidad de abordar este desafío ha sido señalada por diferentes autores (Larraín y Frías, 2024; Nash, 2020)¹⁴⁰.

El llamado Caso Audios y la filtración de 770 mil páginas con registros del teléfono celular del abogado Luis Hermosilla, difundidos en septiembre de 2022 por Ciper (BCN, 2024), no solo derivó en la sanción de altas autoridades como la ex ministra de la Corte Suprema, Ángela Vivanco; el ministro de la Corte de Apelaciones de Santiago, Antonio Ulloa, y la ex ministra de la Corte de Apelaciones de Santiago, Verónica Sabaj¹⁴¹, también instaló la duda sobre la extensión y frecuencia de estas prácticas al interior del Poder Judicial y evidenció un problema de carácter estructural. Entre ellos, las deficiencias en el diseño orgánico de los procedimientos disciplinarios y de los sistemas de nombramiento que limitan la imparcialidad e independencia de la judicatura y aumentan los riesgos de influencia indebida de actores políticos y privados.

En este sentido, la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre la independencia de magistrados y abogados, Margaret Satterthwaite, tras su visita a Chile en 2024, observó que los casos mencionados constituyen síntomas de una arquitectura que requiere ajustes para alinear independencia, transparencia y probidad con los estándares internacionales de derechos humanos¹⁴².

140. Ver los antecedentes presentados en el Mensaje del Presidente de la República con el que inicia el proyecto de reforma constitucional que modifica el sistema de nombramientos en el Poder Judicial (16 de abril de 2021).

141. En septiembre de 2024, se presentaron acusaciones constitucionales en contra de la ex ministra de la Corte Suprema Ángela Vivanco y el ex ministro Sergio Muñoz (ambos resultaron destituidos) y en contra del ministro de la Corte Suprema, Jean Pierre Matus, cuya admisibilidad fue rechazada. En octubre de 2025 se acusó al ministro de la Corte de Apelaciones Antonio Ulloa, que fue aprobada en la Cámara y al 30 de octubre de 2025 se encuentra pendiente de votación en el Senado.

142. Consejo de Derechos Humanos, Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Margaret Satterthwaite. Visita a Chile. A/ HRC/59/52/Add.1, 25 junio 2025.

Para potenciar la rendición de cuentas en el Poder Judicial y, al mismo tiempo, resguardar su independencia e imparcialidad, primero se debería abordar la concentración de funciones en la Corte Suprema, pues actualmente combina atribuciones jurisdiccionales con tareas administrativas y disciplinarias sobre los demás jueces.

La tramitación de los procedimientos sancionatorios respecto de los ministros mencionados previamente ilustra respuestas institucionales dispares frente a hechos similares. En octubre de 2024, la Corte Suprema removió a la ex ministra Ángela Vivanco por faltas a los principios de independencia, imparcialidad y probidad, y en septiembre de 2025, a la ex ministra Verónica Sabaj, por los mismos motivos. La Corte no ha sostenido un criterio uniforme en casos similares. En cambio, en septiembre de 2025 el ministro Antonio Ulloa no fue removido por el Pleno, por falta de quórum, a pesar de que en esta instancia se acreditaron diversos hechos que lo vinculaban con actos similares¹⁴³. Esta heterogeneidad de respuestas —remoción en algunas, continuidad de otro— deja en evidencia la debilidad del actual régimen disciplinario y la necesidad de avanzar en la separación de funciones que se concentran actualmente en la Corte Suprema, atribuyendo la aplicación de sanciones disciplinarias a un órgano externo.

La Relatora Especial se pronunció sobre esta necesidad de separar las funciones jurisdiccionales, de las demás atribuciones que tiene la Corte Suprema (entre ellas, las disciplinarias) y advirtió que el diseño actual limita la independencia interna y sobrecarga al máximo tribunal con funciones que no tienen relación con su labor jurisdiccional, como aquellas relacionadas con la dirección, presupuesto y disciplina. En línea con estas observaciones, la Relatora recomendó adoptar enmiendas para eliminar responsabilidades administrativas y de supervisión del

143. La Corte no alcanzó el quorum que exige el artículo 80 de la Constitución para aplicar esta sanción (7 votos a favor y 7 en contra). La resolución de esta decisión indica que “los ministros señores Valderrama, Prado y Silva, las ministras señoras Repetto, Ravanales y Letelier, y el ministro señor Simpértigue, estuvieron por no disponerla, sin perjuicio de adoptar otra medida a su respecto”.

ámbito de competencia de la Corte Suprema¹⁴⁴. La propia Corte coincidió con este diagnóstico y en 2024 sugirió la creación de

uno o más órganos autónomos, con personalidad jurídica y patrimonio propios, que idealmente debiera estar dotado de autonomía constitucional. La autonomía debiera ser de la esencia del o de los órganos, con independencia de la fórmula que se siga en su conformación –sea que esté alojado dentro o fuera de la estructura del Poder Judicial.¹⁴⁵

Según la propuesta de la Corte Suprema, este órgano debería cumplir las funciones de formación y capacitación; carrera funcionaria, incluidos los procedimientos de nombramientos; calificación o evaluación del desempeño; responsabilidad disciplinaria; control de la gestión y oportunidad de las resoluciones judiciales, entre otras¹⁴⁶.

Por su parte, el proyecto de ley de reforma constitucional que modifica el gobierno judicial y crea un Consejo de Nombramientos Judiciales ingresado en 2024 (Boletín 17193-07), contempla que la Fiscalía Judicial deberá ser la institución encargada de velar por la conducta de los jueces de la mayoría de los tribunales del país y de los auxiliares de la administración de justicia. En la propuesta, esta Fiscalía realiza investigaciones por faltas disciplinarias y a la probidad, y si procede, formula acusaciones ante el Tribunal de Conducta Judicial, órgano que deberá cumplir las funciones de conocer y resolver esos procedimientos por faltas disciplinarias y a la probidad.

Un segundo aspecto preocupante se refiere a los procesos de nombramiento y ascenso judicial. Sobre este punto, la Relatora Especial observó que los mensajes entre el abogado Hermosilla y miembros del

144. Consejo de Derechos Humanos, Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Margaret Satterthwaite. Visita a Chile. A/HRC/59/52/Add.1, 25 junio 2025.

145. Acta N° 134-2024 de la Corte Suprema del 1 de junio de 2024.

146. Ídem.

Poder Judicial, revelados en las investigaciones periodísticas, podrían evidenciar situaciones de tráfico de influencias, lo que alimenta la percepción de que consideraciones personales o políticas pueden eclipsar el mérito en decisiones de designación¹⁴⁷.

A su vez, los hechos que constató y dio por acreditados la Corte Suprema al sancionar al ministro Ulloa y remover a las ex ministras Sabaj y Vivanco, señalaron las diversas gestiones que habrían realizado para influir en nombramientos de más de once ministros de altas cortes y de la Fiscalía Judicial. Al respecto, la Relatora celebró la apertura de investigaciones sobre estos casos y la aplicación de sanciones, pero recalcó la necesidad de abordar el desafío ineludible de una reforma institucional y manifestó su conformidad con que se mantenga la participación de los tres poderes del Estado en los nombramientos. Sin embargo, para enfrentar las vulnerabilidades que permiten el tráfico de influencias, recomendó que los procedimientos de nombramiento integren al Sistema de Alta Dirección Pública en la elaboración de las listas de candidatos, de esa manera se aislaría el procedimiento de influencias políticas.

En opinión de la Corte Suprema, los órganos autónomos mencionados y previamente mandatados para cumplir las funciones no jurisdiccionales, deberían participar en los nombramientos. Según el parecer de la mayoría de los ministros y ministras lo recomendable sería que su composición fuese mixta (con integrantes internos y externos a la judicatura), con mayoría de integrantes de la judicatura. Estos órganos podrían cumplir la función de nombrar a los jueces de primera instancia y elaborar los listados de candidatos de los tribunales superiores de justicia que se proponen a la Presidencia de la República y cuyos nombramientos son ratificados por el Senado¹⁴⁸.

147. Consejo de Derechos Humanos, Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Margaret Satterthwaite. Visita a Chile. A/HRC/59/52/Add.1, 25 de junio de 2025.

148. Acta N° 134-2024 de la Corte Suprema del 1 de junio de 2024.

El proyecto de ley de reforma constitucional ya mencionado (Boletín 17193-07) crea un Consejo de Nombramientos Judiciales como un organismo autónomo encargado de gestionar los procesos de selección de jueces y de proponer las listas de candidatos a la Presidencia de la República. También propone la creación de una secretaría técnica de este Consejo, designada por el Consejo de Alta Dirección Pública.

Además, la Relatora Especial observó la opacidad o falta de transparencia de este tipo de procedimientos, un aspecto que reconoció la propia Corte Suprema al decidir abrir un cuaderno de remoción por el caso del ministro Antonio Ulloa¹⁴⁹. Con fecha 30 de septiembre de 2025, la Corte Suprema rechazó la remoción del ministro de la Corte de Apelaciones de Santiago, por no reunirse la mayoría necesaria. Luego de esta decisión, un grupo de parlamentarios presentó una acusación constitucional ante el Congreso Nacional, y el 10 de noviembre, el Senado destituyó al ex ministro, inhabilitándolo para ejercer cargos públicos por cinco años.

Si bien esta Corte Suprema ha reconocido que el actual sistema de nombramientos para el Escalafón Primario presenta espacios de “opacidad”, lo que ha implicado para la magistratura una vinculación con el mundo político que debe erradicarse, lo cierto es que el reproche que en este aspecto se efectúa al investigado está dado por su intervención directa en una multiplicidad de concursos para proveer cargos de ministros y fiscales judiciales en cortes de apelaciones, especialmente, al procurar el nombramiento de candidatos que eran de su preferencia, efectuando descalificaciones respecto del resto de los oponentes y asignándoles tendencias políticas.

La relatora Satterthwaite ha subrayado que la transparencia y objetividad en las designaciones no es una aspiración abstracta, sino una salvaguarda frente a la captura por redes informales. Los procesos que comprenden la nominación con criterios y evaluaciones publicados, además de mecanismos de inhibición y gestión de conflictos de interés,

149. Resolución del Pleno de la Corte Suprema AD-1086-2025, de 2 de septiembre de 2025.

reducen el espacio para que las relaciones personales desplacen la evaluación de capacidades idóneas¹⁵⁰. En ese sentido, la independencia judicial en ningún caso debería eximir de responsabilidad, por el contrario, exige marcos disciplinarios legítimos, transparentes e imparciales, junto con procesos de nombramiento basados en el mérito y libres de influencias indebidas¹⁵¹. Más allá de la ausencia de injerencias externas, se requiere de garantías institucionales efectivas contra las presiones que puedan distorsionar la imparcialidad real o percibida.

Asimismo, la igualdad de acceso a la justicia demanda no solo reglas abstractas, sino también condiciones materiales de imparcialidad que eliminen presiones indebidas. En consecuencia, cuando surgen indicios de redes informales de influencia, el estándar de imparcialidad se resiente y el acceso a la justicia se vuelve desigual.

La CIDH ha subrayado que “la corrupción en el Poder Judicial tiene un impacto directo en el sistema democrático ya que los sistemas de división de poderes o de pesos y contrapesos tienen como base que haya un control interinstitucional”¹⁵². Luego menciona que “la captura del Poder Judicial, el tráfico de influencias y el cohecho a gran escala afectan el deber del Estado de tomar decisiones que pueden contrariar intereses privados, lo que puede tener un impacto en las políticas públicas” que garantizan la plena vigencia de los derechos humanos¹⁵³.

En definitiva, la respuesta estatal frente a este tipo de episodios no se puede limitar a sanciones individuales, más bien se debe traducir en reformas sustantivas de carácter orgánico, normativo y práctico. De esta manera, se asegura la imparcialidad del sistema de justicia,

150. Consejo de Derechos Humanos, Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Margaret Satterthwaite. Visita a Chile. A/ HRC/59/52/Add.1, 25 de junio de 2025.

151. Observación General 32 del Comité de Derechos Humanos, CCPR/C/GC/3.

152. CIDH, Corrupción y derechos humanos: Estándares interamericanos, OEA/Ser.L/V/II. Doc.236/19, 6 de diciembre de 2019, párr. 289.

153. Ídem.

su independencia interna y externa y la existencia de mecanismos disciplinarios que velen por el cumplimiento de estos principios. De lo contrario, la promesa de igualdad ante la ley se vuelve frágil y el derecho a la tutela judicial efectiva se vacía de contenido.

Consideraciones finales

Este capítulo advierte que la corrupción socava la legitimidad democrática y compromete las obligaciones internacionales del Estado en materia de derechos humanos, al desviar recursos públicos; debilitar la participación; afectar el respeto y garantía del principio de igualdad y no discriminación, y el acceso a una justicia oportuna, imparcial e independiente. Además, órganos como la CIDH destacan la importancia de incorporar un enfoque de derechos humanos para abordar la corrupción, centrado en sus causas estructurales, efectos colectivos y en la atención y reparación a las víctimas. Al respecto, el pleno cumplimiento del principio de rendición de cuentas o *accountability* exige que quienes ejercen funciones públicas respondan por sus acciones, y que se implementen mecanismos efectivos para detectar y prevenir abusos de poder que impacten en el respeto y garantía de los derechos humanos.

Desde el año 2000, Chile ha implementado importantes reformas legales e institucionales para aumentar la transparencia en el financiamiento de la política, regular el financiamiento público de los partidos, fortalecer la prevención de conflictos de interés y aumentar las penas por delitos de corrupción. También se han promulgado leyes clave como la de Delitos Económicos, sobre la protección de denunciantes de corrupción y para fortalecer los estándares de probidad en compras del Estado. Sin embargo, a pesar de los avances, la respuesta estatal a la corrupción ha sido predominantemente reactiva y fragmentada.

Por otra parte, aunque la ENIP (2023) ha sido destacada por su enfoque preventivo y transversal, es preciso ajustar su temporalidad, incorporar medidas centradas en abordar, visibilizar y reparar el impacto diferenciado de la corrupción en las víctimas, además de incluir a la

sociedad civil en el monitoreo y seguimiento de sus acciones. También se advierte la necesidad de sumar a las instituciones que han sido excluidas del diagnóstico e integrar acciones reforzadas para fortalecer la prevención de la corrupción, como ocurre en los casos de Gendarmería y Carabineros.

En cuanto a las brechas y desafíos pendientes en materia de rendición de cuentas, este capítulo revisó las deficiencias de los controles internos y externos para prevenir el desvío de recursos y la urgencia de adoptar sistemas de integridad que contribuyan a la prevención de la corrupción en este nivel, además de reforzar las capacidades de estas instituciones –municipalidades y gobiernos regionales– para implementar este tipo de sistemas y disponer los recursos necesarios para su implementación de manera equitativa en todos los territorios.

En el caso de Carabineros, a pesar de que a nivel normativo se ha avanzado en la creación de mecanismos dirigidos a fortalecer la rendición de cuentas y controles, se observa la necesidad de monitorear los cambios adoptados, junto con seguir avanzando en reformas estructurales y orgánicas que permitan reducir la ocurrencia de irregularidades y fortalecer su detección y sanción oportuna.

En el caso de Gendarmería, es preciso que el Estado destine mayores esfuerzos y recursos para responder oportunamente a los problemas estructurales que podrían estar incidiendo en la mayor frecuencia de casos de corrupción que impactan el ejercicio de derechos tanto de las personas privadas de libertad como de sus funcionarios. Entre estos problemas destaca el cambio en el perfil de las personas privadas de libertad y su participación en redes de crimen organizado, las deficientes condiciones laborales de los funcionarios y el alto nivel de hacinamiento en los recintos penitenciarios. También es necesario agilizar la respuesta frente a los casos detectados y fortalecer la protección de quienes denuncian este tipo de hechos.

Transversalmente, además de la ENIP, la reciente creación del Servicio de Auditoría General de Gobierno debería contribuir a la prevención de

la corrupción en toda la administración del Estado (incluidas las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, y Gendarmería), al orientar y fortalecer la capacidad estatal para detectar riesgos asociados a la comisión de ilícitos vinculados a casos de corrupción y para implementar medidas que permitan reducir esos riesgos. Sin embargo, este Servicio carece de competencias para apoyar a las municipalidades y gobiernos regionales, pese a las importantes deficiencias que estas registran. En esta línea, es necesario establecer la obligación legal de implementar sistemas de integridad pública en todos los servicios de la administración del Estado, lo que ha sido promovido por la ENIP, pero en la actualidad no es obligatorio para todos.

En cuanto a la investigación y sanción de los casos de corrupción que involucran a los distintos servicios del Estado y a actores privados, se advierte la necesidad de fortalecer las capacidades de quienes investigan hechos cuya detección puede ser más compleja que en los casos típicos de *corrupción menor*. Es lo que ocurre, por ejemplo, con el delito de tráfico de influencias y otros ilícitos de mayor magnitud que involucran la participación de redes de poder y de captura del Estado, por lo tanto, requieren de una mayor especialización, formación y medidas dirigidas a reforzar la independencia de las instituciones investigadoras. Asimismo, se observan importantes deficiencias y vacíos en la normativa que regula la recuperación de activos, lo que debilita el cumplimiento del deber del Estado de reparar los daños que genera la corrupción en el ejercicio y garantía de los derechos humanos.

Respecto al Poder Judicial es necesario asegurar su independencia e imparcialidad, tanto para fortalecer la institucionalidad democrática como para garantizar el derecho de acceso a la justicia e igualdad ante la ley de todas las personas. Esto exige al Estado priorizar y dar urgencia a la aprobación de las reformas legislativas pendientes en materia de separación de funciones, sistemas de calificaciones y nombramientos.

Finalmente, el Estado debería seguir adoptando medidas para promover una cultura transversal de cero tolerancia a la corrupción, como las que se proponen en la ENIP. La incorporación más decidida de un enfoque de

derechos humanos –que visibilice los efectos concretos de la corrupción en las personas y grupos afectados– podría aportar significativamente a la sensibilización, tanto de los funcionarios públicos como de la población en general, resaltando la importancia de exigir rendición de cuentas por sus acciones a quienes detentan posiciones de poder político y económico.

V. Recomendaciones

1. Al Ministerio Secretaría General de la Presidencia, a través de la Comisión de Probidad y Transparencia, promover la incorporación de las Fuerzas de Orden y Seguridad y de Gendarmería en la estrategia transversal de integridad pública como órganos responsables de ejecutar las acciones comprometidas en la Estrategia.
2. Al Ministerio de Seguridad Pública, agilizar la implementación de las reformas requeridas, a nivel normativo, orgánico y de prácticas, que fortalezcan el control de las autoridades civiles de las Fuerzas de Orden y Seguridad y la transparencia en su gestión y uso de los recursos asignados. Además, evaluar y efectuar los ajustes necesarios a los mecanismos de control existentes, incluidos los de denuncias internas implementados.
3. Al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, con el fin de reducir los riesgos de corrupción y su impacto en el ejercicio de los derechos humanos de las personas privadas de libertad y de los funcionarios de Gendarmería, se recomienda:
4. Disponer de todos los recursos requeridos para mejorar las condiciones laborales atendiendo a las necesidades de cuidado de la salud mental y una retribución salarial acorde a los desafíos de la función.
 - Implementar estrategias dirigidas a reducir el hacinamiento en los establecimientos penitenciarios.
 - Fortalecer los mecanismos de control del tráfico de sustancias ilícitas, armas y celulares.
 - Erradicar prácticas que pueden incentivar la corrupción, por ejemplo, evitar restricciones innecesarias a la entrada de alimentos y otros artículos de primera necesidad, como productos de aseo o higiene.

- Establecer canales seguros y autónomos para denunciar hechos de corrupción en Gendarmería, que contemplen la intervención de entidades externas desde el inicio de las investigaciones.
5. A los poderes colegisladores, agilizar la aprobación de las reformas legales dirigidas a modificar el sistema de nombramientos y del gobierno judicial, velando porque la nueva institucionalidad cumpla con los estándares necesarios de transparencia y autonomía. De esa manera es posible contribuir a reducir los factores que favorecen el tráfico de influencias, asegurar la imparcialidad, oportunidad e independencia (interna y externa) del sistema de justicia y la aplicación de mecanismos disciplinarios que velen por el cumplimiento de estos principios.
 6. Se recomienda a los poderes colegisladores agilizar el desarrollo y aprobación de reformas orientadas a fortalecer los mecanismos de control y la transparencia en las municipalidades y gobiernos regionales, mediante la implementación de sistemas de integridad o modelos de cumplimiento que permitan identificar riesgos y prevenir casos de corrupción, junto con la asignación y distribución equitativa de los recursos para su implementación.
 7. A los poderes colegisladores, estudiar la posibilidad de establecer la obligación legal de implementar modelos de integridad o cumplimiento en todos los servicios de la administración del Estado y asignar recursos suficientes para su implementación, de manera que contribuyan a la detección de riesgos y prevención de ilícitos relacionados con corrupción.
 8. Fortalecer a la Contraloría General de la República a través de la inyección de nuevos recursos que le permitan ampliar su cobertura de fiscalización y control preventivo de conductas ilícitas, particularmente en el ámbito de los gobiernos subnacionales.
 9. A las instituciones que integran el sistema de integridad pública, se les sugiere incorporar un enfoque centrado en las víctimas de

la corrupción, asegurando su participación en los mecanismos de reparación y adoptando medidas de transparencia activa sobre los procesos de investigación, sanción y recuperación de activos.

- 10.** Al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, a través de la Subsecretaría de Derechos Humanos, se recomienda promover la participación de organizaciones de la sociedad civil para abordar el impacto diferenciado de la corrupción en el ejercicio de derechos y desarrollar estudios sobre estas materias.
- 11.** Al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, a través de la Subsecretaría de Derechos Humanos, se recomienda promover la participación de organizaciones de la sociedad civil para abordar el impacto diferenciado de la corrupción en el ejercicio de derechos y desarrollar estudios sobre estas materias.

Bibliografía

- Abello, R., y Arévalo, W. (2022). Los actos de corrupción como violación del derecho internacional de los derechos humanos desde la responsabilidad internacional del Estado. *Estudios constitucionales*, 20(2), 164-194.
- Asociación de Municipalidades de Chile (AMUCH) y Capítulo Chileno de Transparencia Internacional, Chile Transparente. (2024). *Caracterización de las Unidades de Control en las comunas de Chile*.
- Bondía, D., Castilla, K., y Orenge, J. (2020). *Estudio sobre los vínculos entre la corrupción y los derechos humanos*.
- Centro de Estudios Justicia y Sociedad, Pontificia Universidad Católica de Chile (2023). *Estudio sobre las condiciones y competencias laborales y actitudes hacia los internos de los funcionarios penitenciarios gendarmes*.
- CEP. (2024). *Un sistema desbordado: radiografía al sistema penitenciario*.
- CEP. (2025). Encuesta CEP. <https://www.cepchile.cl/opinion-publica/encuesta-cep/>
- CIDH, Corrupción y derechos humanos: Estándares interamericanos, OEA/Ser.L/V/II. Doc.236/19, 6 de diciembre de 2019.
- CIDH, Resolución 1/17. Derechos humanos y lucha contra la impunidad y corrupción, 12 de septiembre de 2017.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general N° 24 sobre las obligaciones de los Estados en virtud del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el contexto de las actividades empresariales. E/C.12/GC/24, 10 de agosto de 2017.

- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general N° 26 relativa a los derechos sobre la tierra y los derechos económicos, sociales y culturales. E/C.12/GC/26, 4 de enero de 2023.
- Comité de Derechos Humanos, Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico de Chile. CCPR/C/CHL/CO/7. 1 de mayo de 2024.
- Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Observación general N° 40 relativa a la representación igualitaria e inclusiva de las mujeres en los sistemas de toma de decisiones. CEDAW/C/GC/40, 23 de octubre de 2024.
- Consejo de Derechos Humanos, Informe final del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos sobre las consecuencias negativas de la corrupción en el disfrute de los derechos humanos. A/HRC/28/73, 5 enero 2015.
- Consejo de Derechos Humanos, Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Dificultades y mejores prácticas de los Estados para integrar los derechos humanos en sus estrategias y políticas nacionales de lucha contra la corrupción, incluidas las relativas a los agentes no estatales, como el sector privado. A/HRC/44/27, 21 abril 2020.
- Consejo de Derechos Humanos, Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Mejorar la rendición de cuentas y el acceso a las reparaciones para las víctimas de violaciones de los derechos humanos relacionadas con actividades empresariales mediante los mecanismos de reclamación no estatales - Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. A/HRC/44/32, 19 de mayo de 2020.
- Consejo de Derechos Humanos, Informe del Grupo de Trabajo sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales. A/HRC/60/33, 25 agosto 2025.

- Consejo de Derechos Humanos, Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Margaret Satterthwaite. Visita a Chile. A/HRC/59/52/Add.1, 25 junio 2025.
- Contraloría General de la República (2020). *Radiografía de la corrupción: Ideas para fortalecer la probidad en Chile*.
- Chile Transparente, Espacio Público, Fundación Observatorio Gasto Fiscal (2019). Agenda de probidad, transparencia y lucha contra la impunidad – Espacio Público. https://espaciopublico.cl/wp-content/uploads/2021/05/Propuestas-Agenda-contra-Impunidad_EP.pdf.
- Dammert, L. (2020) Construyendo y destruyendo la legitimidad policial. <https://www.ciperchile.cl/2020/10/08/construyendo-y-destruyendo-la-legitimidad-policial/>
- Díaz, J. y Fuentes, C. (2022). *Análisis de la Teoría del fraude aplicado al caso Carabineros de Chile*. Revista summa de arithmetica. DOI:10.11565/sda.v1i5.3
- Encuesta Bicentenario UC. (2024). *Resultado de la Encuesta Nacional Bicentenario UC*. Pontificia Universidad Católica de Chile. <https://encuestabicentenario.uc.cl/content/uploads/2024/12/Encuesta-Bicentenario-2024-FINAL-1.pdf>.
- Engel, E. (2025). *¿Cuándo se jodió Chile en materia de corrupción?* Departamento de Economía de la Universidad de Chile. <https://econ.uchile.cl/es/noticia/columna-de-opinion-cuando-se-jodio-chile-en-materia-de-corrupcion>.
- Figueroa, M. (2019). *La corrupción y sus significados: un análisis evolutivo de las políticas de integridad en Chile*.
- Foro Económico Mundial. (2025). *How corruption harms society and ways to combat it*. <https://www.weforum.org/videos/fighting-corruption-delia-ferreira-rubio>.

- Gendarmería de Chile (2022). *Compendio de acciones fundamentales para la gestión penitenciaria. Gestión 2018-2022.*
- González, A. (2020). Informe de política pública: *Carabineros de Chile: ¿modernización o reforma?* Grupo de investigación en Seguridad ciudadana y justicia. Instituto de Asuntos Públicos (INAP), Universidad de Chile.
- Henríquez, M. (2020). Informe cuestiona nueva norma sobre gastos reservados en FF.AA, Carabineros y Presidencia.
- IIRCCC (2025). Informe sobre el combate a la corrupción 2025. Seis experiencias de nuestra América
- INDH (2012). *Informe Anual sobre la situación de los derechos humanos en Chile.*
- INDH (2015). *Informe Anual sobre la situación de los derechos humanos en Chile.*
- IPSOS (2024). Informe N° 34 de *Claves Ipsos sobre Probidad, Corrupción y Caso Hermosilla*. <https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2024-11/N34%20-%20Claves%20Ipsos%20Octubre%202024%20VF%20%281%29.pdf>.
- Nash, C., Aguiló, P. y Bascur, M. L. (2014). *Corrupción y derechos humanos: Una mirada desde la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.*
- OECD (2024), *Perspectivas de anticorrupción e integridad 2024*, OECD Publishing
- OECD (2024a), *Los determinantes de la confianza en las instituciones públicas de Chile*, OECD Publishing

- Olasolo, H., Varón Mejía, A., López Velásquez, M. P., Astudillo Muñoz, J., y Sferrazza Taibi, P. (2025). *Las respuestas a la corrupción desde el derecho internacional de los derechos humanos*. Parte I. Editorial Tirant Lo Blanch.
- Olasolo, H., Varón Mejía, A., López Velásquez, M. P., Astudillo Muñoz, J., y Sferrazza Taibi, P. (2025a). *Las respuestas a la corrupción desde el derecho internacional de los derechos humanos*. Parte II. Editorial Tirant Lo Blanch.
- PNUD. (2014). *Género y Corrupción en América Latina ¿Hay alguna conexión?*
- Peters, A. (2018). Corrupción y derechos humanos. En *Impacto de la corrupción en los derechos humanos*. Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro.
- Relatora Especial de Naciones Unidas sobre la Independencia de Magistrados y Abogados. (2024) Observaciones Preliminares al final de su visita oficial a Chile. <https://academiajudicial.cl/wp-content/uploads/2024/08/Chile-FINAL-EOM-Statement-TRANSLATED.pdf>.
- Soto, P y Alcaíno, E. (2020) *La reforma a Carabineros: problemas de marco jurídico, cultura organizacional y la responsabilidad de los mandos*.
- Transparencia Internacional. (2017). *What is Corruption?* <https://www.transparency.org/en/what-is-corruption>.



CAPÍTULO 3

Debida diligencia empresarial en materia de Derechos Humanos

Ilustración: **Elisa Monsalve**

Capítulo 3. Debida diligencia empresarial en materia de derechos humanos¹

I. Antecedentes

Desde el punto de vista jurídico, la *debida diligencia* se entiende como un estándar de conducta requerido para el cumplimiento de una obligación (Bonnitcha y McCorquodale, 2017), que apunta al actuar con cuidado razonable. En el derecho internacional de los derechos humanos este concepto se reconoce en relación con las obligaciones de los Estados² y, en la jurisprudencia, se recoge desde el primer caso de la Corte Interamericana de Derechos humanos³ (Corte IDH), como un estándar de conducta que debe regir las acciones del Estado con el propósito de garantizar los derechos y proteger a las personas ante posibles vulneraciones. Así, la debida diligencia adquiere especial relevancia para medir el cumplimiento de las obligaciones estatales relacionadas con la conducta de terceros –incluidas las empresas– de cuyos actos, en principio, el Estado no es responsable, pero se le podría atribuir responsabilidad por ellos.

1. Agradecemos por su tiempo y disposición a las siguientes personas entrevistadas: Bernardo Troncoso (Sistema de Empresas Públicas), Carlos Urenda (Consejo Minero), Dante Pesce (Centro Vincular), Felipe Henríquez (Punto Nacional de Contacto), Vanessa Maynou (Punto Nacional de Contacto), Francisco Loyola (Programa de Sostenibilidad Corporativa), Jaime Godoy (Proyecto CERALC), José Aylwin (Observatorio Ciudadano), Judith Schönsteiner (Centro de Derechos Humanos UDP), Magdalena Morel (Fundación Casa de la Paz), Margarita Ducci (Pacto Global Chile), Roberto Morales (Plataforma Chilena de la Sociedad Civil sobre Derechos Humanos y Empresas) y Verónica Torres (Cámara de Comercio de Santiago).

2. Además, se reconoce en el artículo 7.b de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, conocida como Convención de Belém do Pará (1994).

3. Corte IDH, Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras, (Fondo), Sentencia de 29 de julio de 1988.

De forma complementaria, la OCDE ha descrito las características esenciales de la debida diligencia: es preventiva, implica múltiples procesos y objetivos; es proporcional al riesgo; puede requerir un proceso de priorización cuando no sea factible abordar a la vez todos los impactos identificados; es dinámica, es decir, un proceso continuo, receptivo y cambiante; no transfiere responsabilidades de los gobiernos a las empresas; se relaciona con las normas sobre conducta empresarial responsable reconocidas internacionalmente; se adecúa a las circunstancias de cada empresa, según factores como tamaño, contexto de actividades, modelo de negocio, posición en la cadena de suministro y naturaleza de sus productos o servicios; se puede adaptar para solventar las limitaciones de trabajar con relaciones comerciales; se basa en el compromiso con las partes interesadas, es decir aquellas personas o grupos con intereses que podrían verse afectados por las actividades de la empresa; e implica una comunicación continua sobre procesos, planes y resultados en materia de debida diligencia (OCDE, 2018).

En el ámbito de las actividades empresariales el concepto se presenta como una herramienta que deben implementar las empresas para asegurar el respeto a los derechos humanos, y consiste en un proceso continuo de gestión que una empresa prudente y razonable debe llevar a cabo, a la luz de sus circunstancias (como el sector en el que opera, el contexto en que realiza su actividad, su tamaño y otros factores) para hacer frente a su responsabilidad de respetar los derechos humanos.⁴

El proceso de debida diligencia permite a las empresas “identificar, prevenir, mitigar y responder de las consecuencias negativas sobre los derechos humanos relacionadas con sus actividades o que tengan relación directa con las operaciones, productos o servicios prestados

4. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) La responsabilidad de las empresas de respetar los derechos humanos. HR/PUB/12/2, 2012, p. 7

por sus relaciones comerciales”⁵, es decir, incluso cuando no hayan contribuido a generarlos pero que se relacionan a su cadena de valor.

En el mundo convulsionado y complejo actual, las empresas –pequeñas, medianas y grandes, públicas o privadas– juegan un rol determinante, y su actuar tiene impactos concretos en la calidad de vida de las personas, en la definición de políticas públicas y en el debate político y social. Como se señaló en septiembre de 2025, al cierre de la 80^a Asamblea General de las Naciones Unidas, “las empresas tienen un papel fundamental que desempeñar en la resolución de las crisis actuales, la reconstrucción de la confianza y la construcción de un futuro sostenible. Desde la alteración del clima hasta el aumento de la desigualdad, el papel del sector privado es crucial”⁶. La contribución de las actividades empresariales se refleja en la generación de empleo, el impulso a la innovación, el aporte al crecimiento económico, la producción de bienes y servicios, la contribución al desarrollo social y la satisfacción de algunas de las principales necesidades de la población, como acceso a electricidad y agua, entre otras. Cuando esto se materializa en armonía con el respeto a los derechos humanos, los beneficios para las comunidades son aún mayores.

Sectores como la minería, la silvicultura y la pesca han desempeñado un papel fundamental en la generación de empleo y el crecimiento económico (Banco Mundial, 2024; OCDE, 2024). Debido a que pertenecen al sector primario exportador e involucran el uso de bienes comunes como agua dulce, de mar y minerales, su explotación por parte de las empresas involucra el interés de la sociedad respecto a cómo se usan esos recursos, además de los efectos directos que estas actividades tienen en las condiciones de vida de la población y en la economía nacional. Por eso, es relevante incorporar en la legislación los principios que, en la práctica, ya se realizan en la economía chilena,

5. OACNUDH (2022). Debida diligencia empresarial en materia de derechos humanos: Experiencias y herramientas prácticas en América Latina, p. 13.

6. Ver en: <https://www.pactoglobal.cl/cinco-conclusiones-de-la-asamblea-general-de-la-onu-80-que-todo-lider-empresarial-debe-conocer/>

que es reconocida como una de las más dinámicas y competitivas de Latinoamérica, posicionándose como la quinta economía de la región (PNUD, 2024).

No obstante, Chile continúa siendo el segundo país con mayor desigualdad en la OCDE, con un coeficiente de Gini⁷ de 0,474 y un coeficiente de Palma⁸ que asciende a 2,8 (Banco Mundial, 2024). Asimismo, el 1% más rico concentra el 33% de la riqueza generada por la economía (PNUD, 2024), lo que revela cómo el país no ha logrado distribuir los beneficios del progreso económico con mayores niveles de equidad.

Preocupados por la pobreza y la desigualdad social y conscientes de la necesidad de robustecer las políticas públicas para responder a estos desafíos en los contextos democráticos actuales, los Estados han reafirmado los acuerdos programáticos para enfrentar estos problemas. Así, la Agenda 2030 de Objetivos de Desarrollo Sostenible acordada en 2015 por los Estados miembros de Naciones Unidas, ha renovado los compromisos asumidos en los Objetivos del Milenio (año 2000), y posiciona el principio de “no dejar a nadie atrás” a través de 17 objetivos y 169 metas para reducir las disparidades económicas, sociales y ambientales⁹ y así favorecer a “las personas, el planeta y la prosperidad, (...) fortalecer la paz, la justicia y la política de alianzas”¹⁰.

En esa línea, las actividades empresariales también pueden tener impactos o externalidades negativas en la vida social, en los derechos humanos y el medio ambiente (Schönsteiner, 2016; INDH, 2018). Hay ejemplos de empresas que vulneran los derechos laborales, que intentan sortear las normas y los controles establecidos para su actividad, que evaden o eluden impuestos, así como industrias extractivas que han

7. El Índice de Gini es un indicador que mide la desigualdad en un rango de 0 a 1, en donde 1 es el nivel máximo de desigualdad.

8. La medición del Coeficiente de Palma significa que el ingreso del 10% más rico es 2,8 veces mayor que el del 40% más pobre.

9. Manual Básico sobre la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas.

10. Ver <https://www.chileagenda2030.gob.cl/agenda-2030/>

causado el desplazamiento de comunidades, vulneraciones de derechos, agotamiento y contaminación de recursos naturales (PNUD, 2018). Por eso es tan importante que las empresas adopten prácticas socialmente responsables, y que junto con impulsar el crecimiento económico, respeten los derechos humanos.

En este contexto, desde 2012, el INDH documenta la existencia de conflictos socioambientales en diferentes partes de Chile, con eventuales impactos en el medio ambiente, la salud, el agua, entre otros. Sobre ello, ha señalado que

las disputas por la potencial afectación de derechos humanos derivada del acceso y uso de los recursos naturales, así como por los impactos ambientales y sociales de las actividades económicas, son una realidad ineludible del país frente a las cuales el Estado tiene obligaciones específicas en materia de derechos humanos. (INDH, 2012, pp. 249-250)

Para visibilizar estas disputas, el INDH elaboró el *Mapa de Conflictos Socioambientales en Chile*¹¹, una herramienta que documenta casos de posibles impactos o externalidades negativas, actuales o potenciales, por parte de empresas públicas o privadas. El caso documentado más antiguo data de 1938, cuando la empresa estadounidense *Andes Copper Mining Company* comenzó a verter millones de toneladas de material de relaves mineros en el río Salado, lo que afectó el ecosistema de la Bahía de Chañaral, provocó la extinción de la vida marina y el embancamiento de la playa en la Región de Atacama.

El *Mapa* también documenta situaciones actuales, como la contaminación en la zona industrial de Quintero-Puchuncaví en la Región

11. En 2012, el INDH publicó el Mapa de Conflictos Socioambientales en Chile con el propósito de identificar patrones en las causas de los conflictos, así como en las respuestas por parte de las empresas y del Estado, que permitieran identificar vacíos o falencias en las normas, instituciones o prácticas, para aportar a la solución de dichas controversias y prevenir vulneraciones de derechos humanos. Disponible en <https://mapaconflictos.indh.cl/#/>.

de Valparaíso, donde se han verificado vulneraciones a los derechos a la salud, educación, información y participación pública en asuntos ambientales (INDH, 2011, 2018 y 2022), motivos por los cuales el Instituto ha presentado dos recursos de protección que han sido acogidos por la justicia en 2018¹² y 2022¹³, cuando se instruyó a las autoridades estatales a adoptar medidas para abordar la situación en la zona. Pese a las medidas adoptadas, en 2025, nuevos episodios de contaminación provocaron intoxicaciones que llevaron a declarar alerta sanitaria en Quintero, Puchuncaví y Concón hasta el 30 de enero de 2026¹⁴. Estos casos ilustran las graves consecuencias que las actividades económicas pueden tener en los derechos humanos y las comunidades aledañas.

En este contexto, la industria del litio –en la que Chile es el segundo productor mundial– presenta una enorme oportunidad y, al mismo tiempo, un gran desafío desde el punto de vista de posibles vulneraciones a los derechos sociales y ambientales, por esa razón, la *Estrategia Nacional del Litio* busca aumentar la extracción y producción, de forma responsable y sostenible. La exploración, explotación y beneficio del litio están reservados para el Estado (bajo la protección del Decreto Ley 2886 de 1979), aunque se permite la participación de privados a través de contratos. Codelco alcanzó un acuerdo con SQM Salar S.A. para la explotación hasta el año 2030, que busca dar continuidad y aumentar la producción de litio en el Salar de Atacama, que considera el ingreso del Estado y asegura su participación mayoritaria desde el año 2031 en adelante (Gobierno de Chile, 2023). En este contexto, en la Evaluación de Desempeño Ambiental (EDA) 2024, la OCDE relevó la necesidad de gestionar adecuadamente la extracción de litio, ya que “puede agravar la escasez de agua, mientras que los residuos químicos pueden contaminar el suelo y el agua. Chile debe abordar los impactos sociales y medioambientales de la intensificación de la producción” (p. 28). Sin duda, las decisiones que se adopten sobre

12. Corte Suprema, 28/05/2019, rol 5.888-2019, protección.

13. Corte Suprema, 26/05/2023, rol 170.273-2022, protección.

14. Decreto 42/2025, del Ministerio de Salud, de 8 de octubre, publicado en el Diario Oficial el 9 de octubre de 2025.

la explotación del litio en el país tendrán repercusiones económicas y en derechos humanos, como el agua. Según Garcés y Álvarez “para producir una tonelada de litio, se evaporan 2 millones de litros de agua de los pozos, es decir 2000 toneladas de agua que no se puede recircular, y se generan miles de toneladas de residuos salinos” (Garcés y Álvarez, 2020, p. 193 en OCDE 2024).

Entre 2023 y 2025, la Corporación de Fomento de la Producción (Corfo), servicio dependiente del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, inició dos procesos de consulta indígena dirigidos al pueblo Atacameño o Lickanantay, ubicado en el norte del país¹⁵. Este proceso no ha estado exento de polémicas¹⁶ por lo que, para prevenir violaciones de derechos asociados a proyectos extractivistas, es fundamental asegurar la participación efectiva de los pueblos indígenas, garantizando su acceso a la información y la transparencia en todas las decisiones.

En el marco de su mandato de monitorear la situación de los derechos humanos en el país, el INDH también realiza misiones de observación

15. Corfo señaló que estos procesos “se enmarcan en el cumplimiento de la legislación sobre Consulta Indígena, que establece que es la obligación del Estado de consultar a los Pueblos Indígenas cada vez que se prevean medidas legislativas y/o administrativas susceptibles de afectarles directamente” (Corfo, s. f.), y concluido el segundo proceso de consulta, en septiembre de 2025, presentó a la Contraloría los contratos suscritos entre Codelco y SQM Salar S.A.

16. Sobre este proceso se han interpuesto acciones judiciales denunciando la falta de consulta previa al acuerdo entre Codelco y SQM, recurso interpuesto por la comunidad de Coyo en junio de 2024, ante la Corte de Apelaciones de Antofagasta Rol protección N° 1626-2024, contra Codelco y Corfo, fue rechazado por la Corte y confirmado por la Corte Suprema el 14 de febrero de 2025, (Rol Civil N° 61082-2024). En tanto, durante el proceso de consulta, también se interpuso una acción judicial en julio de 2025, ante la Corte de Antofagasta rol Protección N° 1286-2025, para denunciar la exclusión de cláusulas de los contratos del litio, falta de información técnica y culturalmente apropiada, ausencia de acuerdo en la metodología implementada para el proceso, entre otros. El recurso fue rechazado el 2 de octubre de 2025, y actualmente está en apelación en la Corte Suprema, caratulado “Asociación atacameña de regantes y agricultores de San Pedro de Atacama/Corfo”. Ver por ejemplo notas de prensa del Diario Financiero <https://www.df.cl/comunidad-atacamena-de-coyo-interpone-recurso-de-proteccion-contracorfo> y de <https://elreferente.cl/comunidad-atacamena-de-coyo-acusa-mala-fe-de-corfo-y-eleva-conflicto-del-litio-a-la-corte-suprema/>

para documentar afectaciones a los derechos humanos de distintas actividades industriales o productivas. A la fecha, ha realizado 31 misiones sobre diversas temáticas vinculadas a empresas públicas o privadas, entre ellas, la situación de malos olores emanados de una empresa privada dedicada a la crianza de cerdos en Freirina, las potenciales afectaciones a derechos humanos como consecuencia de proyectos mineros en Antofagasta y en el Valle Choapa en Coquimbo, la situación de los relaves mineros abandonados en Atacama y de los tranques de relave en la región Metropolitana, la alta concentración de actividades empresariales en la comuna de Tilttil que provoca la desvalorización territorial, contaminación ambiental y conflictividad social, la escasez hídrica en la provincia de Petorca en Valparaíso, la marea roja en las provincias de Llanquihue y Chiloé, así como diversas situaciones de afectación a pueblos indígenas, producto de proyectos de inversión en tierras y territorios Mapuche, entre otras¹⁷.

En respuesta a estos desafíos y problemáticas, en el ámbito internacional existen propuestas que abordan la necesidad de equilibrar los impactos positivos y negativos que las actividades empresariales generan en las comunidades. En esta línea, destacan seis iniciativas: i) Líneas Directrices para Empresas Multinacionales de la OCDE; ii) Declaración Tripartita de Principios sobre las Empresas Multinacionales; iii) Política Social de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); iv) Principios Rectores aplicables a las Empresas y los Derechos Humanos de Naciones Unidas,

17. INDH (2012 a). Misión de observación en Freirina, Región de Atacama; INDH (2013). Misión de observación en Alto El Loa, Región de Antofagasta, INDH (2015). Misión de observación en el Valle de Choapa, Región de Coquimbo; INDH (2015). Misión de Observación a las comunas de Copiapó, Tierra Amarilla y Chañaral, Región de Atacama; INDH (2023) Misión de observación sobre relaves de la Mina Los Bronces, perteneciente a la empresa Anglo American S.A, en la Región Metropolitana; INDH (2018). Misión de observación a la comuna de Tilttil, Región Metropolitana; INDH (2014 y 2018). Misiones de observación a la provincia de Petorca, Región de Valparaíso; INDH (2016). Misión de observación en las provincias de Llanquihue y Chiloé, Región de Los Lagos; INDH (2013). Misión de Observación en la Región de la Araucanía 2013: Proyectos de Inversión en Tierras y Territorios Indígenas Mapuche; INDH (2018). Misión de observación en el Alto Biobío, Región del Biobío, entre otras. Para conocer los informes, ver <https://bibliotecadigital.indh.cl/home>

conocidos como Principios Rectores o PRNU¹⁸; v) Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas de Naciones Unidas (Grupo de Trabajo), para colaborar en la implementación de los Principios Rectores; por último, vi) el 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, más conocido como Acuerdo de Escazú, que establece obligaciones para la protección del medio ambiente.

En 2015, a partir de estas iniciativas internacionales, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales¹⁹ (Comité DESC) y el Comité de Derechos del Niño²⁰ (CRC) de Naciones Unidas, recomendaron a Chile implementar medidas específicas para abordar el impacto de las actividades empresariales en los derechos humanos, a través de un marco normativo y el desarrollo de un *Plan Nacional de Derechos Humanos y Empresas*. Ambas medidas fueron reiteradas por el Comité DESC en el último examen en 2025²¹.

Chile es un país principalmente dedicado a la explotación de recursos naturales, que ha priorizado la extracción del cobre, litio²² y otros minerales, además de la producción de hidrógeno verde²³ para la

18. Consejo de Derechos Humanos, Informe del Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas, John Ruggie HR/PUB/11/04, 16 de junio de 2011.

19. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observaciones finales sobre el 4º informe periódico de Chile, E/C.12/CHL/CO/4, 7 de julio de 2015.

20. Comité de los Derechos del Niño, Observaciones finales sobre los informes periódicos 6º y 7º combinados de Chile (2022), CRC/C/CHL/CO/6-7, 22 de junio de 2015; Observaciones finales sobre los informes periódicos 4º y 5º combinados de Chile, CRC/C/CHL/CO/4-5, 30 de octubre de 2022.

21. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observaciones finales sobre el quinto informe periódico de Chile. E/C.12/CHL/CO/5, 26 de septiembre de 2025, párr. 11.

22. Estrategia Nacional del Litio (2023) disponible en <https://www.gob.cl/chileavanzaconlitio/>

23. Estrategia Nacional de Hidrógeno Verde (2020) disponible en <https://energia.gob.cl/h2/Estrategia-nacional-de-hidrogeno-verde>

transición energética de las próximas décadas²⁴. Por esta razón, resulta crucial consolidar los esfuerzos del Estado y las empresas en el marco de la debida diligencia. Este desafío fue abordado en el Informe Anual 2024 de la Relatoría Especial sobre Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (REDESCA) de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), en el que exhorta

al Estado de Chile a garantizar un equilibrio entre el desarrollo de sus principales actividades empresariales y el respeto a los estándares interamericanos de derechos humanos, particularmente en el ámbito de los DESCAs, así como en lo relacionado con derechos humanos y empresas (...) estos procesos deben estar acompañados de políticas empresariales que incluyan medidas de debida diligencia en derechos humanos, con un enfoque especial en la protección de la biodiversidad y en la prevención de la contaminación derivada de las actividades industriales.²⁵

Como se señaló anteriormente, el respeto a los derechos humanos emerge como un deber ineludible para las empresas. Ello implica la adopción de una *debida diligencia empresarial* orientada a prevenir impactos negativos sobre las personas y el medio ambiente y, en caso de que se generen, mitigarlos y rendir cuentas sobre cómo los abordan. En el mundo actual resulta imprescindible conciliar la búsqueda de rentabilidad de las empresas con el crecimiento económico y la distribución de los beneficios con consideraciones de equidad, y todo dentro de los límites del respeto a la dignidad humana y la sostenibilidad ambiental.

24. Recientemente, el Ejecutivo informó sobre la elaboración de una Estrategia Nacional de Minerales Críticos para la transición energética, con la conformación de un Comité Consultivo de Alto Nivel. Para más detalles, ver <https://www.economia.gob.cl/2025/04/11/gobierno-conforma-comite-consultivo-de-alto-nivel-para-fortalecer-la-estrategia-nacional-de-minerales-criticos.htm>

25. Relatoría Especial sobre Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales, OEA/SER.L/V/III, Doc. 39, 13 de marzo de 2025, párr. 271.

Debido que, a la fecha, no existe normativa que regule la debida diligencia empresarial en Chile, en este capítulo se revisarán las principales iniciativas internacionales que buscan regular este asunto; se analizará la experiencia comparada de regulaciones sobre debida diligencia empresarial; se dará cuenta de los proyectos de ley existentes en el país, y de las regulaciones de la Comisión para el Mercado Financiero (CMF) de 2021 y 2024, que insta a ciertas empresas a incorporar cuestiones ambientales, sociales y de gobierno corporativo en sus memorias anuales de emisión de valores y establece la obligación de informar si la empresa adhiere o no a los Principios Rectores (CMF, 2021). Además, se abordarán el primer y segundo *Plan de Acción Nacional de Derechos Humanos y Empresas* (PAN) desarrollados en Chile y, por último, se revisará el rol de los gremios como intermediarios entre el Estado y las empresas y el rol de las empresas estatales.

II. Obligaciones y estándares en materia de empresas y derechos humanos²⁶

El derecho internacional de los derechos humanos establece un robusto catálogo de derechos reconocidos en diversos tratados internacionales, que establecen obligaciones estatales de respeto y garantía de estos derechos. A partir de estas, derivan obligaciones específicas para el Estado sobre el abordaje de los impactos que las actividades económicas o empresariales tienen sobre estos derechos, aunque no exista un tratado internacional vinculante específico sobre empresas y derechos humanos.

El Comité DESC interpreta el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, para hacer referencia a la

26. Para efectos de este capítulo, se revisará exclusivamente la evolución en el ámbito de empresas y derechos humanos desde la década de 1970 en adelante. Sin embargo, existe una evolución previa en distintos ámbitos específicos que involucran directamente las actividades económicas y empresariales, como el derecho al trabajo.

responsabilidad de empresas y actores no estatales en las Observaciones Generales sobre el derecho a la salud²⁷ y el derecho al trabajo²⁸.

En 2016, al analizar el derecho a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias, el Comité señaló que el Estado debe abstenerse de interferir directa o indirectamente en su disfrute, especialmente “cuando el Estado es el empleador, como en el caso de empresas estatales o controladas por el Estado” (párr. 58). Asimismo, señaló el deber estatal de

adoptar medidas para garantizar que terceras partes, como los empleadores y las empresas del sector privado, no interfieran en el disfrute del derecho a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias y cumplan sus obligaciones. Esto incluye la adopción de medidas para prevenir, investigar, castigar y reparar los abusos mediante leyes y políticas eficaces y el sometimiento a la justicia. (párr. 59)²⁹

En 2017, en su Observación General N° 24/2017³⁰, el mismo Comité remarcó tres obligaciones estatales en el contexto de actividades empresariales. La primera, respetar los derechos económicos, sociales y culturales que se ven vulnerados cuando los Estados “dan prioridad a los intereses de las empresas en detrimento de los derechos del Pacto sin la debida justificación o cuando aplican políticas que afectan

27. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General N° 14 sobre el artículo 12 (derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud). E/C.12/2000/4, 11 de agosto de 2000.

28. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General N° 18 sobre el artículo 6 (derecho al trabajo). E/C.12/GC/18, 6 de febrero de 2006.

29. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General N° 23 sobre el artículo 7 (derecho a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias). E/C.12/GC/23, 27 de abril de 2016.

30. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General N° 24 (2017) sobre las obligaciones de los Estados en virtud del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el contexto de las actividades empresariales. E/C.12/GC/24, 10 de agosto de 2017.

negativamente a esos derechos” (párr. 12). La segunda, proteger estos derechos, lo que implica “prevenir de manera eficaz toda conculcación de los derechos económicos, sociales y culturales en el contexto de las actividades empresariales” (párr. 14) y exige adoptar “medidas legislativas, administrativas, educativas y otras apropiadas para asegurar una protección eficaz contra las vulneraciones (...) relacionadas con actividades empresariales y que proporcionen acceso a recursos efectivos a las víctimas de esos abusos” (párr. 14). La tercera obligación es hacer efectivos los derechos, para lo cual debe adoptar “las medidas necesarias, hasta el máximo de sus recursos disponibles, para facilitar y promover el disfrute de los derechos del Pacto y, en algunos casos, proporcionar directamente los bienes y los servicios esenciales para ese disfrute” (párr. 23).

En consecuencia, este Comité motivó la adopción de

un marco jurídico que exija la debida diligencia a las empresas en materia de derechos humanos es una obligación inherente a la protección de los mismos, dirigida no solo a la identificación, prevención y mitigación de los riesgos contra los derechos humanos que se puedan crear, sino para asegurar la rendición de cuentas por las consecuencias negativas que las empresas hayan provocado o contribuido a provocar mediante sus decisiones y operaciones en el disfrute de los derechos humanos.³¹

Por su parte, el Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre esta temática ha analizado, a través de diversos informes, los impactos de las

31. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General N° 24 (2017). Sobre las obligaciones de los Estados en virtud del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el contexto de las actividades empresariales. E/C.12/GC/24, 10 de agosto de 2017, párr. 16.

empresas en los derechos de los pueblos indígenas³², mujeres y niñas³³, personas defensoras de derechos humanos³⁴, personas LGBTIQ+³⁵, y las repercusiones de la agroindustria en las comunidades indígenas y locales³⁶, entre otros.

También es relevante recordar que el cumplimiento de las obligaciones de respetar, proteger y dar efectividad debe observar el principio de no regresividad y asegurar la coherencia de las políticas públicas, conforme a los estándares desarrollados por el Comité DESC en la Observación General N° 3/1990³⁷.

Recientemente, el Acuerdo de Escazú, ratificado por Chile en 2022, estableció derechos sobre acceso a la información, participación y justicia en asuntos ambientales, además –y especialmente relevante

32. OACNUDH, Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas, de Naciones Unidas. A/68/279, 7 de agosto de 2016.

33. OACNUDH, Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas, de Naciones Unidas. Informe Dimensiones de género de los Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos. A/HRC/41/43, 23 de mayo de 2019.

34. OACNUDH, Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas, de Naciones Unidas. Protección de las personas defensoras. A/HRC/47/39/Add.2, 23 de junio de 2021.

35. OACNUDH, Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas, de Naciones Unidas. Proteger y respetar los derechos de las personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales en el contexto de las actividades empresariales: cumplir las obligaciones y responsabilidades derivadas de los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos. A/79/178, 18 de julio de 2024.

36. OACNUDH, Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas, de Naciones Unidas. Abordar las repercusiones de las operaciones agroindustriales en los derechos humanos de las comunidades indígenas y locales: Deberes del Estado y responsabilidades de las empresas. A/71/291, 4 de agosto de 2016.

37. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General N° 3 La índole de las obligaciones de los Estados Partes. 14 de diciembre de 1990.

en este ámbito- obligaciones específicas para personas defensoras de derechos humanos.

A nivel interamericano, la Corte IDH ha desarrollado jurisprudencia específica sobre empresas y derechos humanos. En el año 2015 aplicó por primera vez los *Principios Rectores de Naciones Unidas sobre Empresas y Derechos Humanos* para interpretar las obligaciones estatales de la Convención Americana, en un caso sobre afectaciones de la industria minera a los pueblos indígenas Kaliña y Lokono de Surinam³⁸ y señaló que “las empresas deben actuar de conformidad con el respeto y la protección de los derechos humanos, así como prevenir, mitigar y hacerse responsables por las consecuencias negativas de sus actividades sobre los derechos humanos” (párr. 224). Consecuentemente, precisó el deber estatal de proteger los derechos humanos ante violaciones cometidas en su territorio y/o su jurisdicción por terceros, incluidas las empresas: “los Estados deben adoptar las medidas apropiadas para prevenir, investigar, castigar y reparar, mediante políticas adecuadas, los abusos que aquéllas puedan cometer, actividades de reglamentación y sometimiento a la justicia” (párr. 225).

En 2020, la Corte IDH se refirió a las obligaciones estatales frente a actividades empresariales de carácter peligroso o de alto riesgo³⁹. En 2021, al analizar las condiciones laborales de quienes trabajan para empresas dedicadas a la pesca de langosta en Honduras⁴⁰, la Corte reiteró la responsabilidad de las empresas de respetar los derechos humanos y la obligación estatal de asegurar ese cumplimiento. El mismo

38. Corte IDH. Caso Pueblos Kaliña y Lokono vs. Surinam. (Fondo, Reparaciones y Costas), sentencia de 25 de noviembre de 2015, párr. 48 al 51.

39. Corte IDH, Caso empleados de la fábrica de fuegos en Santo Antônio de Jesús y sus familiares vs. Brasil, (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), sentencia del 15 de julio de 2020, párr. 150.

40. Corte IDH, Caso Buzos Miskitos (Lemoth Morris y otros) vs. Honduras, sentencia del 31 de agosto de 2021.

año, reiteró estas obligaciones a propósito del deber de los seguros médicos privados de respetar los derechos humanos⁴¹.

Durante 2023, la Corte IDH reiteró estas obligaciones en dos casos sobre Perú. En el primero, a propósito del impacto de la industria minera para el medio ambiente y la salud de la población en La Oroya⁴², precisó que la debida diligencia en materia de derechos humanos

debe incluir una evaluación del impacto real y potencial de las actividades sobre los derechos humanos, cuya magnitud y complejidad variarán en función del tamaño de la empresa, así como su sector industrial, contexto operacional, forma de propiedad y estructura y la gravedad de sus consecuencias negativas sobre los derechos humanos. (párr. 167)

En el segundo, a causa de discriminación por orientación sexual de un cliente en un supermercado, estableció estándares sobre no discriminación en las empresas⁴³.

Luego, en 2024, tras conocer las afectaciones provocadas al pueblo indígena U'wa en Colombia, por proyectos extractivos⁴⁴, la Corte IDH reiteró la obligación de realizar estudios de impacto ambiental como salvaguarda frente a posibles afectaciones socioambientales de una actividad potencialmente peligrosa para el medio ambiente (párr. 298). Finalmente, se pronunció sobre las vulneraciones a los pueblos

41. Corte IDH, Caso Vera Rojas y otros vs. Chile, (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), sentencia del 1 de noviembre de 2021, párr. 84.

42. Corte IDH, Caso habitantes de La Oroya vs. Perú, (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), sentencia del 27 de noviembre de 2023, párr. 110 y ss.

43. Corte IDH, Caso Olivera Fuentes vs. Perú, (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), sentencia del 4 de febrero de 2023, párr. 97 a 100.

44. Corte IDH, Caso Pueblo Indígena U'wa y sus Miembros vs. Colombia, (Fondo, Reparaciones y Costas), sentencia del 4 de julio de 2024, párr. 299.

indígenas Tagaeri y Taromenane en aislamiento voluntario en Ecuador⁴⁵, debido al otorgamiento de licencias extractivas en áreas naturales protegidas.

En tanto, la CIDH elaboró dos informes sobre la obligación general de garantizar los derechos contenida en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre. En *Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo* (2015)⁴⁶ sistematiza las obligaciones del Estado en las actividades de extracción privadas, estatales o mixtas, y aborda el impacto de estas acciones sobre los derechos humanos, principalmente, en la vida, integridad, salud, no discriminación, consulta, consentimiento, identidad cultural, acceso a la información y participación. Adicionalmente, la CIDH identificó seis obligaciones estatales para las actividades de extracción, explotación y desarrollo: i) diseñar, implementar y aplicar efectivamente un marco normativo adecuado, que aborde a las compañías extranjeras, ii) prevenir, mitigar y suspender los impactos negativos sobre los derechos humanos; iii) supervisar y fiscalizar estas actividades; iv) garantizar mecanismos de participación efectiva y acceso a la información, v) prevenir actividades ilegales y formas de violencia contra la población que habita las zonas afectadas; y vi) garantizar el acceso a la justicia, es decir, investigar, sancionar y reparar las violaciones de derechos humanos⁴⁷.

45. Corte IDH, Caso Pueblos indígenas Tagaeri y Taromenane vs. Ecuador, (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas), sentencia del 4 de septiembre de 2024, párr. 281 y 282.

46. CIDH, Informe 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, 31 diciembre 2015.

47. Idem, p. 30-76.

En *Empresas y Derechos Humanos: Estándares Interamericanos* (2019)⁴⁸, la CIDH identifica cuatro obligaciones estatales en el contexto de actividades empresariales o económicas: a) regular y adoptar disposiciones de derecho interno; b) prevenir violaciones a los derechos humanos en el marco de actividades empresariales; c) fiscalizar tales actividades, y d) investigar, sancionar y asegurar el acceso a reparaciones integrales para las víctimas en ese contexto. Este documento releva también las implicaciones o efectos jurídicos que se pueden desprender para las empresas, a partir de las obligaciones generales de los Estados de respetar y garantizar los derechos humanos, además reitera los impactos diferenciados para las comunidades más vulnerables frente a la actividad empresarial, tales como defensores de derechos humanos, mujeres, pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y población campesina, niñez y adolescencia⁴⁹.

Adicionalmente, este informe indica la necesidad de adoptar legislación específica sobre debida diligencia para proteger los derechos humanos, “la ausencia o ineficacia de marcos jurídicos e institucionales que proporcionen directrices vinculantes y claras de debida diligencia en materia de derechos humanos incide directamente en la creación de riesgos para el ejercicio de estos” (CIDH, 2019, párr. 308). Asimismo, la CIDH reconoció la “naturaleza coadyuvante” de políticas públicas como un Plan de Acción Nacional (PAN), al señalar que “en ningún caso deberá interpretarse como un sustituto de la obligación de adecuación normativa, que es una obligación que deriva directamente de las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos de los Estados” (CIDH, 2019, párr. 110).

A continuación, el cuadro resume las principales obligaciones estatales en el ámbito de empresas y derechos humanos, según la CIDH. En este informe se abordarán con mayor detención las dos primeras obligaciones.

48. CIDH, Informe Empresas y Derechos Humanos: Estándares Interamericanos, OEA/Ser.L/V/II, CIDH/REDESCA/ INF.1/19, 1 de noviembre de 2019.

49. Idem, p. 155-190.

Cuadro 1. Obligaciones y estándares estatales en el contexto de actividades empresariales

Obligación	Acciones posibles para cumplir con esta obligación
Prevenir violaciones a los derechos humanos	• Identificar posibles impactos y riesgos concretos. • Una vez identificados posibles impactos y riesgos, los Estados deben adoptar correcciones, o bien, requerir y asegurar que la empresa involucrada las implemente. • Adoptar una estrategia integral para prevenir los factores de riesgo. • Adoptar medidas específicas para grupos de personas en situación de vulnerabilidad.
Regular y adoptar disposiciones de derecho interno	• Adoptar y adecuar marcos normativos para regular la actuación de las empresas nacionales o transnacionales, en el campo de los derechos humanos. • Elaborar e implementar políticas públicas (como planes nacionales de acción) sobre empresas y derechos humanos. • Asegurar espacios efectivos de participación y transparencia en la adecuación de los marcos normativos y políticas públicas, en el que se considere la posición de quienes puedan ver sus derechos amenazados o afectados. • Adoptar medidas adicionales para grupos de especial protección. • Garantizar la divulgación y acceso público a evaluaciones de impacto ambiental y estudios de impacto social. • Implementar estrategias específicas para personas defensoras de derechos humanos.
Fiscalizar y supervisar	• Implementar mecanismos efectivos de supervisión y fiscalización para proteger los territorios indígenas y las áreas de reserva natural de daños que pueden proceder de actores privados. • Exigir la activación de acciones efectivas para evitar la concreción de riesgos sobre los derechos humanos. • Respecto de empresas públicas, Implementar una supervisión más estricta a las actividades y potenciales impactos en los derechos humanos, así como respecto de las que pueden ejercer control o influencia.

Investigar, sancionar y reparar	• Instruir investigaciones para esclarecer los hechos y establecer responsabilidades. • Realizar las diligencias necesarias para procurar obtener resultados. • Asegurar el acceso a la justicia con las garantías del debido proceso, frente a empresas matrices, subsidiarias y cadenas de suministros. • Ofrecer asistencia jurídica y otros sistemas de financiación a la parte demandante, así como permitir demandas colectivas y litigios de interés público. • Asegurar el acceso a la información mediante legislación de divulgación obligatoria. • Frente a la asimetría de las partes, adoptar medidas de compensación. • Asegurar una reparación plena y efectiva, que se exprese en medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición. • Considerar, además de los mecanismos judiciales, vías extrajudiciales, que faciliten la rendición de cuentas de las empresas y reparación a las víctimas desde etapas tempranas.

Fuente: elaboración propia a partir de las obligaciones contenidas en los artículos 2.1. del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 2.1. y 2.2. del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; y 1.1. de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; (CIDH, 2019); (ACNUDH, 2016).

Iniciativas internacionales

Desde hace décadas existen varias iniciativas multilaterales que abordan el desafío de equilibrar los impactos positivos y negativos que generan las actividades empresariales en las comunidades, a través de orientaciones sobre el respeto a los derechos humanos a las que las empresas adhieren voluntariamente.

En 1975, el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) creó el Centro de las Naciones Unidas sobre las Empresas Transnacionales (en inglés, UNCTC), que propuso un *Código de Conducta sobre Empresas Transnacionales* que establecía obligaciones relacionadas con los

objetivos de desarrollo y la legislación interna de los países anfitriones, los derechos humanos, el medio ambiente, entre otras. Sin embargo, la iniciativa no prosperó porque “tuvo una clara oposición de los países industrializados y fue formalmente abandonado en 1992” (Ortega, 2019). En 1976, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) aprobó las *Directrices para Empresas Multinacionales sobre la Conducta Empresarial Responsable* dirigidas por los gobiernos para fomentar las contribuciones al desarrollo sostenible y abordar los impactos negativos que las actividades empresariales puedan provocar sobre las personas y el planeta. Las Directrices introdujeron el concepto de “conducta empresarial responsable” al vincular el actuar empresarial con los derechos humanos, los derechos laborales, el medio ambiente, los intereses de consumidores, la divulgación de información, el cohecho, entre otros temas. La última versión de estos lineamientos se publicó en 2023 e incorporó, entre otras, recomendaciones sobre cambio climático, biodiversidad, integridad empresarial y debida diligencia en cadenas de suministro.

En 1977, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) elaboró la *Declaración Tripartita sobre las Empresas Multinacionales* que contiene principios dirigidos a empresas multinacionales, gobiernos, organizaciones de empleadores y trabajadores, en áreas como empleo, formación, relaciones industriales, condiciones de trabajo y de vida, basados en los convenios y recomendaciones de la OIT. Actualmente, el documento cuenta con cuatro versiones (2000, 2006, 2017, y 2022). Esta iniciativa dedica un apartado específico a la libertad sindical y el derecho de sindicalización, en el que los sindicatos son considerados partes interesadas⁵⁰ en el actuar de las empresas y proporciona a las y los trabajadores “la posibilidad de plantear su postura antes de que se tomen decisiones importantes que los afecten”.

Posteriormente, en el año 2000 se presentó el *Pacto Global de Naciones Unidas* iniciativa del Secretario General de Naciones Unidas, que

50. Las partes interesadas son personas o grupos con intereses que podrían verse afectados por las actividades de una empresa (OCDE, 2018).

convocó a empresas y organizaciones de todo el mundo e incorporó en sus estrategias diez principios universales basados en cuatro ejes derivados de convenciones y declaraciones de la ONU: derechos humanos, trabajo, medio ambiente y lucha contra la corrupción. Este Pacto Global constituye la iniciativa voluntaria de sostenibilidad corporativa más grande del mundo, cuyo objetivo es promover y difundir los diez principios en el sector privado, y convocar a adherir los principios y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Los adherentes adquieren la obligación de reportar anualmente sus acciones referidas a los diez principios. En la actualidad, son más de 17.000 empresas y 3.000 signatarios no comerciales en más de 160 países y 70 redes locales.

En Chile, el Pacto Global –encabezado por Margarita Ducci como directora ejecutiva– cuenta con una red de más de 150 empresas socias, participa en 15 alianzas multisectoriales y lidera una decena de grupos de trabajo de empresas por los ODS (Pacto Global, s. f.). En su memoria anual 2024, *Pacto Global Chile* presenta diversas iniciativas para movilizar al sector privado a incorporar los principios en sus estrategias, políticas y procedimientos, propiciando un “ecosistema empresarial más colaborativo”. No obstante, se cuestiona su naturaleza no vinculante, pues las directrices sugieren que las empresas deben autosupervisar que sus actividades sean compatibles con la visión y misión de las Naciones Unidas, pero no existen mecanismos obligatorios para su cumplimiento (Schlicht, 2022).

Los esfuerzos por generar obligaciones vinculantes en este campo no han logrado éxito. En 2003, en Naciones Unidas se aprobó la Resolución 2003/16, que contiene un proyecto de normas sobre las responsabilidades de las empresas transnacionales y otras empresas comerciales, sin embargo, ha sido reconocido como un “intento fallido” por adoptar obligaciones vinculantes sobre empresas y derechos humanos (Iñigo, L. e Iglesias, D., 2025, p. 36), debido a la incomodidad que generó el documento (Iñigo, L. e Iglesias, D., 2025, p. 109).

En 2005, el Secretario General de la ONU nombró a John Ruggie como representante especial en el tema y le encomendó la tarea de identificar y precisar el rol de los Estados y empresas en el ámbito de los derechos

humanos⁵¹. Su labor derivó en los *Principios Rectores de Naciones Unidas sobre empresas y derechos humanos* –también conocidos como Principios Ruggie o Principios Rectores– aprobados unánimemente por el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas en 2011, y que no establecen nuevas obligaciones, sino que precisan las ya existentes para el Estado y las empresas frente a los derechos humanos. Se trata de 31 principios agrupados en tres pilares: proteger, respetar y remediar. El Pilar 1 apunta a la obligación estatal de proteger los derechos humanos, incluso si son afectados por terceros. El Pilar 2 alude al deber de las empresas de respetar los derechos humanos en sus actividades y evitar causar o contribuir a impactos negativos. El Pilar 3 precisa el deber estatal de adoptar medidas para garantizar que las personas afectadas por vulneraciones por parte de las empresas tengan acceso a mecanismos de reparación, ya sea judiciales o extrajudiciales. En este sentido, los Principios Rectores *sobre Empresas y Derechos Humanos* y el Acuerdo de Escazú se “complementan y refuerzan mutuamente”⁵².

En este capítulo nos enfocaremos en los pilares 1 y 2, referidos a la obligación estatal de proteger los derechos humanos, incluso frente a terceros, y prevenir su comisión (principio 1), así como los deberes de empresas estatales (principio 4), y la debida diligencia (principio 17). Luego, los principios 18, 19, 20 y 21 detallan cómo las empresas deben implementar la debida diligencia a través de cuatro pasos: 1) identificar y evaluar los impactos reales y potenciales adversos en materia de derechos humanos; 2) detener, prevenir y mitigar las consecuencias negativas integrando las conclusiones de sus evaluaciones en los procesos de gestión y tomar medidas oportunas; 3) monitorear la eficacia de las medidas adoptadas, y 4) rendir cuentas sobre cómo se enfrentan los impactos adversos.

51. Consejo de Derechos Humanos, Informe del Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas. John Ruggie HR/PUB/11/04, 16 de junio de 2011.

52. Para vínculos específicos con cada pilar, ver la publicación de la Fundación Konrad Adenauer Stiftung, *El Acuerdo de Escazú y su vínculo con los Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos a través de la debida diligencia*, de Miguel Barboza López, Danielle Anne Pamplona y Denisse Cufre (2023).

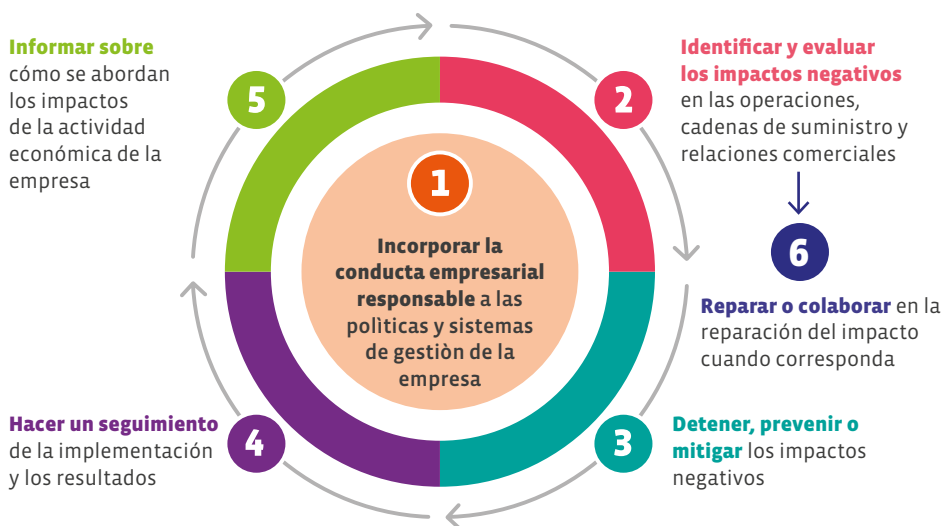
Cuadro 2: Principios rectores de Naciones Unidas sobre empresas y derechos humanos

Pilar	Descripción
Deber estatal de proteger los derechos humanos	• Proteger contra las violaciones de los derechos humanos cometidas en su territorio y/o jurisdicción, por terceros, incluidas las empresas. • Adoptar medidas apropiadas para prevenir, investigar, castigar y reparar abusos, a través de políticas adecuadas, reglamentaciones y sometimiento a la justicia. • Funciones reglamentarias y normativas: – Hacer cumplir las normas de derechos humanos, evaluar periódicamente si resultan adecuadas, y remediar eventuales vulneraciones a derechos humanos. – Verificar que el derecho corporativo proteja los derechos humanos. – Asesorar a las empresas sobre cómo respetar los derechos humanos. – Alentar y exigir informes a las empresas sobre cómo abordan los impactos. • Nexo entre Estado y empresas: – Adoptar medidas adicionales para empresas de propiedad del Estado o bajo su control. – Supervisión adecuada en la privatización de servicios públicos. – Promover el respeto de los derechos humanos en las compras públicas. • Fomentar que las empresas respeten de los derechos humanos en zonas afectadas por conflictos. • Coherencia política: – Ofrecer información, capacitación y apoyo a reguladores vinculados a la actividad empresarial. – Mantener un marco normativo nacional adecuado para garantizar el cumplimiento de obligaciones de derechos humanos ante acuerdos con otros Estados o empresas. – Fomentar e incidir en instituciones multilaterales en el respeto a los derechos humanos, en el ámbito de empresas y derechos humanos.

Responsabilidad de las empresas de respetar los derechos humanos	• Aplica a toda empresa, independiente de su tamaño, sector, contexto operacional, propietario o estructura. • Las empresas deben contar con políticas y procedimientos apropiados, en función de su tamaño y circunstancias, incluidos: – Compromisos políticos de asumir su responsabilidad de respetar los derechos humanos. – Procesos de diligencia debida para identificar, prevenir, mitigar y rendir cuentas de cómo abordan su impacto sobre los derechos humanos. – Procesos de reparación ante consecuencias negativas que hayan provocado, o contribuido a provocar, sobre los derechos humanos.
Acceso a remedios	• Los Estados deben, y las empresas pueden, asegurar el acceso efectivo para víctimas a remedios por abusos de derechos humanos, incluidos remedios judiciales, no judiciales, y mecanismos no estatales de reclamación.

Fuente: elaboración propia a partir de los Principios Rectores de Naciones Unidas sobre Derechos Humanos y Empresas.

PROCESO DE DEBIDA DILIGENCIA EN DERECHOS HUMANOS



Fuente: OCDE, Guía de debida diligencia para una conducta empresarial responsable, 2018

Aunque los Principios Rectores y las Directrices de la OCDE presentan diferencias importantes, resultan complementarios. En cuanto a su origen, ambos provienen de espacios multilaterales pero distintos (Naciones Unidas y OCDE, respectivamente). En cuanto a su enfoque, mientras los Principios Rectores tratan exclusivamente sobre derechos humanos, las Directrices apuntan a ejes claves de una conducta empresarial responsable, e incluyen un ámbito de derechos humanos. En cuanto a su alcance, los Principios Rectores aplican a todas las empresas públicas y privadas, independiente de su tamaño, sector o ubicación, en cambio, las Directrices se dirigen únicamente a empresas multinacionales. En cuanto a su naturaleza jurídica, ninguno es vinculante, aunque derivan de obligaciones establecidas en diversos instrumentos en materia de derechos humanos. En su implementación, los Principios Rectores no cuentan con una institucionalidad específica, mientras que las Directrices se difunden a través de los Puntos Nacionales de Contacto, establecidos en los países adheridos. Si bien las Directrices son de 1976, previo a los Principios Rectores, los incorporaron en sus modificaciones posteriores. En definitiva, estos documentos plantean la necesidad de desarrollar procesos de debida diligencia para identificar y gestionar los riesgos asociados, y deben ser mirados conjuntamente.

Casi 40 años después de la primera iniciativa internacional en esta materia, en 2014, el Consejo de Derechos Humanos de la ONU encomendó elaborar un instrumento internacional jurídicamente vinculante para regular las actividades de las empresas transnacionales y otras empresas comerciales⁵³. Con esa finalidad se estableció un Grupo de Trabajo intergubernamental que, en 2017, presentó los “primeros elementos” para la discusión; y desde entonces ha presentado cinco versiones del borrador (2018, 2019, 2020, 2021 y 2023).

53. Consejo de Derechos Humanos, Elaboración de un instrumento internacional jurídicamente vinculante sobre las empresas transnacionales y otras empresas con respecto a los derechos humanos, A/HRC/26/L.22/Rev.1, 25 de junio de 2014.

Finalmente, en un trabajo conjunto y en consonancia con los principios acordados internacionalmente en los Principios Rectores de Naciones Unidas, la Declaración Tripartita de la OIT y las Directrices de la OCDE, surgió el proyecto *Conducta Empresarial Responsable en América Latina y el Caribe* (CERALC)⁵⁴, implementado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) junto con el Grupo de Trabajo de ONU sobre empresas y derechos humanos, la OIT y la OCDE. Su objetivo es promover un crecimiento inteligente, sostenible e inclusivo mediante el apoyo a prácticas de conducta empresarial responsable⁵⁵.

En su primera fase (2019-2022) las actividades se centraron en: 1) apoyar a los gobiernos en el desarrollo e implementación de los PAN; 2) mejorar la comprensión y capacidad de las empresas para implementar la debida diligencia en la identificación, prevención y abordaje de los impactos adversos sobre los derechos humanos, el trabajo decente y el medio ambiente, y 3) facilitar el intercambio de experiencias y colaboraciones. La segunda fase (2024-2028) se enfoca en los sectores minería y agricultura, con prácticas responsables y sostenibles, y busca definir las principales actividades en materia de conducta empresarial responsable, con tres tareas: 1) mejorar las prácticas de debida diligencia de las empresas y los actores de la cadena de suministro; 2) mejorar la coherencia de los marcos políticos, regulatorios y legislativos, y 3) fortalecer el papel de las organizaciones de trabajadores, la sociedad civil y las comunidades.

54. El proyecto CERALC es financiado por la Unión Europea (UE) y se ha implementado en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá y Perú.

55. Ver <https://empresasyderechoshumanos.org/>

III. Acciones adoptadas por el Estado en cumplimiento de su obligación de regular y adoptar disposiciones de derecho interno en el ámbito de empresas y derechos humanos

A continuación, se analizarán dos líneas de acción, por una parte, la implementación de políticas públicas, y por otra, la adopción de marcos normativos y los espacios de participación, transparencia y medidas adicionales para grupos de especial protección⁵⁶.

1. Políticas públicas sobre empresas y derechos humanos

De acuerdo con las obligaciones estatales sobre empresas y derechos humanos sistematizadas por la CIDH, el Estado debe implementar políticas públicas en este ámbito. Los planes de acción nacional (PAN) son instrumentos de política pública que articulan prioridades y acciones estatales para la implementación de obligaciones y compromisos, en este caso, sobre derechos humanos y empresas.

En 2014, el Grupo de Trabajo de OACNUDH elaboró un informe sobre estos planes de acción nacional⁵⁷ con recomendaciones para los Estados. En él se analiza el proceso de elaboración de estos planes, su contenido, aplicación y evaluación; se describe esta política como un proceso continuo, que sirva como vehículo para aplicar los principios rectores (párr. 90) y se plantea que deberían servir para sensibilizar

56. En el Informe Anual 2024, el INDH incluyó un capítulo sobre el deber de implementar estrategias específicas para personas defensoras de derechos humanos, que releva los principales avances como la implementación de un protocolo interinstitucional que busca resguardar a las personas defensoras, y principales brechas, como la ausencia de un marco normativo que reconozca y proteja a las personas defensoras.

57. OACNUDH, Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas, de Naciones Unidas. Informe sobre Planes nacionales de acción sobre empresas y derechos humanos, A/69/263*, 5 de agosto de 2014.

sobre la agenda relacionada con las empresas y los derechos humanos e impulsarla (párr. 91).

En términos de participación, el Grupo de Trabajo indicó que el proceso de elaboración debe ser inclusivo y asegurar que se escuche y considere la opinión de todos los interesados pertinentes (párr. 14). De acuerdo con la CIDH (párr. 110) y el Grupo de Trabajo, la participación en estos procesos debe ser sustantiva, informada y garantizar la inclusión de comunidades directamente afectadas, en línea con el artículo 25 del *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*.

En Chile, las orientaciones iniciales en esta materia emanan del Consejo de *Responsabilidad Social para el Desarrollo Sostenible*⁵⁸, instancia público-privada dependiente del Ministerio de Economía, cuyo objetivo es asesorar al Estado en la proposición y elaboración de políticas públicas para el desarrollo sostenible del país. En 2013, este Consejo encomendó al Ministerio de Relaciones Exteriores (MINREL) la tarea de coordinar las acciones destinadas a la implementación de los Principios Rectores, y, en particular, la elaboración del Primer Plan de Acción Nacional de Derechos Humanos y Empresas (PAN).

El MINREL estuvo a cargo de su diseño y coordinación a través de un comité interministerial. Para su elaboración, este plan utilizó como diagnóstico dos documentos que abordan en extenso la situación del país: el *Estudio de línea base sobre la situación de los derechos humanos y empresas en Chile*, del Centro de Derechos Humanos de la Universidad Diego Portales (2016) y la primera versión de la *Guía País de Derechos Humanos y Empresas* elaborada por el INDH y el Instituto Danés de Derechos Humanos (2016).

El proceso de participación ciudadana se realizó en 2016 a través de nueve encuentros con participación de 360 personas representantes de empresas, sindicatos, sociedad civil y pueblos indígenas.

58. Creado por Decreto Supremo N° 60/2013, del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, 3 de junio de 2013.

Posteriormente, el borrador final del PAN se sometió a consulta ciudadana virtual y se realizó un taller de discusión sobre su contenido. No se contempló una instancia de participación diferenciada para pueblos indígenas. La primera versión fue publicada en 2017, con 146 acciones comprometidas por 17 instituciones públicas, en un plazo de tres años desde su publicación. El énfasis se concentró en iniciativas de difusión y promoción, justificado en la necesidad de visibilizar e instalar el concepto de derechos humanos y empresas.

Sin embargo, su elaboración y contenido generaron críticas. Desde la academia, apuntaron al limitado impacto de los diálogos ciudadanos y la baja consideración de las brechas detectadas en el estudio de línea base previo (Schönsteiner, 2018). En tanto, desde la sociedad civil se manifestó que la elaboración del PAN careció de mecanismos efectivos para asegurar la participación de quienes suelen resultar más afectados por las actividades empresariales, en particular, las comunidades locales y pueblos indígenas. Respecto a los contenidos del PAN, argumentaron que las acciones eran insuficientes para asumir globalmente los Principios Rectores, “muchos de los cuales fueron incorporados tímidamente u omitidos sin que se identificaran compromisos del Estado o de las empresas en relación a ellos” (Observatorio Ciudadano, 2019, p.74).

Tras la creación de la Subsecretaría de Derechos Humanos, el PAN se traspasó desde el MINREL al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos⁵⁹, el cual delegó su coordinación a la Subsecretaría, que asumió la Secretaría Ejecutiva del Comité Interministerial de Derechos Humanos y Empresas⁶⁰, órgano de gobernanza que eleva propuestas al presidente de la República sobre políticas y acciones para implementar el PAN. En 2019, se creó el Comité 360 de Derechos Humanos y Empresas, con 18 instituciones, representantes del mundo académico, empresarial, sindical y organizaciones de la sociedad civil, a quienes se asignó la

59. Ministerio de Relaciones Exteriores. Decreto Supremo N° 28 del 5 de marzo de 2019.

60. El Comité se encuentra conformado por los ministerios de Justicia y Derechos Humanos; Relaciones Exteriores; Economía, Fomento y Turismo; Desarrollo social y Familia; Mujer y Equidad de Género; Trabajo y Previsión Social; Medio Ambiente; Minería y Energía.

facultad de asesorar a la Subsecretaría en materias de empresas y derechos humanos, y acompañar la implementación del Plan a través de reuniones periódicas⁶¹.

El reporte de finalización del primer PAN (2020)⁶² señala que concluyó con 89 acciones cumplidas (61%)⁶³. Ese mismo año, la Subsecretaría de Derechos Humanos elaboró las bases de una licitación pública con el objeto de llevar adelante tres estudios de evaluación del PAN⁶⁴, que fue adjudicado al Programa de Sostenibilidad Corporativa de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Chile. El primer informe entregó recomendaciones para fortalecer la política respecto al compromiso político, diversificación de los participantes, proceso participativo, fortalecimiento de las acciones comprometidas e indicadores para la revisión de su implementación⁶⁵. El segundo informe subrayó la necesidad de posicionar los mecanismos de participación como instancia fundamental para la legitimidad y eficacia de los planes

61. A la fecha de cierre de este documento, no se ha obtenido respuesta por parte de la Subsecretaría de Derechos Humanos, para sostener una entrevista que permita, entre otros ámbitos, consultar sobre las actas del Comité Interministerial, y la vigencia del Comité 360, ya que la información no se encuentra disponible en el sitio web.

62. La implementación del PAN, inicialmente prevista hasta agosto de 2020, se extendió hasta diciembre de 2020 debido a la pandemia de COVID-19, que provocó retraso en algunas acciones.

63. Las acciones restantes del primer PAN estaban en implementación (14%), finalizadas sin concretar (16%) o no iniciadas (9%).

64. Se solicitaron sobre: (i) evaluación de la primera versión del PAN, (ii) propuesta de mecanismos de participación ciudadana y (iii) nuevas temáticas en materia de derechos humanos y empresas a considerar en la segunda versión.

65. Algunas de las recomendaciones son: i) fortalecimiento del compromiso político que se desprende de la iniciativa; ii) diversificación de los actores participantes; iii) desarrollo de un proceso participativo para la determinación de las temáticas; iv) aumento de los actores integrantes del proceso de análisis técnico de las brechas; v) fortalecimiento de las instancias de capacitación para la elaboración de las acciones; vi) delimitación de los compromisos con respecto a su especificidad, claridad, y capacidad de ser medidos y alcanzable en los tiempos determinados por el Plan; vii) institucionalización de los procesos de revisión y actualización de las medidas comprometidas; y viii) creación de indicadores estructurales orientados a procesos y resultados y no únicamente a cumplimiento formal de las medidas (Centro de Sistemas Públicos, 2025, p. 35).

de acción nacionales⁶⁶. Finalmente, el tercer informe planteó incluir compromisos sobre empresas estatales, debida diligencia, gobierno corporativo, compras públicas, tecnología y pequeñas empresas. Además, recomendó priorizar a grupos afectados como las comunidades aledañas a zonas ambientalmente saturadas o con conflictos socioambientales y algunos grupos de especial protección⁶⁷. Estas recomendaciones se encuentran en línea con la obligación de adoptar medidas adicionales para grupos en situación de vulnerabilidad⁶⁸.

El proceso de participación ciudadana para la segunda versión del PAN se realizó en 2021 en tres modalidades: (i) una consulta digital, (ii) tres encuentros temáticos virtuales con organizaciones de la sociedad civil (uno por cada pilar de los Principios Rectores) y (iii) un encuentro virtual con representantes de pueblos indígenas y del pueblo afrodescendiente. Los resultados del proceso se compartieron con las instituciones como insumo a la elaboración de sus acciones.

Desde las organizaciones de la sociedad civil se manifestó disconformidad tanto por la forma en que se realizó el proceso de participación, pues carecía de “información previa, sobre la metodología que se iba a utilizar” como porque “desconoció las recomendaciones realizadas por el Programa de Sostenibilidad Corporativa”, que posiciona a la sociedad civil como actor relevante que debía incidir en el proceso de elaboración y no incluyó en los encuentros un espacio para grupos vulnerables y para comunidades directamente afectadas por empresas⁶⁹. El año 2022 se publicó la segunda versión del PAN con 58 acciones

66. El informe destacó la importancia de considerar la difusión de información, el intercambio, la integración y el consenso en el proceso de participación.

67. Los grupos que señala el informe son: mujeres, trabajadores migrantes, comunidades indígenas y niños, niñas y adolescentes.

68. La CIDH menciona a personas defensoras de derechos humanos, mujeres, pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y población campesina, niñez y adolescencia, entre otros.

69. Plataforma Chilena de la Sociedad Civil sobre Derechos Humanos y Empresas, comunicado del 6 de junio de 2022

comprometidas por 24 instituciones. Desde la sociedad civil se criticó el énfasis de las acciones en el primer pilar y no en el segundo, es decir, en medidas orientadas a la responsabilidad del Estado de proteger los derechos humanos, y no en la responsabilidad de las empresas de respetarlos. Además, se cuestionó que nuevamente las acciones se concentren en actividades de capacitación, lo que se catalogó como ausencia de “avance visible en relación con el primer PAN”⁷⁰.

En relación con estas críticas, al INDH le preocupa que los aspectos prioritarios señalados en los informes de evaluación del primer PAN, no hayan sido considerados y que la segunda versión haya repetido el énfasis en acciones de capacitación. La Subsecretaría justificó esta medida en la necesidad de fortalecer las instancias de formación, aumentar el conocimiento y comprensión por parte de los actores gubernamentales, empresas y ciudadanía en general, sobre la relación entre derechos humanos y la actividad empresarial (Subsecretaría de Derechos Humanos, 2022).

Respecto a la implementación de la segunda versión del PAN⁷¹, hasta el cierre de este capítulo, la plataforma de la Subsecretaría mostraba cuatro ciclos de reportes de cumplimiento de las acciones⁷². El último reporte, correspondiente a 2024, señala que 12 acciones se encuentran finalizadas (21%), 16 en implementación básica, intermedia o avanzada (27%), 19 no han sido iniciadas (33%) y 11 aparecen sin información (19%). Estas cifras demuestran que más del 50% de las acciones comprometidas (30 de 58) no se han implementado, a pesar de que el plan finaliza en diciembre de 2025. Asimismo, se informó sobre un proceso de evaluación intermedia, y un informe asociado a cada reporte. Sin embargo, estos

70. Idem.

71. En el marco del seguimiento a la implementación del Plan, el INDH tomó conocimiento de que en la Subsecretaría, el liderazgo se traspasó desde el Gabinete a la Unidad de Políticas Públicas, quienes están a cargo del PNDH. De esta manera, ambas políticas se coordinan conjuntamente.

72. Plataforma disponible en <https://www.planderechoshumanos.gob.cl/reporte-de-avance-new/2>

documentos de análisis o evaluación no aparecen publicados ni tampoco los procesos de difusión a la ciudadanía sobre el avance de su implementación.

El Grupo de Trabajo señala que los informes de seguimiento son cruciales para monitorear el cumplimiento de los compromisos, facilitar el aprendizaje y la mejora, fomentar la colaboración gubernamental y evaluar iniciativas, pero la ausencia de mediciones adecuadas dificulta determinar si las políticas están generando cambios efectivos⁷³.

A fines de 2024, gracias a la firma de un convenio de colaboración entre la Subsecretaría y el Centro de Sistemas Públicos de la Universidad de Chile, se publicó el estudio *Elaboración del marco conceptual y estratégico para el diseño de los nuevos Planes de Derechos Humanos*, en el cual se entregaron una serie de recomendaciones específicas sobre gobernabilidad, sostenibilidad y participación. Entre julio y agosto de 2025 se difundió el proceso de consulta ciudadana virtual para la elaboración de la tercera versión del PNDH y del PAN. La instancia para el PAN consistió en la publicación de un formulario para que la sociedad civil tuviera la oportunidad de contestar preguntas sobre los objetivos estratégicos definidos y opinar sobre las acciones propuestas. Los resultados de este proceso todavía no han sido divulgados.

Sobre la elaboración de este tercer PAN, el Comité DESC recomendó asegurar que su elaboración, implementación y evaluación “se lleven a cabo garantizando la participación efectiva de todos los actores interesados”, incluidos “representantes del sector empresarial, organizaciones de la sociedad civil, pueblos indígenas y comunidades directamente afectadas”⁷⁴.

73. OACNUDH, Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas, de Naciones Unidas. Informe sobre Planes nacionales de acción sobre empresas y derechos humanos, A/69/263*, 5 de agosto de 2014.

74. Comité DESC, Observaciones finales sobre el quinto informe periódico de Chile. E/C.12/CHL/CO/5, 26 de septiembre de 2025, párr. 11.

Durante la investigación para este capítulo, las personas e instituciones entrevistadas hicieron diversos comentarios respecto al PAN. Desde una perspectiva amplia, Jaime Godoy, del Proyecto CERALC, destacó que tener una política de esta naturaleza es un gran logro que “no muchos países tienen” por lo que Chile tiene un “ piso mínimo muy alto”. Francisco Loyola, subdirector del Programa de Sostenibilidad Corporativa afirmó que los logros del PAN se muestran en la sensibilización de los sectores público y privado, donde “han hecho un buen trabajo”. En la misma línea, Margarita Ducci, de Pacto Global, señaló que el PAN ha logrado “generar capacidades y sensibilización”.

No obstante, también se mencionan falencias. La falta de presupuesto fue abordada por Ducci y Loyola, quien afirmó que las recomendaciones entregadas en materia de participación ciudadana para elaborar el segundo plan no fueron implementadas por la Subsecretaría “debido al costo que implicaba el ejercicio”. La ausencia de presupuesto adecuado incide en un elemento clave señalado por el Grupo de Trabajo, que afirma que “el grado de participación de las partes interesadas en el proceso del PAN determinará, entre otras cosas, la legitimidad y la eficacia de un PAN” (2016, p. 4). Sobre este punto, representantes de la sociedad civil y de la academia han afirmado, previamente, que “carece de legitimidad social indispensable para asumir la problemática que este pretende abordar”⁷⁵.

Una segunda crítica apunta a la falta de compromiso político de los actores involucrados en la política pública. El Programa de Sostenibilidad Corporativa señaló que:

La Subsecretaría de Derechos Humanos tiene un desafío que no ha logrado entusiasmar al resto de reparticiones públicas y que vinculan la competencia de cada repartición pública, con la temática empresa y derechos humanos. Y como el plan es una iniciativa colaborativa

75. Plataforma Chilena de la Sociedad Civil sobre Derechos Humanos y Empresas, comunicado del 6 de junio de 2022 <https://derechoshumanos.udp.cl/comunicado-publico-de-la-plataforma-chilena-de-la-sociedad-civil-sobre-derechos-humanos-y-empresas/>

con las distintas reparticiones, en la medida que no se logre esa colaboración o sintonía con las competencias de otras áreas, el PAN al final siempre va a terminar replicando lo que sea que estén haciendo.

Desde el Grupo Trabajo se señala como agentes gubernamentales competentes a los ministerios responsables en “materia de derechos humanos, relaciones exteriores, economía, empresas y comercio, justicia, trabajo y desarrollo” (párr. 11) para contribuir en la “aplicación coherente y exhaustiva de los Principios Rectores” (párr. 9).

En este ámbito, tanto Dante Pesce como Judith Schönsteiner⁷⁶ coincidieron en señalar la falta de una combinación entre “voluntad política y peso político” como un problema central. Si bien observan voluntad política desde la Subsecretaría de Derechos Humanos, consideran que hace falta involucramiento de otras carteras que, debido a sus funciones, cuentan con más peso político. En particular, Pesce apunta a la presencia de “ministerios poderosos” en el Plan de Acción Nacional de Empresa y Derechos Humanos, específicamente, respecto a la participación del Ministerio de Hacienda, dada su labor con empresas públicas⁷⁷. Sin embargo, Hacienda no forma parte de las instituciones que integran el Comité Interministerial de Derechos Humanos y Empresas, y tampoco ha comprometido acciones en el marco de las dos versiones que se han realizado de la política pública. En este sentido, dado que ese ministerio tiene como mandato “la eficiente asignación y uso de los recursos públicos en el marco de la política fiscal y en lo que dice relación con las empresas públicas”⁷⁸, su rol es clave para que estas empresas generen procesos de debida diligencia.

76. Dante Pesce es ex presidente del grupo de trabajo sobre empresas y derechos humanos de Naciones Unidas y director ejecutivo de la Fundación Centro Vincular y Judith Schönsteiner es académica del Centro de Derechos Humanos de la Universidad Diego Portales.

77. Entrevista realizada por el INDH el 17 de julio de 2025.

78. Sobre el rol de la DIPRES del Ministerio de Hacienda revisar <https://www.dipres.gob.cl/599/w3-channel.html>

Asimismo, sobre el lugar que le cabe al Estado, el Instituto Danés de Derechos Humanos señaló que “como inversor, regulador, contratante y propietario de empresas estatales, es un actor económico clave en América Latina, con un papel determinante para implementar los Principios Rectores de Naciones Unidas” (p. 175). Asimismo, identificó que “las empresas estatales no cuentan con regulaciones que impongan exigencias específicas para el respeto de los DDHH en sus políticas de gestión o procesos operativos” (Instituto Danés de Derechos Humanos, 2025, p. 175).

De todas maneras, al participar en el proceso de consulta ciudadana para la tercera versión del PAN, la académica Judith Schönsteiner destacó las acciones preliminares propuestas por las empresas públicas, en las que observó “esfuerzo y compromiso”. Sobre este punto, se considera un avance incorporar directamente a las empresas públicas, pues en la primera versión del Plan no hubo compromisos y en la segunda versión sólo el Sistema de Empresas Públicas (SEP) comprometió acciones. En entrevista con el INDH, la Dirección Ejecutiva del SEP mencionó como un progreso que empresas de gran tamaño se incorporen al PAN, lo que va a permitir comprometer acciones enfocadas en las pequeñas empresas públicas⁷⁹.

En el mismo sentido, Schönsteiner subraya que las medidas más atingentes al PAN, como las propuestas regulatorias, no se han gestado en el marco de esta política, sino que “avanzan fuera de ese carril”. Sustenta esta afirmación con el anuncio de la presentación del proyecto de ley sobre debida diligencia empresarial y la publicación de las Normas de Carácter General (NCG) 461 y 519 de la CMF que eleva las exigencias a las empresas de entrega de información en sus memorias anuales de emisión de valores, para incorporar temáticas de sostenibilidad, gobierno corporativo y derechos humanos.

Al mismo tiempo, la académica afirma que para la tercera versión del PAN, no observa cambios en este ámbito, pues al leer las acciones

79. Entrevista realizada por el INDH el 20 de agosto de 2025.

preliminares comprometidas, le “preocupa la cantidad de medidas de capacitación que nuevamente están propuestas, que ahora se llaman ‘creación de capacidad técnica’, pero son capacitaciones”⁸⁰. José Aylwin, por su parte, apunta a las acciones de capacitación y que no se ha puesto el “acento en el rol y en la responsabilidad de las empresas y en acciones concretas que las empresas debían desarrollar”, y afirma que existe “un fundado temor y frustración” con respecto a los PAN, en la medida que “no han resultado en transformaciones relevantes en la materia”.

2. Marcos normativos sobre empresas y derechos humanos

De la obligación estatal de adoptar disposiciones de derecho interno para hacer efectivos los derechos contenidos en el artículo 2 de la *Convención Americana sobre Derechos Humanos*⁸¹ deriva la obligación de adoptar marcos normativos o adecuar los existentes para regular la actuación de las empresas nacionales o transnacionales en el campo de los derechos humanos, como señaló la CIDH en su informe sobre empresas y derechos humanos, de 2019 (Ortega, Parra y Schönsteiner, 2022, p. 81).

Desde la perspectiva de la legislación comparada, existen experiencias de otros países que muestran una “creciente tendencia global” (Instituto Danés de Derechos Humanos, 2025, p. 4) hacia regulaciones sobre *debida diligencia* obligatoria en materia de derechos humanos, que basada en diferentes realidades nacionales, identifican cuatro tipologías: proceso, estándar de cuidado, estándar de resultado y una

80. Entrevista realizada por el INDH el 23 de julio de 2025.

81. El artículo 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece el deber estatal de adoptar disposiciones de derecho interno: “Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades”.

forma de defensa⁸² (2025, p. 5). Por su parte, el académico Sebastián Smart categoriza los tipos de regulaciones internacionales de debida diligencia empresarial en tres: de divulgación obligatoria, de requisitos de conducta, y normativas que prohíben productos o imponen barreras de mercado (Smart, S. 2024, p. 202 y 203). En términos similares, en Chile, la Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales (SUBREI) clasificó tres tipos de regulación⁸³: 1) de divulgación obligatoria, que exige a las empresas informar sobre riesgos específicos y, en ocasiones, contemplan sanciones por incumplimientos⁸⁴; 2) de conducta en debida diligencia que, además de obligaciones de divulgación, exigen el cumplimiento de estándares de debida diligencia en derechos humanos⁸⁵; y 3) aquellas que establecen prohibición de productos o barreras de mercado⁸⁶.

82. El Instituto Danés de Derechos Humanos categoriza cinco legislaciones a partir de sus tipologías. Clasifica como “un proceso” la Ley francesa sobre el deber de vigilancia (2017), la Ley alemana de debida diligencia en la cadena de suministro (2021), la Ley de transparencia de Noruega (2021) y la Unión Europea: Directiva de la Debida Diligencia de las Empresas en Materia de Sostenibilidad (2024). Además, clasifica como un estándar de cuidado y de defensa la Iniciativa suiza de empresas responsables, rechazada en referendo (2020).

83. Nota de prensa Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales. Qué formar han tomado las regulaciones de debida diligencia. Publicado el 1 de agosto de 2023. Disponible en <https://www.subrei.gob.cl/sala-de-prensa/noticias/detalle-noticias/2023/08/01/qu%C3%A9-formas-han-tomado-las-regulaciones-de-debida-diligencia>

84. Ley de transparencia en las cadenas de suministro de California (2010); Ley de esclavitud moderna del Reino Unido (2015); Ley de esclavitud moderna de Australia (2018); Reglamento sobre divulgación de finanzas sostenibles de la Unión Europea, en inglés SFDR (2021) y Directiva sobre informes de sostenibilidad corporativa de la Unión Europea, en siglas en inglés CSRD (2023).

85. Ley francesa sobre el deber de vigilancia de las sociedades matrices y empresas controladoras (2017); Ley de Países Bajos sobre debida diligencia sobre trabajo infantil (2022); Ley de transparencia de Noruega (2022); Ley alemana de debida diligencia en la cadena de suministro (2023); Directiva de debida diligencia en sostenibilidad corporativa de la Unión Europea, conocida por sus siglas en inglés CSDDD/CS3D, (2023).

86. Ley de Prevención del Trabajo Forzoso Uigur de Estados Unidos -siglas UFLPA (2022); Regulación sobre Trabajo Forzoso de la Unión Europea (2022); Ley sobre Productos libres de Deforestación de la Unión Europea (2023).

A esta tendencia, se suman como ejemplos otras iniciativas regionales que discuten propuestas de regulación⁸⁷. En Brasil, en 2022 se presentó la iniciativa que crea el *Marco Nacional sobre Derechos Humanos y Empresas* y establece lineamientos para la promoción de políticas públicas en la materia”. Este proyecto establece mecanismos de prevención, monitoreo y responsabilización con sanciones por violaciones directas o indirectas en toda la cadena de producción de las empresas. Este proyecto ha tenido avances en su tramitación y se encuentra a la espera de la opinión del relator en el Comité de Desarrollo Económico⁸⁸. En Perú, el año 2024 se presentó en el Congreso el proyecto de ley N° 6940 que regula la actividad empresarial y la debida diligencia, que establece el marco de la implementación de mecanismos de debida diligencia para las empresas y se encuentra en primer trámite legislativo⁸⁹. En Colombia, en julio de 2025, se presentó en el Congreso el proyecto de ley 153 sobre empresas y derechos humanos, que busca establecer un marco jurídico para garantizar el acceso a la justicia y la reparación integral a las personas afectadas por las actividades empresariales. Actualmente, se encuentra en discusión parlamentaria⁹⁰.

La Unión Europea, por ejemplo, cuenta con dos legislaciones clave. En 2023 se aprobó la Directiva sobre Información de Sostenibilidad Corporativa (CSRD) que exige a las empresas informes estandarizados sobre impactos ambientales, sociales y de gobernanza (ESG), con el objetivo de aumentar la calidad y comparabilidad de datos de sostenibilidad; en 2024, se aprobó una Directiva sobre Diligencia Debida en Sostenibilidad Corporativa (CSDDD) que obliga a las empresas a

87. FocusRight ha elaborado un mapa interactivo donde presenta los principales avances de legislaciones sobre debida diligencia en el mundo <https://www.focusright.ch/en/rising-expectations>.

88. Ver estado de tramitación en <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2317904>

89. Ver estado de tramitación en <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal/#/expediente/2021/6940>

90. Ver estado de tramitación en https://normograma.com/legibus/legibus/proyecto_ley_C0153_2025_legislatura_2025_2026.html

evaluar y gestionar impactos negativos en los derechos humanos y el medio ambiente en sus cadenas de valor. Los Estados miembros de la Unión Europea deben implementar estas regulaciones antes del 31 de diciembre de 2025. Sin embargo, en 2025, la Unión Europea aprobó el “paquete omnibus” para simplificar las leyes de información y debida diligencia, reducir la carga regulatoria para las empresas, con menos datos obligatorios a informar, posponer plazos de implementación para dar más tiempo a las empresas para implementar adecuadamente y limitar el ámbito de aplicación a empresas que superen ciertos umbrales de empleados, facturación y balance, para aliviar la carga sobre las pymes.

No obstante, diversas entidades europeas han reclamado que se busca debilitar la eficacia de las normas ya aprobadas⁹¹, lo que ha generado un intenso debate sobre la simplificación de la normativa en materia de sostenibilidad, y ha planteado que se termine erosionando la esencia de la norma, pues supondría retroceder en la regulación, y estaría ignorando lecciones previas, por ejemplo, al reducir el alcance de la normativa CSRD a empresas sobre mil personas empleadas. Por otra parte, se limita la responsabilidad en la cadena de valor a socios directos, punto que consideran un error, ya que los riesgos de violaciones a los derechos humanos suelen estar en los eslabones más alejados de la cadena de valor, provocando sólo un cumplimiento formal⁹².

Como se señaló anteriormente, en Chile no existe una legislación específica que regule la *debida diligencia* empresarial en derechos humanos. Esta ausencia, como ha sostenido la CIDH, “genera vacíos que afectan el derecho de acceso a la justicia, reconocido en los artículos 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos” (2019, párr. 308).

91. Ver Declaración de 470 organizaciones, publicada por la Federación Internacional de Derechos Humanos. <https://www.fidh.org/es/temas/empresas-derechos-humanos-y-medio-ambiente/paquete-omnibus-470-organizaciones-dicen-a-los-legisladores-europeos>

92. Ver por ejemplo <https://valorsocial.info/198-entidades-europeas-reclaman-que-el-paquete-omnibus-no-debilite-las-finanzas-sostenibles/>, <https://observatoriorsc.org/paquete-omnibus-un-paso-atras-en-los-objetivos-en-materia-de-sostenibilidad-de-la-ue/>

Al identificar esta brecha, en el año 2016, el INDH indicó que el Estado debe “establecer un marco normativo que obligue a las empresas a una debida diligencia en sus operaciones y hacer frente a las consecuencias negativas que generen” (INDH, 2016). En términos similares, en el Informe Anual de 2022, el INDH sugirió al Estado “evaluar la dictación de una ley sobre debida diligencia empresarial en materia de derechos humanos” (INDH, 2022), recomendación reiterada en 2024, dirigida “al Poder Ejecutivo, en coordinación con los Ministerios de Justicia y Derechos Humanos, Hacienda o Economía, según sea el caso” (INDH, 2024, pág. 41). En 2021, diversas organizaciones de la sociedad civil conformaron la *Plataforma Chilena de la Sociedad Civil sobre Derechos Humanos y Empresas* para impulsar la adopción de instrumentos que regulen, promuevan y faciliten el pleno respeto de los derechos humanos por parte de los actores económicos, privados y públicos. Frente a esta brecha, el programa de gobierno del Presidente Gabriel Boric propuso un proyecto de ley para regular el tema:

Las grandes corporaciones pueden impactar negativamente los DD.HH. Impulsaremos mecanismos de rendición de cuentas corporativas y reparación de daños. Estos mecanismos serán transparentes y se harán cargo de las asimetrías que hoy impiden a las personas acceder adecuadamente a la justicia cuando sus conflictos son con empresas. Tomaremos las medidas necesarias para que el Estado a través de su potestad regulatoria pueda cumplir con su rol efectivo de protección a las personas en casos de impactos negativos sobre sus DD.HH. producto de las acciones u omisiones de empresas. En particular, presentaremos un proyecto de ley en el que se regulará la debida diligencia en DD.HH. para las empresas que operen en Chile y para las empresas de propiedad chilena con operaciones extraterritoriales. (Gobierno de Chile, p. 180)

En cumplimiento de este compromiso, en junio de 2023, el Presidente Boric anunció el inicio de un proceso de elaboración de una ley sobre debida diligencia empresarial dirigida a “incentivar que las empresas incorporen las lógicas de riesgo, prevención y conducta responsable

desde un enfoque de derechos humanos”⁹³, durante el segundo semestre de 2023 se realizó un ciclo de diálogos pre-legislativos cuyo objetivo, según la Subsecretaría de Derechos Humanos, fue “realizar un primer proceso de escucha y levantamiento de información respecto a las inquietudes y expectativas de distintos grupos de actores vinculados con el proyecto de ley”. Se convocó a grupos de actores estratégicos: instituciones públicas, empresas públicas, empresas privadas y fundaciones empresariales, sociedad civil, trabajadores y academia y también pueblos indígenas. El INDH no fue convocado.

Al finalizar esta instancia se emitió un informe para registrar los principales elementos que se deberían considerar, tales como la formación y vinculación entre riesgos y derechos humanos, el alcance de una ley de esta naturaleza, la necesidad de una implementación gradual, un catálogo de derechos, la judicialización de conflictos, el acceso a la justicia, la consulta indígena, vacíos que cubriría la legislación, diálogo con normativas vigentes, flexibilidad del marco de responsabilidades de las empresas, y exclusión de PYMES-MIPYMES de esta legislación (Subsecretaría de Derechos Humanos, 2023). Dicho proyecto de ley no ha sido presentado aún⁹⁴. A partir de este proceso prelegislativo, el Comité DESC recomendó en septiembre de 2025 que el Estado “acelere sus esfuerzos para la pronta adopción de medidas legislativas y administrativas adecuadas que garanticen que las empresas que operan en el Estado apliquen la diligencia debida en materia de derechos humanos”⁹⁵ (párr. 11).

De acuerdo a Smart, un proyecto de ley sobre debida diligencia “debe abarcar todo el catálogo de derechos humanos y aplicarse a todas

93. Acta Sesión 10 del Comité de Derechos Humanos y Empresas, 16 de junio de 2023.

94. Para la elaboración de este capítulo, el INDH solicitó una entrevista con la Subsecretaría de Derechos Humanos, sin embargo, no se logró concretar. Informalmente se indicó que el anteproyecto de ley está elaborado y se encuentra pendiente de aprobación en la cartera de Hacienda.

95. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observaciones finales sobre el quinto informe periódico de Chile. E/C.12/CHL/CO/5, 26 de septiembre de 2025, párr. 11. a).

las empresas, sin importar su tamaño, sector o condición” (p. 212), y asegurar la participación efectiva en todo el proceso, ya que de esta legislación se debe “esperar resultados concretos en lugar de centrarse exclusivamente en el proceso, especialmente al abordar impactos adversos de derechos humanos vinculados a las acciones propias o conducta de socios comerciales” (Smart, 2024 p. 212).

En esta línea, en los últimos doce meses se han presentado en el Congreso tres propuestas.

Cuadro 3. Proyectos de ley sobre debida diligencia empresarial en materia de derechos humanos, en discusión en el Congreso Nacional

Boletín	Fecha	Nombre del proyecto	Autores/as	Estado
17196-17	21/10/2024	Modifica la ley N° 18.046, Ley sobre Sociedades Anónimas, con el objeto de establecer obligaciones para promover la protección de derechos humanos, a las personas jurídicas que indica.	Senadora Paulina Vodanovic (PS)	Trámite
17446-17	03/04/2025	Establece y regula la debida diligencia de las empresas en el respeto a los derechos humanos, el medio ambiente y el cambio climático.	Senadora Isabel Allende (PS)	Trámite
17520-17	05/05/2025	Establece la obligación de incorporar la debida diligencia en derechos humanos a las empresas que operen en territorio nacional.	Diputada Lorena Fries (FA)	Trámite

Fuente: elaboración propia basada en la información disponible hasta el 15 de septiembre de 2025, en los sitios web de la Cámara de Diputados y del Senado.

Nota: El partido político señalado para cada autor corresponde al de la fecha de presentación del proyecto de ley, según la información disponible en los sitios web de la Cámara, del Senado y de la Biblioteca del Congreso Nacional.

Todos los proyectos se basan en los Principios Rectores de la ONU y, en general, buscan fortalecer el respeto a los derechos humanos al interior de las empresas. Entre sus principales diferencias destaca su enfoque principal, puesto que el primero apunta a modificaciones concretas a la Ley sobre Sociedades Anónimas (17196-17), el segundo se refiere al medio ambiente y al cambio climático (17446-17), mientras que el tercero propone una ley integral que define derechos humanos y debida diligencia en este ámbito, establece obligaciones comunes a toda empresa, obligaciones específicas para grandes empresas, mecanismos de reclamo y sanciones (17520-17). Sólo dos establecen obligación expresa de realizar el proceso de debida diligencia: el proyecto de la senadora Allende establece “la obligación de ejercer una debida diligencia en el cumplimiento y respeto de los derechos humanos, medio ambiente y cambio climático”, en tanto el de la diputada Fries consagra la obligación de “implementar procesos eficaces de debida diligencia en materia de derechos humanos” (17520-17). Sobre las empresas obligadas, el primero sólo señala a personas jurídicas inscritas en el Registro de Valores (17196-17), el segundo apunta a grandes empresas⁹⁶ y el tercero a empresas medianas y grandes⁹⁷.

En cuanto al modelo regulatorio que buscan implementar, todos los proyectos optan por el modelo de transparencia, aunque solo el de Fries contempla sanciones por incumplimientos, sin perjuicio de eventuales responsabilidades administrativas, civiles o penales (17520-17). Sobre las cadenas de suministro, el primero se refiere genéricamente a las actividades de la empresa “y sus proveedores”, (17196-17). el segundo menciona “operaciones, filiales y socios comerciales” (17.446-17), en cambio el tercero estipula la responsabilidad de grandes empresas sobre “su cadena de producción y suministro”, incluyendo a “proveedores y subcontratistas” (17520-17).

96. Entendiendo por tales aquellas con 200 o más trabajadoras o trabajadores contratados, o con ingresos o compras mayores o iguales a 60.000 UTM, o con capital propio mayor o igual a 300.000 UTM, o empresas matrices cuyas filiales en conjunto cumplan algunos de estos requisitos.

97. Conforme a lo dispuesto en el artículo 505 bis del Código del Trabajo, que desarrollen actividades económicas dentro del territorio nacional, sean públicas o privadas.

De estos proyectos, se valoran elementos como la obligación expresa de realizar el proceso de debida diligencia, la diferenciación por tamaño de las empresas y la incorporación de las cadenas de suministro. En este sentido, el proyecto de Fries (Boletín 17.520-17) considera la mayor cantidad de estándares de los Principios Rectores, sin embargo, no contempla facultades de fiscalización a una institución determinada.

Sobre las propuestas de regulación existen distintas opiniones. Desde la *Plataforma de la Sociedad Civil sobre Derechos Humanos y Empresas* se propusieron una serie de puntos críticos que un proyecto de ley sobre debida diligencia en derechos humanos debería incluir, basada en cuatro ejes: 1) obligaciones, donde se definan conceptos como *obligación empresarial de respetar los derechos humanos y debida diligencia empresarial*, el ámbito de aplicabilidad, exigible a todas las empresas estatales y privadas, la obligación de realizar evaluaciones periódicas de riesgos e impactos, tanto para operaciones como cadenas de suministro, obligaciones de transparencia, rendición de cuentas y un registro público de sanciones y multas, entre otros; 2) actividades económicas del Estado, enfocada en las empresas públicas; 3) mecanismos de acceso a la justicia y sanción, y 4) ámbitos específicos del derecho administrativo, privado, corporativo y societario⁹⁸.

Por su parte, desde otro punto de vista, Dante Pesce de la *Fundación Centro Vincular*, planteó que el país ya cuenta con un “nivel medio alto de legislación”, por ejemplo, a través de la Ley de Delitos Económicos, que obliga a un “piso mínimo de prevención con consecuencias criminales” que, en la práctica, opera como una ley de debida diligencia. También destacó que, desde un mercado global, la ley alemana (o del mercado de destino) ya “prevalece en Chile” para las empresas exportadoras, generando un efecto cascada. Por último, Pesce alertó sobre la “sobrecarga regulatoria”, además precisó que ve “altamente

98. Áreas críticas para legislar sobre la debida diligencia y derechos humanos en empresas (2024). Disponible en <https://derechoshumanos.udp.cl/cms/wp-content/uploads/2024/10/areas-criticas-1.pdf>

improbable que una ley de debida diligencia se apruebe, porque va a ser una sobrecarga (...) y la ley de delitos económicos es bien exigente”⁹⁹.

Considerando que la política pública de los PAN implementada en Chile no sustituye la obligación estatal de adecuar la normativa nacional, el INDH reitera la necesidad de contar con una normativa que obligue a implementar procesos de debida diligencia empresarial, conforme a los lineamientos que sugieren los estándares de derechos humanos y, en particular, incluir la gradualidad en su implementación, la diferenciación por tamaño de las empresas y la incorporación a las cadenas de suministro.

Mientras tanto, en las últimas décadas, el país ha dictado distintas leyes que abordan aspectos sobre empresas, derechos humanos y conducta empresarial responsable. Por ejemplo, en materia ambiental, se amplió la institucionalidad. La Ley General sobre Bases del Medio Ambiente (N° 19.300, de 1994) regula el sistema de evaluación de impacto ambiental; la ley 20.417 (2010) creó una institucionalidad para la gestión ambiental en Chile, a través del Ministerio del Medio Ambiente (MMA), encargado de diseñar y ejecutar políticas ambientales; el Servicio de Evaluación Ambiental (SEA), responsable de evaluar los proyectos de inversión que puedan afectar el medio ambiente; y la Superintendencia del Medio Ambiente (SMA), entidad encargada de fiscalizar el cumplimiento de la normativa ambiental y aplicar sanciones. Luego, la Ley 20.600, que crea los Tribunales Ambientales (2012) estableció una justicia especializada para conocer y resolver conflictos relacionados con el medio ambiente¹⁰⁰. Finalmente, en 2023, la Ley 21.600 creó el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas (SBAP) y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP), cuyo objetivo es conservar la diversidad biológica y proteger el patrimonio natural del país a través de la preservación, restauración y

99. Entrevistado por el INDH el 17 de julio de 2025.

100. Además, se suma el Decreto Supremo 40/2012, del Ministerio del Medio Ambiente, que establece el Reglamento del Sistema de Evaluación de impacto ambiental (SEIA), que exige un Estudio de Impacto Ambiental (EIA) cuando un proyecto afecta a la población (artículos 5° al 8°). Establece y regula la consulta a pueblos indígenas en procesos de evaluación de impacto ambiental (artículo 85).

uso sustentable de genes, especies y ecosistemas. Todas estas normas cumplen un doble rol, por una parte, modernizan la institucionalidad ambiental chilena y, por otra, establecen un sistema de exigencias para las empresas que buscan operar en un territorio determinado, que resulta crucial para asegurar el desarrollo sostenible y proteger el medio ambiente.

En el combate a la corrupción, se aprobó la Ley 20.393, sobre responsabilidad penal de las personas jurídicas (2009) por delitos como lavado de activos, financiamiento del terrorismo y cohecho, cuando hayan sido cometidos en beneficio o interés por personas con un rol en la administración o supervisión de una empresa, y dispone nuevas sanciones¹⁰¹. Para eximirse de responsabilidad, se exige implementar sistemas de prevención de delitos en las empresas. En esta línea, las empresas han incorporado áreas de cumplimiento normativo destinadas a implementar modelos de prevención de delitos, de cumplimiento legal o *compliance*¹⁰².

Esta norma fue modificada por la Ley 21.595 sobre delitos económicos y contra el medio ambiente (2023), que refuerza la persecución penal con

101. Como la disolución o cancelación de la personalidad jurídica, prohibición (temporal o perpetua) de celebrar contratos con el Estado, pérdida (total o parcial) de beneficios fiscales y multas de hasta 20.000 UTM.

102. El *compliance* es una herramienta de gestión para compensar los factores que dificultan el cumplimiento de la legalidad dentro de una corporación, a través de la prevención de los comportamientos infractores y cuando estos tienen lugar, su detección y sanción (Nieto Martín, Adán (2015). Manual de Cumplimiento Penal en la Empresa (Valencia, Tirant Lo Blanch), p. 25 y 26).

nuevas categorías de delitos¹⁰³, renueva el sistema de penas, incorpora el comiso o expropiación de ganancias, cuando provengan de un delito económico, e incluye delitos ambientales específicos que pueden ser cometidos por individuos o empresas.

En otros ámbitos, se promulgó la Ley 21.455, *Ley Marco de Cambio Climático* (2022) que proporciona un contexto jurídico para enfrentar este desafío, con medidas de mitigación y adaptación; y, además, existe la legislación aplicable a empresas en materia constitucional¹⁰⁴,

103. Establece cuatro categorías de delitos. De primera categoría, delitos económicos, como aquellos contra el Mercado de Valores y delitos bancarios. De segunda categoría, ilícitos considerados “económicos” cuando sean sometidos en el ejercicio de un cargo, función o posición dentro de una empresa o en beneficio de la misma, por ejemplo los delitos tributarios y contra el medio ambiente. De tercera categoría, considerados económicos cuando sean cometidos por un funcionario público, siempre que hubiese intervenido en él alguien en ejercicio de un cargo, función o posición de una empresa o en beneficio de la misma, tales como malversación de caudales públicos o cohecho. De cuarta categoría, que corresponden a lavado de activos y receptación cuando su base sea delito considerado económico.

104. Por ejemplo, en la libertad de trabajo y su protección, lo relativo al derecho de negociación colectiva, el derecho a desarrollar cualquier actividad económica, y la regulación de la actividad empresarial del Estado (artículo 19).

civil¹⁰⁵, procesal civil¹⁰⁶, laboral¹⁰⁷, indígena¹⁰⁸, de consumidor¹⁰⁹, penal¹¹⁰ y administrativa¹¹¹. No obstante, una nueva legislación sobre debida diligencia debería abordar esta fragmentación e incorporarlas de manera coherente y armónica en el ordenamiento jurídico nacional.

En el contexto de este capítulo se entrevistó a representantes de la academia, profesionales de organizaciones de la sociedad civil, instituciones públicas y gremios empresariales. Una de las preguntas formuladas apuntaba a evaluar la necesidad de un marco normativo sobre debida diligencia empresarial en Chile. A favor de una legislación específica se manifestó Margarita Ducci, de *Pacto Global Chile*, quien

105. El Código Civil chileno establece presunciones de responsabilidad del empresario sobre los actos ejecutados por sus dependientes y una acción popular frente a daños contingentes que afecten a personas indeterminadas.

106. Interdictos posesorios del Código de Procedimiento Civil, para paralizar proyectos o proteger tierras (artículo 549).

107. El Código del Trabajo establece diversas normativas para la protección de trabajadores y trabajadoras.

108. El Decreto 66/2014, sobre consulta a pueblos indígenas y el Decreto 12/2024, que regula la consulta al pueblo tribal afrodescendiente en Chile, ambos del Ministerio de Desarrollo Social y Familia.

109. La Ley N° 19.496 sobre protección de derechos de los consumidores, que regula la publicidad engañosa. En el ámbito de la institucionalidad sancionadora, el proyecto de ley que permitía al Servicio Nacional del Consumidor (SERNAC) sancionar, interpretar la ley y dictar normas para proteger a los consumidores de forma efectiva, fue declarado inconstitucional por el Tribunal Constitucional, ver sentencia rol N° 4012-2018. Ver por ejemplo Radio Universidad de Chile. (12 de diciembre de 2017). TC declara inconstitucional reformas al Sernac en <https://radio.uchile.cl/2017/12/12/tc-declara-inconstitucional-reformas-al-sernac/>

110. El Código Penal tipifica los delitos de tráfico ilícito de migrantes y trata de personas (artículo 411 bis a 411 octies). Las leyes N° 20.393, que establece la responsabilidad penal de las personas jurídicas a personas jurídicas de derecho privado y empresas del Estado, respecto a delitos específicos en las leyes de Pesca y Acuicultura; N° 19.913 sobre lavado y blanqueo de activos; N° 18.314 sobre delitos informáticos; N° 17.798 sobre control de armas, y otros delitos del Código Penal y la Ley N° 21.595 sistematiza un estatuto de delitos económicos y medioambientales.

111. La Ley N° 19.886, de Bases sobre contratos administrativos de suministro y prestación de servicios en Chile.

apoya una “legislación construida participativamente, alineada con marcos internacionales”¹¹². Desde la organización no gubernamental *Casa de la Paz*, Magdalena Morel planteó que “sería importante que hubiera una norma que obligara a las empresas a que tuvieran que incorporar estos temas”¹¹³. En tanto, José Aylwin, de la organización *Observatorio Ciudadano*, señaló que pese a la normativa existente, “sigue siendo necesaria” una legislación sobre “responsabilidad corporativa”¹¹⁴.

En la eventualidad de que se apruebe una nueva legislación, se plantearon advertencias sobre el alcance y enfoque que debería tener. Ducci aboga por una legislación “proporcional al tamaño de las empresas”, que permita un “proceso gradual” de implementación. Aylwin enfatizó una legislación que incluya aspectos vinculantes de reparación y exigibilidad de responsabilidades (civil, penal, administrativa), ya que las leyes existentes no garantizan procesos internos de debida diligencia ni supervisión estatal. Judith Schönsteiner, de la Universidad Diego Portales, apuntó a la coherencia señalando que “debe ser parte de un marco transversal y coherente con las leyes sectoriales (...) [con] la obligación de respeto a los derechos humanos como primera parte”¹¹⁵. En el mismo sentido apuntó Jaime Godoy del Proyecto CERALC, de la OIT, quien planteó que “cualquier regulación debe ser ‘coherente’ con otras existentes (por ejemplo, convenio sobre trabajo forzoso) y considerar el diálogo social”¹¹⁶. Desde el Punto Nacional de Contacto¹¹⁷, Felipe Henríquez destacó que “lo importante es que haya avances en materia de implementación de debida diligencia y de conducta empresarial

112. Entrevistada por el INDH el 10 de julio de 2025.

113. Entrevistada por el INDH el 15 de julio de 2025.

114. Entrevistado por el INDH el 28 de julio de 2025.

115. Entrevistada por el INDH el 23 de julio de 2025.

116. Entrevistado por el INDH el 23 de julio de 2025.

117. El Punto Nacional de Contacto es el organismo gubernamental que promueve y ayuda a implementar las Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales, que se aborda en detalle más adelante.

responsable”¹¹⁸. Por su parte, Carlos Urenda, gerente general del Consejo Minero, señaló estar a favor una legislación y –advirtiendo que el gremio agrupa sólo a las más grandes empresas mineras del país– reconoció que “estas legislaciones no son solo para las empresas grandes, entonces tiene sentido tener una ley que establezca los mínimos, de modo que el sistema de debida diligencia pueda expandirse lo más posible a empresas sin ahogarlas o ponerle excesivas cargas”¹¹⁹.

En ausencia de una legislación sobre debida diligencia empresarial, la CMF ha dictado Normas de Carácter General (NCG) a través de su potestad regulatoria, para regular a sociedades anónimas abiertas y otras sociedades anónimas especiales inscritas en el Registro de Valores¹²⁰. La primera corresponde a la NCG 461 (2021), de naturaleza obligatoria, que eleva las exigencias de entrega de información por parte de las empresas, y reestructura la memoria anual, para incorporar temáticas de sostenibilidad, gobierno corporativo y derechos humanos, e incluye, una referencia expresa a si la empresa que reporta adhiere o no a los Principios Rectores (ONU) u otro estándar o guía equivalente. La segunda es la NCG 519 (2024), que entrará en vigor en 2026, modifica las NCG 30 y 461, para ampliar la información que se reporta en dimensiones sociales (cuotas de género, acoso, adaptabilidad) y adopta las normas NIIF del *International Sustainability Standards Board* (ISSB), mediante la entrega de un marco estandarizado y comparable de reportes de información financiera sobre sostenibilidad (S1) y clima (S2). La CMF cuenta con potestad fiscalizadora sobre el cumplimiento de estas normas, que resulta clave para “asegurar la cabal protección de los derechos humanos en las actividades económicas que supervisa” (Miranda C. y Rayman D., 2023, p. 494).

Las normas mencionadas regulan y unifican reportes de carácter voluntario o cuyo origen responde a exigencias de mercados

118. Entrevistado por el INDH el 23 de julio de 2025.

119. Entrevistado por el INDH el 15 de septiembre de 2025.

120. Tales como bancos, compañías de seguros, bolsas de valores, administradoras de fondos.

internacionales que solicitan información principalmente de utilidad para inversionistas, a partir de informes periódicos y públicos sobre desempeño, en los ámbitos ambiental, social y de gobierno corporativo (ASG, o en inglés, ESG). De esta manera se consagra un sistema de reportabilidad que busca mostrar el impacto y contribución al desarrollo sostenible e informar a los inversionistas.

Este sistema de reportabilidad considera marcos de referencia con distintos enfoques, métricas e indicadores. Por ejemplo, los *Objetivos de Desarrollo Sostenible* (ODS) de Naciones Unidas reportan sobre el cumplimiento de la agenda 2030 sobre desarrollo sostenible. Otros estándares divulgan información, como *Global Reporting Initiative* (GRI), que es el más utilizado e informa sobre impactos ambientales, sociales y económicos¹²¹. Un tercer enfoque es el establecimiento de metas, como *Objetivos Basados en la Ciencia* (SBTi) que establece objetivos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero. También existen otros marcos adaptados para industrias específicas, como el sector minero. Durante 2025 el Reino Unido presentó sus propios estándares de sostenibilidad¹²².

En Chile, estos reportes comenzaron como prácticas voluntarias para las empresas. No obstante, a partir de regulaciones emanadas de la CMF, como las NCG 461 o 519, se ha avanzado en su cumplimiento obligatorio para empresas supervisadas. Esto implica divulgar información sobre sostenibilidad y gobierno corporativo.

121. Ver también las *Normas del Consejo Internacional de Estándares sobre Sostenibilidad* (ISSB) que se enfocan en información para inversores. *Task Force on Climate-related Financial Disclosures* (TCFD) se centra en la divulgación de información financiera sobre el clima. *Sustainability Accounting Standards Board* (SASB) reporta estándares específicos sobre sostenibilidad. *International Financial Reporting Standards* (IFRS) reporta en las áreas de sostenibilidad (S1) y cambio climático (S2).

122. También se les denomina *UK Sustainability Reporting Standards* o UK SRS por sus siglas en inglés. Una guía se encuentra disponible en <https://www.gov.uk/guidance/uk-sustainability-reporting-standards>.

En el caso de las empresas públicas, en 2016, el Grupo de Trabajo instó a los Estados a “predicar con el ejemplo”, y que “los Estados y a las empresas públicas (...) demuestren liderazgo en esta esfera”¹²³. En 2023, el mismo Grupo de Trabajo precisó esta idea: “los Estados deben liderar con el ejemplo cuando actúan como actores económicos para impulsar y promover cambios en el sector privado” (párr. 16), para lo cual “deben tomar medidas aún más contundentes para garantizar el respeto de los derechos humanos, de acuerdo con sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos”¹²⁴.

En Chile, actualmente existen 20 empresas públicas¹²⁵ y ocho sociedades estatales¹²⁶ en las áreas de minería, defensa, transporte, industria y servicios. Las empresas públicas, creadas por ley con personalidad jurídica de derecho público, forman parte de los órganos de la Administración del Estado¹²⁷. Por su parte, las sociedades estatales creadas según reglas de derecho común cuentan con personalidad jurídica de derecho privado con fines de lucro, y no forman parte de la administración del Estado, aunque cuentan con participación

123. OACNUDH, Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas, Informe Predicar con el ejemplo: el Estado, las empresas públicas y los derechos humanos. A/HRC/32/45, 4 de mayo de 2016, párr. 94.

124. Nota Informativa del Grupo de Trabajo de la ONU sobre Empresas y Derechos Humanos. Liderando con el ejemplo en América Latina y el Caribe: Estado, empresas de propiedad estatal y derechos humanos. 2023, p. 3.

125. Las empresas públicas son Astilleros y Maestranzas de la Armada, Banco del Estado de Chile, Corporación Nacional del Cobre, Empresa de Correos de Chile, Empresa de los Ferrocarriles del Estado, Empresa Nacional de Aeronáutica, Empresa Nacional de Minería, Empresa Nacional del Petróleo, Empresa Portuaria de Antofagasta, Empresa Portuaria Arica, Empresa Portuaria Austral, Empresa Portuaria Chacabuco, Empresa Portuaria Talcahuano San Vicente, Empresa Portuaria Valparaíso, Fábricas y Maestranzas del Ejército y Televisión Nacional de Chile.

126. Las sociedades del Estado son Casa de Moneda de Chile S.A., Comercializadora de Trigo S.A., Empresa Concesionaria de Servicios Sanitarios S.A., Empresa de Transporte de Pasajeros Metro S.A., Fondo de Infraestructura S.A., Polla Chilena de Beneficencia S.A., Sociedad Agrícola y Servicios Isla de Pascua SpA y Zona Franca de Iquique S.A.

127. Artículo 1° de la Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado.

mayoritaria de algún organismo estatal. La gestión de estas empresas públicas se realiza mayoritariamente en el Sistema de Empresas Públicas (SEP) y, del total de 28 empresas estatales, 20 integran el SEP¹²⁸. Las ocho entidades restantes dependen de diferentes ministerios como en el caso de CODELCO y ENAP, en las que participan los ministerios de Hacienda, Minería y Energía.

El SEP nace en 1997 como parte de la CORFO, asumiendo las funciones del antiguo Sistema de Administración de Empresas Públicas (SAE). Funciona como organismo técnico asesor del Estado, que controla la gestión de las empresas estatales, designa a directores, promueve el gobierno corporativo, revisa planes estratégicos y la gestión de resultados, planes de negocio y presupuestos. Desde 2008 cuenta con el *Código SEP*, creado para organizar las directrices hacia estas empresas, establece parámetros mínimos para una administración más eficiente, responsable y transparente, e insta a las empresas públicas a considerar en sus actividades los Principios Rectores¹²⁹ (SEP, 2021). Para dar seguimiento a la implementación del Código, el SEP remite anualmente a las empresas un cuestionario de autoevaluación, que incluye un apartado sobre debida diligencia en derechos humanos.

Sin embargo, para el INDH es preocupante que, a diferencia de la CMF, el SEP no disponga de un mecanismo para monitorear el cumplimiento del Código, dado que la institución solo tiene competencias para entregar

128. Empresas que integran el SEP: diez empresas portuarias (Empresa Portuaria Arica, Empresa Portuaria, Iquique, Empresa Portuaria Antofagasta, Empresa Portuaria Coquimbo, Empresa Portuaria Valparaíso, Empresa Portuaria San Antonio, Empresa Portuaria Talcahuano San Vicente, Empresa Portuaria Puerto Montt, Empresa Portuaria Chacabuco y Empresa Portuaria Austral), dos empresas de transporte (Empresa de los Ferrocarriles del Estado y Empresa de Transporte de Pasajeros Metro S.A.) y ocho empresas de servicios (Casa de Moneda de Chile S.A., Empresa de Correos de Chile, Comercializadora de Trigo S.A., Empresa Concesionaria de Servicios Sanitarios S.A., Polla Chilena de Beneficencia S.A., Sociedad Agrícola Sacor SpA, Sociedad Agrícola y Servicios Isla de Pascua SpA y Zona Franca de Iquique S.A.).

129. La referencia a los Principios Rectores en el Código SEP se incluye en el capítulo 12 (Responsabilidad social y generación de valor compartido). Disponible en <https://www.sepchile.cl/que-hacemos/#codigo-sep>

lineamientos. En entrevista con el INDH, la Dirección Ejecutiva del SEP señaló que han focalizado sus acciones en promover instancias de capacitación para que las empresas implementen procesos de debida diligencia¹³⁰, pero que “no tienen facultades para instruir ni para fiscalizar a las empresas en determinadas materias”¹³¹.

En este ámbito, Bernardo Troncoso, Director Ejecutivo del SEP, señaló que gestionan instancias de fortalecimiento de conocimientos técnicos, por ejemplo, durante agosto y septiembre de 2025, se realizó una capacitación cuyo objetivo fue que “toda empresa cuente con un monitor en derechos humanos para introducir conocimientos con mayor nivel de profundidad y que luego éste replique tales conocimientos dentro de la misma empresa”¹³². Si bien el INDH valora este tipo de iniciativas, también observa que las empresas públicas deben avanzar hacia una nueva etapa en el cumplimiento de los estándares internacionales, aplicando una debida diligencia reforzada, que el Estado debe supervisar estrictamente. En este sentido, el SEP requiere contar con facultades fiscalizadoras y mecanismos que permitan evaluar la calidad del cumplimiento de los Principios Rectores.

En la actualidad, las empresas públicas¹³³ están sujetas a la fiscalización de la Contraloría General de la República para cautelar el cumplimiento de sus fines y la regularidad de sus operaciones, hacer efectivas las

130. Mediante oficio ORD N° 315/2025, responde al oficio remitido por el INDH con un cuestionario sobre la materia, el SEP compartió las respuestas entregadas por sus 19 empresas (la Empresa Sacor no se encuentra activa). Todas afirmaron contar con un instrumento que exprese el compromiso político-institucional de respeto por los derechos humanos. Al consultar sobre la adopción de procesos de debida diligencia, solo la mitad responde afirmativamente, mientras que las otras empresas señalan estar iniciando el proceso o estudiando la posibilidad de realizarlo.

131. Entrevista realizada por el INDH al SEP, el 20 de agosto de 2025.

132. Idem.

133. Las empresas, sociedades o entidades públicas o privadas en que el Estado o sus empresas, sociedades o instituciones centralizadas o descentralizadas, tengan aportes de capital mayoritario o en igual proporción o, en las mismas condiciones, representación o participación.

responsabilidades de quienes las dirigen o de las personas empleadas, y obtener la información o antecedentes necesarios para formular un balance nacional, de acuerdo con lo dispuesto al artículo 16 de la Ley 10.336, de organización y atribuciones de la Contraloría General de la República. No obstante, este organismo no aborda la implementación de los Principios Rectores al interior de las empresas públicas.

Identificada esta limitación, la *Estrategia Nacional de Integridad Pública* (ENIP) relevó la necesidad de fortalecer al SEP como “organismo coordinador, supervigilante y promotor de mejores prácticas para las empresas propiedad del Estado”, incluida la acción 168 para “dotarlo de mayores atribuciones en la supervisión y promoción del cumplimiento normativo, aumentando la rendición de cuentas, la transparencia y el control de los recursos administrados por las empresas estatales” (Comisión de integridad pública y transparencia, 2023, p. 137).

A partir de las directrices de la CMF, también se observan prácticas voluntarias de divulgación o transparencia. En este sentido, entidades como empresas, gremios y universidades publican reportes para informar a la opinión pública acerca de sus iniciativas en los ámbitos ambiental, social y económico. Asimismo, han surgido iniciativas colaborativas entre distintos actores, por ejemplo, *Empresas Sumando Valor*, desarrollada por Acción Empresas, CPC, SOFOFA y Pacto Global, que busca visibilizar el aporte de las empresas chilenas a la consecución de los ODS. Entre los hallazgos de 2024, *Sumando Valor* informó algunos datos clave: un 42% de incremento de reportes publicados, 71% de las empresas mencionan los ODS, 192 empresas (70%) publican indicadores de equidad salarial por cargo (género), 49% de las empresas analizadas reporta haber medido su huella de carbono (alcances 1, 2 y 3) y 22% se compromete con la carbono neutralidad al año 2050. El foco de las empresas en los ODS apunta a ciertos objetivos: trabajo y crecimiento económico (ODS 8), consumo y producción responsables (ODS 12) y educación de calidad (ODS 4).

Este tipo de iniciativas fortalecen la reportabilidad, permiten reducir la fragmentación regulatoria, facilitar la comparabilidad entre empresas

y mejorar la calidad de la información. Desde 2022, el *Programa de Sostenibilidad Corporativa*¹³⁴, de la Pontificia Universidad Católica, elabora un diagnóstico anual donde evalúa el grado de adopción de estándares internacionales en las principales empresas chilenas. Hasta la fecha, se han publicado tres reportes y aunque inicialmente incorporó únicamente a empresas del sector privado, en su versión 2024 también incluyó empresas públicas. Utiliza la metodología del *Corporate Human Rights Benchmark* (CHRB) para evaluar el compromiso, la debida diligencia y los mecanismos de reparación en empresas del índice IPSA y algunas empresas públicas. Juan Eduardo Ibáñez, director del programa cuando se presentó el último reporte, sostuvo que:

se observa una tendencia general de las empresas evaluadas de pasar del compromiso político –marcado por la comprensión del marco y las consecuentes declaraciones de respeto de derechos humanos desde la alta administración– a una fase de implementación, centrada en la adopción de mecanismos de identificación de impactos con cierta participación de grupos de interés. (Programa de Sostenibilidad Corporativa, 2024, p. 5)

Asimismo, Ibáñez identificó tres desafíos: (1) mejorar el levantamiento de información de debida diligencia para reflejar genuinas preocupaciones de los grupos de interés, especialmente, las personas en situación de vulnerabilidad¹³⁵; (2) integrar adecuadamente los hallazgos en la gobernanza y operaciones de la empresa, cerrando brechas con sistemas coordinados, incidentes y dinámicos; y (3) desarrollar mecanismos de reclamación y reparación que cumplan los estándares de los Principios Rectores (p. 5).

134. Creado con la misión de desarrollar conocimiento jurídico aplicado que permita a las empresas adaptarse a las nuevas realidades sociales, ambientales y de gobernanza, con una visión de largo plazo y bien común. Asimismo, promueve políticas públicas, prácticas empresariales y gremiales con enfoque de desarrollo sostenible en la región.

135. El informe menciona, en concordancia con Naciones Unidas, que algunos grupos de interés son niñas, niños y adolescentes, mujeres, personas con discapacidad, personas migrantes, personas mayores, personas LGBTI, grupos indígenas, minorías étnicas y, grupos que experimentan exclusión económica (p. 16).

Por otra parte, el *Informe Anual sobre Derechos Humanos en Chile 2023*, de la Universidad Diego Portales, analizó qué ocurre con los reportes y concluyó que el sistema chileno de transparencia “no logra reflejar a plenitud los estándares del derecho internacional de los derechos humanos” (Miranda, C. y Rayman, D., 2023, p. 493). Aunque reconoce avances en el alcance de la información, “aún no se cumple a cabalidad con lo estipulado en los Principios Rectores y la Guía de la OCDE de Debida Diligencia”. Por lo tanto, la NCG N° 461, estrictamente, aún no constituye un instrumento con enfoque de derechos humanos” (Miranda, C. y Rayman, D., 2023, p. 494). Esta crítica apunta en el sentido correcto, pues el enfoque de la normativa de la CMF alude principalmente a sostenibilidad y gobierno corporativo y, aunque presenta ventajas como mejorar la calidad de la información para inversionistas, la estandarización de reportes, la mejora la información disponible sobre aspectos ambientales (cambio climático), sociales (relaciones con trabajadores, proveedores y clientes) y de gobernanza, e incluye algunos ámbitos sobre derechos humanos, no constituye *per se* una política de derechos humanos.

Desde el ámbito internacional también se plantean críticas sobre los sistemas de reportabilidad empresarial. Un estudio de la organización sin fines de lucro *Global Reporting Initiative* (GRI), reveló el atraso en materia de derechos humanos de este tipo de informes (Global Reporting Initiative, 2022). Los estándares universales GRI actualizados buscan mejorar la calidad de estos informes, alinearlos con las expectativas de transparencia sobre el impacto de la sostenibilidad en los derechos humanos, e incluir los Principios Rectores sobre empresas y derechos humanos.

Recientemente, la OCDE publicó un estudio¹³⁶ que evalúa el alcance, características y compatibilidad de las métricas ASG, considerando su creciente influencia sobre decisiones empresariales y de inversión. En el ámbito de debida diligencia empresarial, el estudio concluye que

136. Nota técnica: el estudio se basa en la recopilación y clasificación de más de 2000 métricas de ocho productos de calificación ASG.

los ratings no logran reflejar adecuadamente los estándares de debida diligencia en conducta empresarial responsable establecidos por la OCDE. Menos del 5% de las métricas analizadas están directamente vinculadas a medidas de debida diligencia basadas en riesgos. En la práctica, la mayoría de las agencias se limita a usar «controversias» como indicador de incumplimiento, sin evaluar la calidad ni la efectividad de los procesos empresariales para prevenir impactos. (OCDE, 2025)

En definitiva, la normativa de la CMF permitió avanzar, en menos de cinco años, desde la voluntariedad a los reportes de sostenibilidad estandarizados, que derivó en mayor disponibilidad y comparabilidad de la información. El desafío actual consiste en pasar de reportes sobre cumplimiento de legislación a una prevención de las vulneraciones a los derechos humanos, de ahí la importancia de una regulación obligatoria sobre la debida diligencia.

IV. Acciones adoptadas por el Estado para prevenir las violaciones a derechos humanos en el ámbito de empresas y derechos humanos

De acuerdo con el marco de obligaciones sobre empresas y derechos humanos sistematizado por la CIDH, los Estados tienen el deber de prevenir violaciones a los derechos humanos, a través de, al menos, cuatro líneas de acción: 1) identificar posibles impactos y riesgos concretos, 2) una vez identificados, los Estados deben requerir y asegurar que la empresa involucrada implemente correcciones, 3) adoptar una estrategia integral para prevenir los factores de riesgo, y 4) adoptar medidas específicas para grupos de personas en situación de vulnerabilidad.

Respecto a estas obligaciones, en Chile no existe un catastro que identifique procesos de debida diligencia en las empresas. Para este

capítulo, el INDH solicitó a los principales gremios empresariales del país información sobre el trabajo que realizan en materia de derechos humanos, conducta empresarial responsable y debida diligencia empresarial¹³⁷, y también realizó entrevistas en relación con el rol que desempeñan y/o deberían desempeñar en este ámbito.

El Grupo de Trabajo señaló que las asociaciones empresariales pueden adoptar un papel de liderazgo activo para transmitir a sus miembros que la aplicación de los Principios Rectores favorece sus propios intereses y pueden ejercer un rol destacado en la promoción de los derechos humanos en todo el mundo¹³⁸.

Las asociaciones gremiales son definidas como “organización de personas naturales o jurídicas, conformada con el objeto de promover la racionalización, desarrollo y protección de las actividades que les son comunes, en razón de su profesión, oficios o rama de producción o de los servicios, y de las conexas a dichas actividades comunes” (Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, s. f.). La Constitución Política de Chile reconoce a estas entidades como “grupos intermedios, a través de los cuales se organiza y estructura la sociedad y les garantiza la adecuada autonomía para cumplir sus propios fines específicos” (artículo 1, inciso 3°). Estos grupos representan intereses en favor de sus asociados y juegan un rol clave como mediadores en el diálogo y articulación entre sus empresas asociadas y el Estado, mientras buscan influir en las decisiones gubernamentales, legislativas y/o judiciales.

137. Se contactó a doce gremios solicitando entrevistas y remitiendo un cuestionario de preguntas: Confederación de la Producción y Comercio (CPC), Sociedad de Fomento Fabril (SOFOPA), Consejo Minero, Asociación Gremial de Generadoras de Chile, Cámara de Comercio de Santiago (CCS), Cámara Chilena de la Construcción (CChC), Sociedad Nacional de Minería (SONAMI), Sociedad Nacional de Agricultura (SNA), Cámara Nacional de Comercio (CNC), Asociación de Salmonicultores de Magallanes A.G., Salmón Chile A.G. y Consejo del Salmón A.G., de ellos sólo contestaron el Consejo Minero, la Cámara de Comercio de Santiago, y la Cámara Nacional de Comercio.

138. OACNUDH, Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas, de Naciones Unidas. Informe Oportunidades para las pequeñas y medianas empresas en la aplicación de los Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos. A/HRC/35/32, 24 abril 2017, párr. 55.

Sobre este punto, Francisco Loyola, del *Programa de Sostenibilidad Corporativa* de la PUC, señaló en entrevista con el INDH:

Los gremios juegan un rol súper importante en definir estándares y buenas prácticas a sus asociadas. De hecho, el gremio de comerciantes, por ejemplo, se dedicaba a verificar que las pesas de los mercados no estuvieran descalibradas. Desde su origen los gremios tienen el rol de verificar la buena conducta de sus asociados y eso vincula con el tema de empresa y derechos humanos (...) ayudan a normalizar el lenguaje, a quitar el susto en algunos temas. Y crean espacio de colaboración para resolver problemas comunes, porque la debida diligencia tiene algunas cosas súper difíciles de resolver por una sola empresa.

En la misma línea, Vanessa Maynou¹³⁹, funcionaria del Punto Nacional de Contacto, dijo que:

Los gremios pueden ser un buen articulador. Porque cuando hablamos, por ejemplo, en temas de debida diligencia, hay riesgos que son propios de la industria, que son conocidos, que son comunes (...) puede enfrentar esto de manera más colectiva y colaborativa.

En este sentido, es preciso observar que hay gremios que hace años, y a veces aisladamente, desarrollan iniciativas a veces más allá –o en ausencia– de la regulación normativa nacional. En efecto, las asociaciones gremiales pueden tener un papel en el desarrollo de conocimientos técnicos al interior de las empresas de un mismo gremio o sector y liderar en la incorporación de un enfoque de derechos humanos al interior de las empresas.

En el ámbito de buenas prácticas adoptadas por gremios empresariales, destacan la Cámara de Comercio de Santiago que implementó una política de derechos humanos que las empresas firman y, de esa manera, adhieren a unos principios de conducta empresarial. La CCS entiende

139. Entrevista realizada por el INDH el 27 de julio de 2025.

que el respeto de los derechos humanos en la interrelación de la empresa con los colaboradores, con los proveedores, con los clientes y con las comunidades, está basado e inspirado en los principios rectores de los derechos humanos¹⁴⁰.

En definitiva, los gremios o asociaciones empresariales juegan un importante rol como intermediarios entre las empresas y el Estado, pueden impulsar buenas prácticas y promover la aplicación de la debida diligencia al interior de las empresas. En este ámbito, la Cámara de Comercio de Santiago destaca por su instrumento *Principios de conducta empresarial*, demostrando cómo los gremios pueden liderar en la integración de un enfoque de derechos humanos, incluso en ausencia de regulación nacional.

En línea con este rol de liderazgo activo de los gremios para transmitir a sus miembros los estándares sobre conducta empresarial responsable, el Punto Nacional de Contacto (PNC) se posiciona como un ente articulador para generar conocimiento y difundir buenas prácticas. El PNC fue creado en 1997 para promover las Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales sobre Conducta Empresarial Responsable. Su estructura institucional se estableció en la DIRECON, del Ministerio de Relaciones Exteriores. Luego, en el año 2000, se amplió su mandato para actuar como instancia de reclamación extrajudicial para resolver conflictos entre empresas y partes interesadas. Cualquier persona,

140. Entrevista realizada por el INDH, el 5 de agosto de 2025. Además, el gremio cuenta con otras iniciativas sobre derechos humanos. El Comité de Sostenibilidad, creado hace 15 años por un grupo de empresas pioneras, hoy agrupa a más de 80 empresas para promover buenas prácticas. La plataforma Negocio redondo que contiene un ecosistema de sostenibilidad, y de acuerdo a lo indicado por la CCS, consiste en un “repositorio” colaborativo de información sobre qué es sostenibilidad, para qué sirve, y cómo empezar. Agrupa a casi 400 proveedores que ayudan a implementar sostenibilidad, desde reportes, temas ambientales y de residuos, de gobernanza <https://www.negocioredondoccs.cl/>. La plataforma Red negocios participa en un programa de la Unión Europea para fortalecer las pymes <https://home.rednegocios.cl/inicio/>. Finalmente, en comunicaciones, se desarrolló una guía de sostenibilidad y se está colaborando con la Escuela de Comunicaciones de la Universidad Católica de Chile para crear un banco de casos sobre comunicación en materia de sostenibilidad, incluyendo ámbitos como redes sociales y discursos de CEO.

natural o jurídica, que se considere afectada directa o indirectamente por un eventual incumplimiento de las Líneas Directrices por parte de una empresa multinacional, puede presentar su caso al PNC.

En 2012 se establecieron dos órganos para apoyar sus funciones: uno es el Comité consultivo gubernamental compuesto por representantes de distintos organismos públicos, cuyo rol es asistir al PNC con su experiencia y conocimientos técnicos en instancias específicas, además de fomentar la coordinación, cooperación y coherencia política en relación con la conducta empresarial responsable. El otro es el Comité Espejo, integrado por representantes de gremios empresariales, organizaciones sindicales, sociedad civil, academia y organizaciones de pueblos indígenas, donde el INDH y la Subsecretaría de Derechos Humanos participan como observadores. La función de este comité es apoyar al PNC en la sensibilización y difusión de los estándares sobre Conducta Empresarial Responsable, mediante actividades de promoción.

El PNC chileno fue pionero en América Latina al someterse, en 2017, a una evaluación de pares, siendo evaluado positivamente (Grupo de Trabajo OCDE, 2018). En el ámbito de sus funciones, se destacó que hasta ese momento no había “miembros del personal que dediquen todo o la mayoría de su tiempo a actividades del PNC”, y recomendó que “debiera convertirse en una unidad diferente, dedicada a las actividades del PNC, y contar con los recursos suficientes” (p. 4).

A partir de esta evaluación, la DIRECON se transformó, en 2019, en Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales (SUBREI) y se creó el Departamento de Conducta Empresarial Responsable. Esta modificación permitió impulsar el trabajo del PNC, ya que la función principal de este Departamento es implementar las Líneas Directrices de la OCDE, y su jefatura ejerce las funciones de Punto Nacional de Contacto de Chile ante la OCDE. En entrevista con el actual Jefe del Departamento, Felipe Henríquez, manifestó que:

Tenemos un equipo dedicado (...) casi exclusivamente a las conductas empresariales responsables y a cumplir con el rol del Punto Nacional

de Contacto. Y eso yo creo que le dio un empuje muy importante al trabajo que se debe hacer como PNC en materias como promoción, mecanismo para la solución de casos y de coherencia de políticas públicas.

La evaluación de pares también diagnosticó “falta de visibilidad dentro del gobierno y externamente”, por lo que alentó la elaboración de “un plan estratégico de promoción dirigido a determinados sectores o grupos de interesados”. En 2019, se presentó el primer *Plan Anual Promocional* con acciones específicas comprometidas para su desarrollo. A partir de 2020, se definió la vigencia bianual del Plan. Sus últimas versiones incluyen seguimiento, evaluación y recomendaciones para la siguiente planificación.

Los estatutos de 2025 (PNC, 2025) señalan que para determinar las prioridades y acciones específicas de cada *Plan Promocional Bienal* se considerarán los compromisos sobre conducta empresarial responsable establecidos en otros instrumentos como el PAN, con el fin de procurar su coherencia¹⁴¹. El *Plan Anual Promocional 2024-2025* (PNC, 2025a) comprometió impulsar la elaboración de un catastro de empresas que han implementado procesos de debida diligencia en Chile, a cargo de Pacto Global que aún está pendiente.

Desde el punto de vista de la prevención de afectaciones a derechos humanos, los gremios tienen un papel importante en la configuración de políticas y regulaciones que afectan a las empresas, mientras que el SEP es fundamental para garantizar que las actividades empresariales se desarrollen de manera responsable y sostenible, minimizando los impactos negativos en las comunidades y el entorno. La interacción de estos actores, junto con la sociedad civil y el Estado, es clave para alcanzar el equilibrio entre desarrollo económico y la protección de los derechos humanos en el ámbito empresarial.

141. Los otros instrumentos considerados son el PNDH, el Plan Nacional de Implementación Participativa del Acuerdo de Escazú (PIPE) y la Estrategia Nacional de Integridad Pública (ENIP).

V. Recomendaciones

1. A los órganos colegisladores, se recomienda adoptar una legislación sobre debida diligencia empresarial en materia de derechos humanos, que considere gradualidad en su implementación, diferenciación por tamaño de las empresas, e incorpore a las cadenas de suministro.
2. A los órganos colegisladores, fortalecer el Sistema de Empresas Públicas a través del otorgamiento de facultades de promoción y fiscalización del cumplimiento normativo por parte de las empresas públicas.
3. A la Subsecretaría de Derechos Humanos, se recomienda mejorar los procesos de participación para la elaboración de planes nacionales de empresas y derechos humanos, con metodologías adecuadas que garanticen una difusión amplia y las condiciones adecuadas para una participación robusta, abierta a todas las personas y grupos interesados.
4. Al Presidente de la República, se recomienda incorporar al Ministerio de Hacienda en el Comité Interministerial de Derechos Humanos y Empresas e involucrarlo en la formulación de la tercera versión del *Plan de Acción Nacional de Derechos Humanos y Empresas*, enfocándose en la inclusión de directrices sobre gestión fiscal responsable para las empresas públicas, con el fin de asegurar una asignación eficiente de recursos públicos que permita asegurar procesos de debida diligencia.
5. Al Ministerio de Economía, Turismo y Comercio, evaluar el otorgamiento de incentivos a las empresas que realicen procesos de debida diligencia en el marco del Pilar II de responsabilidad de las empresas de respetar los derechos humanos.

6. A la Comisión para el Mercado Financiero, establecer un mecanismo claro y transparente acerca de la evaluación de los reportes presentados en virtud de las Normas de Carácter General sobre debida diligencia empresarial, en ejercicio de su potestad fiscalizadora, que garantice el cumplimiento de la normativa.
7. A los gremios empresariales del país, se recomienda participar en la elaboración del *Plan de Acción Nacional de Derechos Humanos* con el objeto de apoyar a las empresas en la incorporación de compromisos específicos sectoriales en este ámbito.

Bibliografía

- OACNUDH. (2012). Guía La responsabilidad de las empresas para respetar los derechos humanos: Guía para la interpretación, p. 7.
- OACNUDH. (2014). Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas, de Naciones Unidas. Informe sobre Planes nacionales de acción sobre empresas y derechos humanos, A/69/263*, 5 de agosto de 2014.
- OACNUDH. (2016). Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas, de Naciones Unidas. Informe *Mejorar la rendición de cuentas y el acceso a las reparaciones para las víctimas de violaciones de los derechos humanos relacionadas con actividades empresariales*, A/HRC/32/19, 10 de mayo de 2016.
- OACNUDH. (2016). Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas, de Naciones Unidas. Informe *Predicar con el ejemplo: el Estado, las empresas públicas y los derechos humanos*, A/HRC/32/45, 4 de mayo de 2016.
- OACNUDH. (2017). Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas, de Naciones Unidas. Informe *Oportunidades para las pequeñas y medianas empresas en la aplicación de los Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos*, A/HRC/35/32, 24 de abril de 2017.
- Banco Mundial. (14 de octubre de 2024). Chile Panorama general [Text/HTML]. <https://www.bancomundial.org/es/country/chile/overview>
- Barboza, L. Pamplona, D. Cufre, D. y Fundación Konrad Adenauer Stiftung. (2023). *El Acuerdo de Escazú y su vínculo con los Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos a través de la debida diligencia*.

- Bonnitcha, J. y McCorquodale, R. (2017). The Concept of ‘Due Diligence’ in the UN Guiding Principles on Business and Human Rights. *European Journal of International Law*, 28(3), 899-919.
- Centro de Sistemas Públicos. (2025). *Informe final del estudio para la elaboración de marco conceptual y estratégico para el diseño de los nuevos Planes de Derechos Humanos*. <https://www.derechoshumanos.gob.cl/wp-content/uploads/2025/05/Informe-Final-Diseno-Terceros-Planes.pdf>.
- CIDH. (2015). Informe Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo.
- CIDH. (2019). Informe Empresas y Derechos Humanos: *Estándares interamericanos*.
- CMF. (2021). *Normativa Emitida. Incorpora temáticas de sostenibilidad y gobierno corporativo en la memoria anual*. https://www.cmfchile.cl/portal/principal/613/articles-49802_doc_pdf.pdf.
- Comité de los Derechos del Niño, Observaciones finales sobre los informes periódicos 4° y 5° combinados de Chile. CRC/C/CHL/CO/4-5, 30 de octubre de 2015.
- Comité de los Derechos del Niño, Observaciones finales sobre los informes periódicos 6° y 7° combinados de Chile. CRC/C/CHL/CO/6-7, 22 de junio de 2022.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observaciones finales sobre el 4° informe periódico de Chile. E/C.12/CHL/CO/4, 7 de julio de 2015.

- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General N° 23 (2016) sobre el derecho a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias, artículo 7 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. E/C.12/GC/23, 27 de abril de 2016.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General N° 24. “sobre las obligaciones de los Estados en virtud del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el contexto de las actividades empresariales. E/C.12/GC/24, 10 de agosto de 2017.
- Consejo de Derechos Humanos. (6 de julio de 2011). Resolución: Los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas. A/HRC/RES/17/4, 6 de julio de 2011.
- Consejo de Derechos Humanos. (2014). Elaboración de un instrumento internacional jurídicamente vinculante sobre las empresas transnacionales y otras empresas con respecto a los derechos humanos. A/HRC/26/L.22/Rev.1, del 25 de junio de 2014.
- Comisión de Integridad Pública y Transparencia. (2023). *Estrategia Nacional de Integridad Pública*, p. 137.
- CORFO. (s. f.). *Procesos de Consultas Indígena Salar de Atacama*. Recuperado el 24 de septiembre de 2025 de <https://corfo.cl/sites/cpp/consulta-indigena-general/>
- Empresas Sumando Valor. (2024). Resultados de *Empresas sumando valor 2024*, <https://sumandovalor.cl/tendencias/sumando-valor-2024-42-mas-de-reportes-publicados-en-comparacion-al-2023/>
- Global Reporting Initiative. (2022), *The GRI Perspective - Better human rights reporting, needed now, but how?* www.globalreporting.org/media/1fjcdoei/gri-perspective-human-rights-reporting.pdf

- Gobierno de Chile. (2023). *Estrategia Nacional del Litio*.
- INDH. (2011) *Misión de Observación en Quintero - Puchuncaví - La Greda*.
- INDH. (2012). *Informe Anual sobre la situación de los derechos humanos en Chile 2012*.
- INDH. (2012 b). *Misión de observación en Freirina*, Región de Atacama.
- INDH. (2012). *Empresas y Derechos Humanos*, Serie de Cuadernillos sobre temas emergentes.
- INDH. (2013). *Misión de observación en Alto El Loa*, Región de Antofagasta.
- INDH. (2013). *Misión de Observación en la Región de la Araucanía 2013: Proyectos de Inversión en Tierras y Territorios Indígenas Mapuche*.
- INDH. (2014). *Misiones de observación a la provincia de Petorca*, Región de Valparaíso
- INDH. (2015). *Misión de observación en el Valle de Choapa*, Región de Coquimbo.
- INDH. (2015). *Misión de Observación a la Comunas de Copiapó, Tierra Amarilla y Chañaral*, Región de Atacama.
- INDH. (2016). *Misión de Observación Chiloé y Llanquihue*.
- INDH (2018). *Misión de observación a la comuna de Tiltil*, Región Metropolitana.
- INDH. (2018). *Misión de Observación Contaminación bahía de Quintero Puchuncaví*.
- INDH (2018). *Misión de observación en el Alto Biobío*, Región del Biobío.

- INDH. (2022) *Informe Anual sobre la situación de los de derechos humanos en Chile 2022*.
- INDH. (2022) Misión de Observación Contaminación bahía de Quintero Puchuncaví, seguimiento a las recomendaciones.
- INDH. (2023) *Misión de observación sobre relaves de la Mina Los Bronces, perteneciente a la empresa Anglo American S.A., en la Región Metropolitana*.
- INDH. (2024) *INDH en Terreno Informe sobre acceso al agua en la provincia de Chiloé*.
- INDH e Instituto Danés de Derechos Humanos. (2018). *Guía de Derechos Humanos y Empresas en Chile*, segunda versión.
- INDH e Instituto Danés de Derechos Humanos. (2021). *Informe Industria Salmonera en Chile y Derechos Humanos* (p. 367).
- Instituto Danés de Derechos Humanos. (2025). *Una combinación inteligente de medidas sobre empresas y derechos humanos en América Latina*.
- Ibáñez, J.E., Loyola, F., Cerda, R., Ciappa, C., Guerra, L., Precht, A. y Albornoz, B. Pontificia Universidad Católica de Chile, Facultad de Derecho (2020). *Compilado de informes Estudio de actualización, evaluación del Plan de Acción Nacional de Derechos Humanos y Empresas, y propuesta para la elaboración de su segunda versión para la Subsecretaría de Derechos Humanos*. Santiago, Chile, Programa de Sostenibilidad Corporativa Facultad de Derecho UC.
- Iñigo, L., e Iglesias, D. (2025). *Introducción al estudio de empresas y derechos humanos, temas, conceptos y materiales*.
- Miranda, C. y Rayman, D. (2023). *Transparencia en materia de sustentabilidad corporativa desde una perspectiva de derechos*

humanos, en *Informe Anual sobre la situación de derechos humanos en Chile 2023*, Centro de Derechos Humanos de la Universidad Diego Portales.

- OCDE. (2018). *Guía de la OCDE de debida diligencia para una conducta empresarial responsable*.
- OCDE. (2018). Grupo de trabajo sobre conducta empresarial responsable revisión por pares del Punto Nacional de Contacto de Chile OCDE, 6-7 de marzo de 2018.
- OCDE. (2024). *Evaluación de desempeño ambiental Chile. Aspectos destacados 2024.pdf*.
- OCDE. (2025). *Behind ESG ratings Unpacking sustainability metrics*.
- Ortega, D. (junio de 2019). *Derechos Humanos y Empresas: La necesidad de revisar la efectividad de las iniciativas emprendidas*.
- Ortega, D. Parra, A. y Schönsteiner, J. (2022), *Derechos humanos y empresas. Acceso a remedios* (Der Ediciones, Chile).
- Pacto Global. (s. f.). *Quiénes Somos – Pacto Global ONU*. Recuperado 8 de abril de 2025, de <https://www.pactoglobal.cl/nosotros/somos/>
- PNC (2025) *Estatutos Comité Espejo del Punto Nacional de Contacto*. https://www.subrei.gob.cl/docs/default-source/punto-nacional-de-contacto/estatutos_pnc_25_subrei_v2.pdf?sfvrsn=a58a9029_1
- PNC. (2025a). *Plan Anual Promocional 2024-2025, del Punto Nacional de Contacto y el Comité Espejo*. https://www.subrei.gob.cl/docs/default-source/punto-nacional-de-contacto/vf-plan-anual-promocional-2024-2025_ok.pdf?sfvrsn=4086434a_1
- PNUD. (2018). *Conflictos mineros y socioambientales en América Latina: Monitoreo ambiental comunitario como herramienta clave*

para construir transparencia y confianza. <https://www.undp.org/es/latin-america/comunicados-de-prensa/conflictos-mineros-y-socioambientales-en-america-latina-monitoreo-ambiental-comunitario-como-herramienta-clave>

- Programa de Sostenibilidad Corporativa PUC. (2024). *Tercer Diagnóstico sobre Empresas y Derechos Humanos Chile 2024.*
- SEP. (2021). *Código SEP.* <https://www.sepchile.cl/wp-content/uploads/2023/02/Codigo-Sep-v.2021.pdf>.
- Subsecretaría de Derechos Humanos. (2022). *2° Plan de Acción Nacional de Derechos Humanos y Empresas (2022-2025).* https://www.planderechoshumanos.gob.cl/doc/GEN/2%C2%BAPAN_2022-2025-2.pdf
- Subsecretaría de Derechos Humanos. (2023). *Informe de resultados Diálogos Pre-Legislativos, Anteproyecto de Ley de Debida Diligencia en Derechos Humanos.* https://www.derechoshumanos.gob.cl/wp-content/uploads/2025/07/8.-Informe-DIFUSION-Final_Dialogos-Prelegislativos-2023_221024.pdf
- Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales. (agosto de 2023). *Qué formas han adoptado las regulaciones de debida diligencia.* <https://www.subrei.gob.cl/sala-de-prensa/noticias/detalle-noticias/2023/08/01/qu%C3%A9-formas-han-tomado-las-regulaciones-de-debida-diligencia>.
- Schönsteiner, D. J., Araya, F., Soto, P. y Varas, K. (s. f.). *Estudio de Línea Base sobre Empresas y Derechos Humanos.* 17.
- Smart, S. (2024). *La legislación sobre debida diligencia de empresas y derechos humanos en Chile: influencias internacionales en un eminente debate nacional en Iglesias, D, Del Valle, E. y Marullo, M.C., editores, Hacia la debida diligencia obligatoria en derechos humano, propuestas regulatorias y lecciones aprendidas, (COLEX).*



CAPÍTULO 4

Garantías del derecho a la libertad de expresión y límites a los discursos de odio

Ilustración: **Francisco Olea**

Capítulo 4: el derecho a la libertad de expresión y Los límites a los discursos de odio¹

I. Antecedentes

El derecho a la libertad de expresión es un componente esencial de una sociedad democrática, y así es reconocido en los principales tratados internacionales de derechos humanos. La *Convención Americana sobre Derechos Humanos* la define en su artículo 13 como el derecho de toda persona a la libertad de pensamiento y de expresión que “comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección”. Asimismo, señala que “el ejercicio del derecho no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores”. A partir de esta definición, se subraya la importancia del derecho a la libertad de expresión no solo para el desarrollo individual, sino también para el progreso social y la formación de una opinión pública informada.

En Chile, este derecho se encuentra reconocido en la Constitución Política de la República, y asegura a todas las personas la libertad de emitir opinión y la de informar, sin censura previa, en cualquier forma y por cualquier medio. Esto implica tanto la libertad de expresar pensamientos y juicios personales como la posibilidad de acceder

1. Agradecemos por su tiempo y disposición a las siguientes personas entrevistadas: Georgiana Braga-Orillard (PNUD), Tatiana Orellana (Ministerio de la Mujer y Equidad de Género), Paloma Galaz (Ministerio de la Mujer y Equidad de Género), Catalina Figueroa (Ministerio de la Mujer y Equidad de Género), Carina Foladori (Ministerio de la Mujer y Equidad de Género), Rocío Alorda (Colegio de Periodistas), Consuelo Gutiérrez (Ministerio Secretaría General de Gobierno), Karen Cea (CNTV), Alejandra Petrasic (CNTV), Ramón Gómez Roa (MOVILH), Simón Escoffier (Pontificia Universidad Católica), Jorge Ortiz (Pontificia Universidad Católica), Sebastián Montenegro (CNTV), Cristian Sanzana (CNTV), y Cristian Prinea (Fundación Todo Mejora).

a diversas fuentes de información y de difundir ideas, críticas o propuestas sin injerencias indebidas del Estado u otros actores.

De este modo, la libertad de expresión es una condición necesaria para garantizar el pluralismo y el libre debate de las ideas en democracia, así como para fomentar la participación en la vida pública, por lo tanto, cualquier actividad que amenace su ejercicio pleno y responsable debe ser motivo de preocupación. Con todo, este no es un derecho absoluto y admite restricciones legítimas. Existen numerosas reflexiones y debates sobre la forma más adecuada y las condiciones que debe cumplir una limitación desde la perspectiva de derechos humanos, por ejemplo, cuando la libertad de expresión entra en conflicto con el ejercicio de otros derechos fundamentales o con intereses públicos legítimos, como el derecho a la honra o la privacidad de las personas o, de manera más radical, cuando aduciendo la libertad de expresión, se incentivan discursos que atentan contra el orden público y la seguridad ciudadana, entre otros.

En relación con el ejercicio de este derecho se suelen identificar a lo menos dos categorías de amenazas. La primera engloba las acciones que buscan limitar la libre circulación de información y opiniones. Esto incluye la intervención de la autoridad mediante la censura y la presión, la penalización de la opinión política, la restricción del acceso a información pública, y la concentración de la propiedad de los medios de comunicación, que impacta la pluralidad de las fuentes de información². La segunda se enmarca en los usos de la libertad de expresión que pueden derivar en discursos atentatorios contra personas o grupos de personas, tensionando los límites de este derecho. La manifestación más

2. En Chile, un levantamiento longitudinal del Observatorio del Derecho a la Comunicación (ODC), a través del monitoreo de agresiones a la prensa (2024) reveló que durante el periodo 2023-2024 se consolidó la estigmatización como herramienta para desacreditar a periodistas, especialmente en redes sociales. También han aumentado los procesos judiciales contra medios locales y prensa digital independiente, mayormente impulsados por figuras públicas y autoridades políticas, una situación que genera presiones al libre ejercicio de la profesión y obstaculiza el acceso a la información de interés público (ODC, Observatorio del Derecho a la Comunicación, 2024).

radical y dañina de este fenómeno se encuentra en los discursos de odio que, por su naturaleza, incitan a la discriminación, hostilidad o violencia contra ciertos grupos o personas por sus características demográficas o por su pertenencia social. De esta manera crean ambientes de miedo y opresión, e inhiben, entre otros efectos, la participación plena de la ciudadanía en la vida pública.

Aunque el *discurso de odio* carece de una definición universal, se puede identificar porque se manifiesta a través de la incitación, amenaza o motivación a actos violentos; suele emplear un lenguaje exagerado, impreciso y engañoso, y utiliza estereotipos e imágenes peyorativas para reproducir prejuicios y miedos hacia un grupo específico. Para lograr sus objetivos recurre a la intimidación, difamación y desinformación.

Por lo tanto, monitorear los discursos de odio es un ejercicio crucial que no solo contribuye a prevenir y combatir potenciales crímenes, terrorismo y propagación del extremismo, sino que también previene la violencia de género, contribuye a la lucha contra el racismo y la discriminación, la protección de las minorías, el sostenimiento de la paz social, y la promoción de la participación de mujeres, niños, niñas y jóvenes. En este contexto, el monitoreo de este fenómeno resulta aún más necesario en tiempos en que las redes sociales funcionan como una caja de resonancia que replica y amplifica estas expresiones. La organización no gubernamental *Derechos Digitales* advirtió que las plataformas de redes sociales aplican criterios alejados de los estándares de derechos humanos para evaluar si un contenido califica como discurso de odio (Derechos Digitales y Díaz Hernández, 2020, pág. 16-18).

Al respecto, en los últimos años se ha generado un debate importante sobre el rol de las plataformas y cómo debieran resguardar, fomentar y cuidar el ejercicio de la libertad de expresión. Por ejemplo, en 2018, el fundador de Meta, Mark Zuckerberg, anunció el nacimiento del *Oversight Board*³ (consejo asesor), que se constituyó con el fin de determinar si

3. <https://www.oversightboard.com/>

las decisiones de las plataformas de su empresa (*Facebook, Instagram y Threads*) para eliminar o mantener ciertos contenidos, se alineaban con sus políticas, valores y compromisos en materia de derechos humanos. Asimismo, este organismo se encargó de elaborar recomendaciones para abordar problemáticas como la desinformación relacionada con el COVID-19, individuos peligrosos y el lenguaje que incita al odio.

Siete años después, en un marco político y global donde la hostilidad, las descalificaciones y las noticias falsas abundan, Zuckerberg anunció el abandono del uso de verificadores independientes de información en las plataformas de *Facebook* e *Instagram*, aludiendo que las regulaciones realizadas hasta el momento ponían en riesgo la libertad de expresión y poniendo en entredicho el trabajo del *Oversight Board*⁴.

Por el contrario, en países como India, Indonesia o Brasil, el principio ha sido regular las plataformas para resguardar la libertad de expresión. En Brasil, por ejemplo, la Corte Suprema dictaminó que las plataformas digitales son responsables del contenido de los usuarios. En la práctica, el fallo de junio de 2025 obligó a gigantes tecnológicos como *Google, X y Meta* a supervisar y eliminar contenido que incite al odio, al racismo y a la violencia, e introduce el concepto de *fallo sistémico*, que responsabiliza a los proveedores cuando no adoptan medidas preventivas o no eliminan contenido ilegal⁵. El modelo europeo ha seguido el mismo criterio pues, a través de la *Ley de Servicios Digitales* –que entró en vigencia en 2024– estableció obligaciones legales para toda la Unión Europea y todos los servicios digitales que conectan a las personas con bienes, servicios o contenidos, incluidos nuevos procedimientos para una eliminación más rápida de contenido ilegal, así como una protección integral de los derechos fundamentales de las personas usuarias en línea⁶.

4. <https://www.bbc.com/mundo/articles/clyjlp66q2po>

5. <https://restofworld.org/2025/brazil-social-media-content-ruling/>

6. Para mayor información, ver análisis comparado de la Biblioteca del Congreso Nacional. https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/33691/2/BCN_REGULACION_EUROPEA_DE_SERVICIOS_DIGITALES__f_.pdf

Sobre este debate, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Volker Türk, ha señalado que la libertad de expresión exige que las personas puedan expresar, buscar y recibir información, y en ese ámbito, una regulación deficiente de las redes sociales puede restringir esta libertad al silenciar voces y limitar el acceso a la información, o también al permitir la desinformación, lo que distorsiona la realidad, fractura sociedades y socava el debate público. El Alto Comisionado ha propuesto que las empresas de plataformas digitales asuman una mayor responsabilidad por sus acciones y omisiones en relación con el respeto de los derechos humanos. Esto implica exigirles la debida diligencia en sus operaciones y mayor transparencia en sus políticas y prácticas relativas a la incitación al odio⁷.

La agenda nacional no ha estado ajena a este debate. Este año, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados en Chile (ACNUR) publicó el estudio *Odio viral: desinformación, noticias falsas y discursos de odio en redes sociales contra personas extranjeras residentes en Chile*, que muestra cómo los contenidos en redes sociales y medios tradicionales pueden influir en la percepción social sobre la movilidad humana, revelando que el 57,7% de las percepciones en redes sociales sobre refugiados, migrantes y personas con necesidad de protección internacional en Chile son negativas; el 91,1% de la población relaciona la migración con la criminalidad; el 62% considera que el impacto de la migración en Chile ha sido predominantemente negativo,

7. La opinión del Alto Comisionado está disponible en <https://www.oacnudh.org/regular-el-discurso-de-odio-en-linea-para-evitar-danos-no-equivale-a-censurar-volker-turk/>

y el 54% de las personas encuestadas reconoce que las redes sociales incrementan el discurso de odio (ACNUR, 2025)⁸.

En el caso de la desinformación en Chile, un ejemplo reciente en el contexto preelectoral fue el reportaje emitido el 3 de septiembre en *Chilevisión* (CHV), referido a una red de *bots* destinados a desprestigiar a las candidatas a la presidencia Evelyn Matthei (UDI) y Jeannette Jara (PC). En esa línea, a fines de julio, la candidata Matthei había denunciado públicamente que existía una campaña de difamación “asquerosa” y “sucias” en su contra, destinada a cuestionar su salud mental a través de la edición malintencionada de videos difundidos a través de cuentas anónimas en redes sociales. Casos como este, que demuestran un ensañamiento específico contra las mujeres en política, han generado cuestionamientos sobre la integridad del proceso democrático y el rol de las plataformas digitales, y han expuesto la vulnerabilidad del ecosistema informativo ante campañas coordinadas cuyo propósito deliberado es desinformar e influir negativamente en la imagen de figuras políticas clave⁹.

8. Estudio de cinco etapas. i) Escucha social: uso de la herramienta *Meltwater* para analizar las conversaciones en redes sociales y capturar el sentimiento general hacia las personas refugiadas y migrantes en Chile; ii) Análisis de medios tradicionales: evaluación de la cobertura mediática en prensa, televisión y radio para entender cómo se representan los temas relacionados con la movilidad humana, el desplazamiento forzado y el mandato de las organizaciones humanitarias; iii) Encuesta: aplicación a una muestra de 1.690 casos, de un cuestionario con preguntas sobre actitudes, percepciones y comportamientos hacia las personas refugiadas y migrantes, así como sobre la exposición a discursos de odio y desinformación; iv) Entrevistas en profundidad a representantes de la sociedad civil, personas académicas, personal de Naciones Unidas, periodistas y comunicadores, autoridades locales y nacionales, y v) Análisis de información y discursos de odio: monitoreo de las redes sociales y los medios tradicionales para identificar y analizar los mensajes de desinformación, incluida la evaluación de la frecuencia, contenido e impacto de estos mensajes en la percepción pública. Estudio completo en https://www.acnur.org/sites/default/files/2025-08/Cuadernillo_VF.pdf

9. Este fenómeno no es nuevo y, entre los episodios anteriores, otro momento en que ha alcanzado amplio debate público fue durante los procesos constitucionales. Para un balance de ambos procesos ver www.fastcheck.cl/2023/12/22/el-segundo-proceso-constitucional-tuvo-un-79-menos-desinformacion-que-el-primer-proceso/

Otro caso es el que involucró al diputado Sergio Bobadilla Muñoz (UDI). En mayo de este año, el parlamentario publicó mensajes en la red social X a partir de información manipulada, asegurando que la periodista Josefa Barraza mantenía una presunta relación sentimental con el líder de la *Coordinadora Arauco Malleco* (CAM), Héctor Llaitul. La periodista presentó una querrela interponiendo una solicitud de desafuero¹⁰ que fue acogida por la Corte de Apelaciones de Valparaíso el 4 de septiembre de 2025, por su presunta responsabilidad como autor del delito de injurias graves con publicidad¹¹. Finalmente, el 3 de noviembre de 2025, la Corte Suprema revocó la sentencia y rechazó la solicitud de desafuero contra el diputado, por 8 votos contra 5.

En una arista complementaria, junto con la proliferación de la desinformación y los discursos de odio, se observa la emergencia de narrativas negacionistas sobre los crímenes de lesa humanidad perpetrados durante la dictadura en Chile, lo que ha generado tensión en torno a los límites de la libertad de expresión. Un hito relevante en esta discusión fue el pronunciamiento del Tribunal Constitucional, en 2020, cuando se refirió a la inconstitucionalidad de incluir una sanción al negacionismo en el proyecto de ley que busca tipificar el delito de incitación a la violencia (Boletín N° 11424-17). Esta sentencia generó un amplio debate, dividiendo opiniones entre quienes argumentan que la sanción del negacionismo es necesaria para proteger la memoria histórica y evitar la revictimización, y quienes defienden una concepción más amplia de la libertad de expresión, incluso para

10. Causa penal Rol N° 883-2025.

11. Las personas defensoras de derechos humanos están especialmente expuestas a violencia y, como ha señalado la Corte IDH, los Estados tienen “la obligación de adoptar medidas especiales de protección de las defensoras y defensores, acordes con las funciones que desempeñan, contra los actos de violencia que regularmente son cometidos en su contra, y entre otras medidas, deben protegerlos cuando son objeto de amenazas para evitar los atentados a su vida e integridad y generar las condiciones para la erradicación de violaciones por parte de agentes estatales o de particulares e investigar sería y eficazmente las violaciones cometidas en su contra, combatiendo la impunidad”. (Corte IDH, caso Fleury y otros vs. Haití. Sentencia de 23 de noviembre de 2011, párr. 81). La situación de las personas defensoras de derechos humanos en Chile fue abordada en el Informe Anual 2024 del INDH.

discursos considerados ofensivos o erróneos. La resolución del Tribunal Constitucional destacó la dificultad de conciliar el derecho a la libre expresión con la necesidad de proteger la dignidad de las víctimas y prevenir la banalización de atrocidades históricas¹².

Cuadro 1. Definiciones de discurso de odio

En el derecho internacional de los derechos humanos no existe aún una definición universal de *discurso de odio*. Sin embargo, los tratados internacionales y regionales de derechos humanos cuentan con una variedad de estándares que definen características del discurso de odio a fin de limitar su uso. En un contexto cotidiano, el uso del término y su significado varían, al igual que las exigencias de su regulación. Esto explica buena parte de la confusión que existe en torno al concepto.

La *Estrategia y Plan de Acción de las Naciones Unidas sobre el Discurso de Odio* desarrollada en 2019 lo define como toda comunicación “oral, escrita o conductual que ataque o utilice un lenguaje peyorativo o discriminatorio contra una persona o un grupo por su identidad, es decir, por su religión, etnia, nacionalidad, raza, color, ascendencia, género u otro factor de identidad”.

De acuerdo con este documento, el discurso de odio tiene tres características principales:

12. Tribunal Constitucional, Sentencia rol 9529-2020, del 19 de noviembre de 2020. Véase discusión desarrollada en el punto sexagésimo primero de las conclusiones, especialmente desde el punto c3 en adelante, referido al vínculo de los derechos humanos con el derecho internacional.

1. Se puede **transmitir a través de cualquier forma de expresión**, incluidas imágenes, caricaturas, memes, objetos, gestos y símbolos, y se puede difundir de manera online u offline.
2. Es **discriminatorio** (parcial, intolerante o fanático) o **peyorativo** (prejuiciado, despectivo o degradante) hacia un individuo o grupo.
3. Menciona **factores de identidad** reales o percibidos de un individuo o un grupo, entre ellos, religión, etnia, nacionalidad, raza, color, ascendencia, género, pero también características como idioma, origen económico o social, discapacidad, estado de salud o identidad de género entre muchas otras.

¿Cómo identificar un discurso de odio?

Se está frente a un discurso de odio cuando éste desvaloriza o criminaliza a una persona o grupo de personas, utiliza etiquetas reduccionistas o deshumanizantes para definir a personas de un colectivo vulnerable, apela al miedo o a la alarma social sin una base rigurosa para discernir, no contextualiza ni ofrece datos objetivos y, finalmente, culpa a dicho colectivo de los problemas de la sociedad.

Es importante resaltar que existen otros tipos de discursos que, si bien no son de odio, pueden cumplir con algunas de las características mencionadas. El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2025) los categoriza del siguiente modo:

- **Desinformación:** asociada a información falsa y que se creó intencionalmente para causar daño a una persona, grupo social, organización o país.
- **Malinformación:** asociada a información basada en hechos reales, pero que se manipuló con el fin de infligir daño a una persona, organización o país.
- **Discurso tóxico:** comunicación que busca la exclusión, diferenciación de otros o deslegitimación de una persona, grupos o institución.

Fuente: elaboración propia a partir del manual *Discurso de Odio*, realizado por Article 19 (2015) y el informe de implementación de *eMonitor+* del PNUD (2025).

Finalmente, otra vertiente de discursos que han amenazado la libertad de expresión se relacionan con las llamadas *cancelaciones* o *funas* en redes sociales u otros ámbitos. Estas prácticas, que han adquirido una relevancia creciente en la era digital, buscan señalar públicamente a personas, a menudo sobre la base de acusaciones de presuntos delitos o simplemente por la emisión de opiniones consideradas controversiales o inaceptables, afectando no solo a la persona expuesta públicamente, sino también a quienes, alegando ser víctimas, adoptan una actitud de agresión al realizar dichas publicaciones (Dorante y Diario Constitucional, 2020).

El impacto de estas acciones tiene al menos dos expresiones. En primer lugar, afecta directamente a la persona expuesta públicamente, quien al no tener capacidad de defensa adecuada por la rapidez con la que se propaga la acusación, recibe una sentencia social que puede terminar en un daño reputacional irreparable, con consecuencias profesionales (como la pérdida de empleo), exclusión social y, en casos extremos, con ataques a su integridad personal. En segundo lugar, quizás de manera menos evidente, estas prácticas también afectan a quienes, siendo víctimas o defensores de ciertas causas, pueden terminar actuando como victimarios. Si bien el propósito puede ser la denuncia de una injusticia, la forma en que se ejecutan estas *cancelaciones* a menudo derivan hacia la difamación, el acoso y la incitación al odio. Esta dinámica genera un ambiente que, lejos de fomentar un debate o la rendición de cuentas, instaura un clima de miedo y autocensura. La consecuencia es una disminución de la pluralidad de voces y un riesgo latente de que la libertad de expresión se vea coartada por el temor a ser el próximo objetivo de una *funa* (Dorante y Diario Constitucional, 2020).

Al respecto, es importante mencionar el impacto asociado a la exposición de las personas que realizan este tipo de denuncias, toda vez que quedan al arbitrio de la opinión pública, sufriendo en ocasiones nuevas formas de vulneración, además de las denunciadas en primer término. Por lo tanto, este fenómeno puede erosionar desde distintos frentes el derecho a la honra y la presunción de inocencia, y socavar el intercambio libre y diverso de ideas.

En este contexto, el capítulo analiza el cumplimiento de las garantías de libertad de expresión en el país y su relación con la regulación de discursos de odio. También se identifican y describen las obligaciones y estándares internacionales en la materia, las acciones adoptadas por el Estado y, finalmente, se determinan las brechas entre obligaciones de derechos humanos y acciones estatales en este ámbito.

Como se expondrá, desde un enfoque de derechos humanos, la respuesta al desafío que plantean los discursos de odio no reside en la tipificación penal de las expresiones, sino en la implementación de una estrategia que fortalezca la sensibilización sobre el tema, fomente el pensamiento crítico junto con la capacidad de discernir entre la información y la desinformación, y promocióne la tolerancia y el respeto a la diversidad. Igualmente, es indispensable una regulación adecuada de los espacios digitales que permita cautelar el ejercicio de la libertad de expresión sin incurrir en la censura, y que garantice la responsabilidad de las plataformas ante la propagación de contenidos dañinos. Finalmente, la forma más efectiva de combatir los mensajes discriminatorios y violentos, fortalecer la democracia y su valoración por parte de la ciudadanía, es favorecer las condiciones para un debate público robusto, en el marco de reglas claras que garanticen la participación y el respeto de las diferencias.

IV. Estándares internacionales de derechos humanos en materia de libertad de expresión y discursos de odio

El derecho a la libertad de expresión es un pilar fundamental en los instrumentos de derechos humanos. En el sistema universal está consagrado en el artículo 19 tanto de la *Declaración Universal de Derechos Humanos* como del *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*; en el sistema regional, este derecho está garantizado por el artículo 13 de la *Convención Americana sobre Derechos Humanos* (CADH).

En el ámbito regional, la Corte IDH ha declarado que la libertad de expresión contempla una titularidad amplia, dirigida a toda persona, en condiciones de igualdad y sin discriminación. Además, incluye una dimensión individual consistente en el derecho “a utilizar cualquier medio apropiado para difundir opiniones, ideas e información y hacerlo llegar al mayor número de destinatarios [...] y una colectiva o social, consistente en el derecho de todos a conocer opiniones, relatos y noticias vertidas por terceros” (Corte IDH. Caso Baraona Bray vs. Chile, 2022, párr. 102).

En principio, toda forma de discurso está protegida por el derecho a la libertad de opinión y expresión. Esto implica que existe una presunción de *cobertura desde el principio*, que implica que “todas las formas de discurso están protegidas por el derecho a la libertad de expresión, independientemente de su contenido y de la mayor o menor aceptación social y estatal con la que cuenten” (Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, 2025, párr. 45) que se aplica para todo tipo de expresiones, incluso aquellas que “ofenden, chocan, inquietan, resultan ingratas o perturban, que puedan resultar ofensivas, chocantes o perturban al Estado o a cualquier sector de la población. Así lo exige el pluralismo, la tolerancia y el espíritu de apertura, sin los cuales no existe una sociedad democrática” (Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, 2025, párr. 46).

Sobre la base de que la libertad de expresión puede afectar el ejercicio de otros derechos humanos, ciertos discursos quedan excluidos de su protección, entre ellos, la propaganda en favor de la guerra y la apología del odio nacional, racial o religioso que incite a la discriminación, hostilidad o violencia (discursos de odio) (Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, 2025).

A partir de estas definiciones, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión del sistema interamericano de derechos humanos ha propuesto una tipología que distingue entre discursos *protegidos*, por su forma o contenido, y *no protegidos*.

Cuadro 2. Tipos de discursos según su protección y tipos concretos de expresiones

Tipos de discursos	Tipos de expresión
Protegidos según su forma	• Hablar, es decir, expresar oralmente los pensamientos, ideas, información u opiniones. • Utilizar el idioma que elijan para expresarse. • Escribir, es decir, expresar en forma escrita o impresa los pensamientos, ideas, información u opiniones en el idioma elegido por quien se expresa. • Difundir las expresiones habladas o escritas de pensamientos, informaciones, ideas u opiniones, por los medios de difusión que se elijan para comunicarlas al mayor número posible de destinatarios. • Manifestarse pública y pacíficamente. Abarca tanto reuniones privadas como reuniones en la vía pública, ya sean estáticas o con desplazamientos. • Interponer recursos judiciales o realizar acciones políticas para la defensa de la democracia, el Estado de derecho o los derechos constitucionales como medios para ejercer la libertad de expresión. • Expresión artística o simbólica, difusión de la expresión artística, y acceso al arte, en todas sus formas. • Buscar, recibir y acceder a expresiones, ideas, opiniones e información de toda índole. • Acceder a la información sobre sí mismo, contenida en bases de datos o registros públicos o privados, con el derecho correlativo a actualizar, rectificar o enmendar. • Poseer información escrita o en cualquier otro medio, su transporte y distribución. • Protesta social y ejercicio del derecho a huelga por parte de trabajadores y trabajadoras, así como su participación en sindicatos y agrupaciones. • Ejercer la libertad académica. • Expresar elementos esenciales de la identidad o dignidad personales.

Protegidos según su contenido	En principio, rige la presunción de cobertura <i>ab initio</i> para todo tipo de expresiones, incluso para aquellos discursos ofensivos, chocantes o perturbadores. Además, existen discursos especialmente protegidos, debido a sus temáticas: • Discursos sobre asuntos de interés público: políticos, incluido el discurso opositor; denuncias sobre corrupción; sobre personas funcionarias públicas en ejercicio de sus funciones y sobre personas candidatas a ocupar cargos públicos; relativos a información ambiental; relacionados a la lucha contra a las violencias y discriminación contra las mujeres por razones de género y a la igualdad de género. • Discursos que expresan elementos esenciales de la identidad o dignidad personales: elementos que expresan la identidad de una etnia; de la identidad religiosa; que expresan la orientación sexual y la identidad de género.
Discursos no protegidos	• Propaganda en favor de la guerra y apología al odio que constituya incitación a la violencia. • Incitación directa y pública al genocidio. • Explotación sexual infantil.

Fuente: elaboración propia a partir del Informe *Marco jurídico interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión: Actualización 2025*, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, 2025, párr. 28-139.

Cabe destacar que ciertas expresiones, incluso dentro de los discursos protegidos, pueden provocar perjuicios o daños sobre los derechos de otras personas, también reconocidos por los tratados internacionales y la Constitución Política de Chile, tales como la honra, dignidad o vida privada. Por ese motivo, la amplia protección de este derecho está sujeta a la adopción de *responsabilidades ulteriores*, que indican que el ejercicio de la libertad de expresión no es absoluto y, bajo ciertas reglas, puede ser restringido¹³.

13. Asimismo, para garantizar la prohibición de censura previa, la determinación de consecuencias por el ejercicio abusivo de este derecho siempre debe ser posterior a su ejercicio, a través de *responsabilidad ulterior*.

En este marco, la *Convención Americana sobre Derechos Humanos* (CADH) establece reglas específicas para la limitación de derechos. En su artículo 30 permite restricciones solo si se dictan conforme a leyes “por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas”. Además, el artículo 32 señala tres límites claros: “los derechos de los demás, la seguridad de todos y las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática”. En cuanto a la libertad de opinión y expresión, el artículo 13.2 de la CADH establece condiciones específicas para su restricción que deben “estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar: a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas”.

Sobre esta base, la Relatoría Especial regional ha sistematizado los siguientes requisitos establecidos por la Corte IDH para las limitaciones a la libertad de expresión: 1) deben ser establecidas mediante leyes claras y precisas; 2) deben buscar el cumplimiento de objetivos imperiosos autorizados por la CADH; y 3) deben ser necesarias en una sociedad democrática para el logro de estos fines, estrictamente proporcionales a la finalidad que persiguen, e idóneas para alcanzar el objetivo imperioso deseado (Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, 2025).

En relación con las acciones frente a este tipo de discursos, el Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión de Naciones Unidas, Frank La Rue, distinguió tres tipos de expresiones y cuál debe ser la respuesta apropiada, desde una perspectiva de derechos humanos: 1) aquella que constituye un delito según el derecho internacional y puede dar lugar a enjuiciamiento penal; 2) la expresión que no es punible como delito, pero puede justificar una restricción y una demanda civil; y 3) la expresión que no da lugar a sanciones penales o civiles, pero aun así plantea problemas en términos de tolerancia, civismo y respeto por los demás (Naciones Unidas, 2011, párr. 18).

Al respecto, la Corte IDH ha sentado su jurisprudencia sobre la *responsabilidad ulterior* por el ejercicio abusivo de este derecho, y también sobre la necesidad de que las restricciones que se impongan estén previstas en la ley, sean necesarias y proporcionales. También ha señalado que la vía penal es “el medio más restrictivo y severo para establecer responsabilidades respecto de una conducta ilícita” (Corte IDH, caso Ricardo Canese vs. Paraguay, 2004, párr. 104), por ende, “sólo se ejerce en la medida estrictamente necesaria para proteger los bienes jurídicos fundamentales de los ataques más graves que los dañen o pongan en peligro. Lo contrario conduciría al ejercicio abusivo del poder punitivo del Estado” (Corte IDH, caso Kimel vs. Argentina, 2008, párr. 76). En 2019, la Corte IDH precisó este estándar, señalando que la vía penal no es la respuesta apropiada para restringir expresiones que sean de interés público, que se deben utilizar otros mecanismos, como la jurisdicción civil, para examinar si, en el caso concreto, se debe priorizar la protección de la libertad de expresión u otro derecho bajo análisis como la honra (Corte IDH, caso Álvarez Ramos vs. Venezuela, 2009, párr. 120-124).

Para determinar qué tipo de respuesta corresponde aplicar es necesario tener claridad sobre el tipo de discurso que se analiza, ya que, mientras el derecho a la libertad de expresión es protegido en términos amplios, también se identifica un tipo de discurso no protegido y que, de acuerdo con el derecho internacional de los derechos humanos, debe ser prohibido.

Esta prohibición figura en el artículo 20.2 del *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, que establece: “Toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia estará prohibida por la ley”. Del mismo modo, el artículo 13.5 de la CADH, advierte que la prohibición, por ley de “toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional”. Por último, el artículo 4 de la *Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial* estipula

una obligación similar sobre discriminación basada en el odio y la discriminación por motivos raciales.

Aunque la relación entre la protección amplia de libertad de expresión y la existencia de discursos específicos prohibidos podría resultar confusa, el Comité de Derechos Humanos precisó, en la Observación General N° 34 (2011), al analizar los artículos 19 y 20 del *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Político*, que “son disposiciones compatibles entre sí y se complementan” (Comité de Derechos Humanos, 2011, párr. 50). Luego recalcó que la obligación estatal de prohibir discursos sólo aplica “a las formas concretas de expresión que indica el artículo 20” (Comité de Derechos Humanos, 2011, párr. 52).

A partir de estas obligaciones y estándares, la organización internacional no gubernamental *Article 19* elaboró una propuesta de tipología de discursos de odio: 1) el discurso de odio que debe ser prohibido basado en el derecho penal internacional¹⁴ y el derecho internacional de los derechos humanos¹⁵, que exigen que los Estados prohíban determinadas formas graves de *discurso de odio*; 2) el discurso de odio que *puede* ser prohibido: los Estados pueden prohibir algunas formas de discurso de odio, siempre y cuando cumplan los requisitos del artículo 19(3) del PIDCP; y 3) el discurso de odio legal que *debería ser protegido* al amparo del artículo 19(2) del PIDCP.

14. *Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio*, artículo III(c) y el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, artículos 6 y 25.3, letra e).

15. *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* (PIDCP), artículo 20 párrafo 2.

Cuadro 3. Ejercicio de la libertad de expresión, respuestas estatales y fuentes legales

Conducta	Respuesta estatal	Fuente legal
Instigación directa y pública a cometer genocidio y otras violaciones del derecho internacional.	Debe ser prohibido	Artículo 3, letra c) de la <i>Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio</i> indica que serán castigados los actos de “instigación directa y pública a cometer genocidio”. Artículo 6 y 25.3 letra e) del <i>Estatuto de Roma</i> de la Corte Penal Internacional. El artículo 6 define genocidio como “cualquiera de los actos mencionados a continuación, perpetrados con la intención de destruir total o parcialmente a un grupo nacional, étnico, racial o religioso como tal: a) Matanza de miembros del grupo; b) Lesión grave a la integridad física o mental de los miembros del grupo; c) Sometimiento intencional del grupo a condiciones de existencia que hayan de acarrear su destrucción física, total o parcial; d) Medidas destinadas a impedir nacimientos en el seno del grupo; e) Traslado por la fuerza de niños del grupo a otro grupo”. El artículo 25.3 letra e) establece: “será penalmente responsable y podrá ser penado por la comisión de un crimen de la competencia de la Corte quien: “e) Respecto del crimen de genocidio, haga una instigación directa y pública a que se cometa”.
Todo apoyo al odio discriminatorio que constituya instigación a la discriminación, hostilidad o violencia.		Artículo 20.2 del PIDCP indica: “Toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia estará prohibida por la ley”.

El discurso de odio que puede ser restringido para proteger los derechos o la reputación de los demás o para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud pública o la moral.	Puede ser prohibido, siempre y cuando cumpla los requisitos del artículo 19(3) del PIDCP.	Artículo 19.3 del PIDCP indica que el ejercicio del derecho a la libertad de expresión entraña deberes y responsabilidades especiales, por lo tanto, “puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para a) asegurar el respeto a los derechos o la reputación de los demás; b) la protección de la seguridad nacional, el orden público, o la salud o la moral públicas”.
<i>Discurso de odio legítimo que provoca preocupación por la intolerancia que supone.</i>	Debe ser protegido	Artículo 19.2 del PIDCP indica: “Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección”.

Fuente: elaboración propia a partir de la *Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio*, el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, y el manual *Discurso de Odio* elaborado por Article 19 (2015).

De acuerdo con la doctrina y jurisprudencia sobre esta materia, la CIDH ha indicado que imponer

sanciones por el abuso de la libertad de expresión bajo el cargo de incitación a la violencia (entendida como la incitación a la comisión de crímenes, a la ruptura del orden público o de la seguridad nacional) debe tener como presupuesto la prueba actual, cierta, objetiva y contundente de que la persona no estaba simplemente manifestando una opinión (por dura, injusta o perturbadora que ésta sea), sino que tenía la clara intención de cometer un crimen y la

posibilidad actual, real y efectiva de lograr sus objetivos. (Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, 2025, párr. 132)

En cuanto a los grupos de especial protección, las obligaciones generales de respeto, protección y garantía de los derechos humanos incluyen la prohibición de discriminación sobre un catálogo no taxativo de motivos. Se debe considerar que ciertos grupos de la población se pueden ver particularmente afectados. En agosto de 2025, Irene Khan, Relatora Especial sobre libertad de opinión y expresión de Naciones Unidas, señaló que “minorías raciales, religiosas y lingüísticas, los migrantes, los refugiados, las comunidades LGBTQ+, los periodistas, los defensores de los derechos humanos y las mujeres”¹⁶ resultan especialmente afectados por acoso, desinformación, estigmatización, discurso de odio e incitación a la violencia por parte de actores estatales y no estatales. En estos casos, los Estados tienen la obligación de combatir la discriminación y estereotipos negativos en contra de las mujeres¹⁷; los pueblos indígenas (mapuche¹⁸ y otros presentes en el país) y personas LGBTIQA+¹⁹.

Finalmente, una dimensión relevante es el análisis de cómo las nuevas tecnologías han contribuido a garantizar diversos derechos humanos –como la educación y el acceso a la información– y, a su vez, han tensionado otros –como el derecho a la honra y la privacidad– porque han generado un espacio prolífico para discursos de odio. En 2001,

16. Consejo de Derechos Humanos, Amenazas a la libertad de expresión en línea en tiempos turbulentos - Informe de la Relatora Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, A/80/341, 18 agosto de 2025.

17. Tanto en la *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer* de Naciones Unidas, específicamente, en los artículos 2, 5 y 10 letra c), como en la *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer*, en el artículo 8 letra b).

18. Sobre todo si se considera que Chile cuenta con condenas de la Corte IDH por procesos penales marcados por sesgos discriminatorios, prejuicios y criminalización en contra de este grupo de la población. Corte IDH. Casos Norín Catrimán y otros. vs. Chile (2014) y Caso Huilcaman Paillama y otros vs. Chile (2024).

19. Corte IDH. Caso Atala Riffo y niñas vs. Chile (2012) y Caso Pavez Pavez vs Chile (2022).

el Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y expresión de Naciones Unidas, el Representante para la libertad de medios de comunicación de la Organización de Seguridad y Cooperación en Europa, y el Relator Especial para la libertad de expresión de la CIDH emitieron una *Declaración conjunta sobre libertad de expresión e internet* que sostenía que “la libertad de expresión rige en internet como en cualquier otro medio de comunicación [y] los Estados no deben adoptar normas separadas que restrinjan el contenido de Internet”²⁰. No obstante, en entornos digitales, los discursos de odio representan un desafío adicional que debe ser combatido con nuevas medidas de promoción y prevención, “enseñando a detectar el discurso de odio y contrarrestarlo con un discurso tolerante y antidiscriminatorio”²¹.

En 2019, David Kaye, Relator Especial de la ONU sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, abordó la situación de los *discursos de odio en línea*, señalando dos obligaciones para los Estados: 1) “la protección de los derechos humanos en un contexto fuera de línea también debe aplicarse al discurso en línea. No debería haber ninguna categoría especial de discurso de odio en línea que tenga penas superiores a las del discurso de odio en otros medios. 2) los gobiernos no deberían exigir, por medios jurídicos o amenazas extralegales, que los intermediarios tomen medidas que el derecho internacional de los derechos humanos impida a los Estados tomar directamente”²². También se refirió al rol de las empresas al respecto, recomendando “evaluar la forma en que sus productos y servicios

20. Relator Especial de Naciones Unidas sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y expresión de la ONU, Representante para la libertad de medios de comunicación de la Organización de Seguridad y Cooperación en Europa y Relator Especial para la libertad de expresión de la CIDH. *Declaración Conjunta sobre Desafíos a la Libertad de Expresión en el Nuevo Siglo*. 2001.

21. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH, *Estándares para una internet libre, abierta e incluyente*, 2017, párr. 122.

22. Consejo de Derechos Humanos, Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, “discursos de odio en línea”, A/80/341, 09 de octubre de 2019, párr. 57.

afectan a los derechos humanos de sus usuarios y el público, mediante evaluaciones periódicas y públicas del impacto en los derechos humanos”²³.

Es así que, considerando que Internet depende en gran medida de privados que facilitan su acceso, en 2017 la CIDH –citando los Principios Rectores de la ONU sobre empresas y derechos humanos– enfatizó la responsabilidad de las empresas privadas de respetar los derechos humanos y sugirió que “deberían establecer sistemas eficaces de vigilancia, evaluaciones de impacto y sistemas de denuncias accesibles y eficaces a fin de identificar los daños reales o potenciales a los derechos humanos causados por sus servicios o actividades”²⁴.

23. Consejo de Derechos Humanos, Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, “discursos de odio en línea”, A/80/341, 09 de octubre de 2019, párr. 58 a).

24. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH, estándares para una internet libre, abierta e incluyente, 2017, párr. 98.

Cuadro 4. Obligaciones del Estado para la protección del derecho a la libertad de expresión y la prohibición de discursos de odio

Obligación	Estándar	Acciones posibles para cumplir con el estándar
Respetar y garantizar el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión (artículo 19.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y artículo 13.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos).	Adoptar medidas para garantizar la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin censura previa.	Ratificar los instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos, para la protección de los derechos a la libertad de expresión y la igualdad, así como su incorporación en el marco jurídico nacional.
	Adoptar medidas relativas a <i>responsabilidades ulteriores</i> sobre el ejercicio abusivo de la libertad de expresión.	Toda restricción a la libertad de expresión debe: 1. Estar fijada por la ley en lenguaje claro y accesible a todos. 2. Debe demostrar ser necesaria y legítima para proteger los derechos o la reputación de los demás, la seguridad nacional o el orden público, y la salud o la moral públicas. 3. Debe demostrar que se trata de la medida menos restrictiva y que es proporcionada para alcanzar el objetivo fijado (párr. 41 y 77).

Prohibir y sancionar las expresiones de odio (Artículo 20 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos).	Adoptar legislación interna para prohibir y sancionar las expresiones de odio.	Aprobar legislación penal para prohibir y sancionar el <i>discurso de odio</i> sólo cuando constituya incitación a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas. Este tipo de leyes deben establecer los criterios de gravedad, intención, contenido, alcance, posibilidad o probabilidad de que cause perjuicios, inminencia y contexto (párr. 79).
		Aprobar legislación civil ante expresiones de odio que no cumplan los criterios de apología del odio, necesarios para constituir incitación a la discriminación, hostilidad o violencia. Adoptar medidas de reparación procesal y sustantiva, como restablecer la reputación, evitar la reincidencia y proporcionar una compensación financiera (párr. 80).
	Promover medidas para garantizar el respeto a los derechos de las personas víctimas de discursos de odio.	Establecer sanciones disciplinarias ante expresiones de odio provenientes de figuras políticas y autoridades públicas, como destitución del cargo y reparaciones efectivas a las víctimas (párr. 81).
		Facilitar mecanismos de contrarréplica a personas y grupos a quienes se dirigen, sistemáticamente, expresiones de odio, incluso a través de Internet (párr. 86). Promover la concientización sobre los efectos de los estereotipos negativos y la discriminación y combatirlos (párr. 75).

	Adoptar mecanismos preventivos para combatir los discursos de odio.	Establecer un sistema de datos que recoja información sobre la libertad de expresión y el discurso de odio, con el fin de contribuir a la formulación y evaluación de políticas públicas y establecer mecanismos de alerta temprana (párr. 88).

Fuente: elaboración propia a partir del *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* (artículo 19 numerales 2 y 5, y artículo 20), *Convención Americana sobre Derechos Humanos* (artículo 13 numerales 1, 2, y 5); Informe A/67/357, de Frank La Rue, Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión (Naciones Unidas, 2012); y manual *Discurso de Odio* (Article 19, 2015)

Otras acciones internacionales

Sumado a los marcos normativos establecidos en los estándares internacionales, diversas iniciativas han buscado fortalecer la protección de la libertad de expresión para contrarrestar fenómenos como la desinformación, las corrientes discursivas violentas y tóxicas, y los discursos de odio, los cuales han ganado mayor resonancia gracias al alcance de las redes sociales.

En 2012, Naciones Unidas, a través de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH), presentó el *Plan de Acción de Rabat*. Este Plan surgió para abordar el desafío global que impone la apología del odio que incita a la discriminación, la hostilidad o la violencia, y estableció tres líneas de trabajo:

- Primero, fomentar una mejor comprensión de los diversos esquemas legislativos, prácticas nacionales y políticas que existían a nivel global en relación con el discurso de odio, generando un análisis de cómo los diferentes países abordaban legalmente este fenómeno, así como las estrategias que implementan para combatirlo.

- Segundo, evaluar el estado de aplicación de la prohibición de la incitación al odio, extendiéndose no solo a la existencia de leyes, sino también a su efectividad y a los desafíos en su implementación.
- Tercero, definir medidas concretas y aplicables en estos ámbitos con el propósito de establecer una hoja de ruta para los Estados y otras partes interesadas, con la finalidad de fortalecer sus marcos legales y políticos, así como prevenir y combatir de manera más eficaz el discurso de odio, siempre en consonancia con las normas internacionales de derechos humanos (ACNUDH, s. f.).

Cuando se cumplieron cinco años de este Plan, se realizó el *Simposio Rabat +5* (2017), con el objetivo de intercambiar prácticas y examinar proyectos concretos a escala local en el marco de la iniciativa *Fe para los derechos* en distintas partes del mundo (OACNUDH, 2017²⁵).

Entre los aspectos más destacados del Plan, está la incorporación del *umbral de Rabat* para indicar cuándo una acción puede entenderse como discurso de odio y ser constitutivo de delito, basado en los aspectos declarados en el artículo 20, párrafo 2 del *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*. Considerando que la limitación a la libertad de expresión debe ser una excepción, el umbral establece seis criterios altos de cumplimiento simultáneo, para que una declaración

25. <https://www.ohchr.org/es/events/events/2017/2017-rabat5-symposium>

sea considerada como delito de odio²⁶. Esta herramienta ha permitido ordenar la discusión sobre la materia y darle una lógica operativa tanto a la observancia como a la sanción del fenómeno.

26. Los seis criterios definidos en el *Plan de Acción de Rabat* son: (1) Contexto: es de gran importancia al valorar la probabilidad de que determinadas declaraciones inciten a la discriminación, hostilidad o violencia; podría tener una relación directa con la intención y/o la causalidad. El análisis del contexto debería ubicar al discurso dentro del entorno social y político predominante en el momento en el que fue hecho y difundido; (2) Orador/a: su posición o estatus social debería ser tomada en cuenta, especialmente la reputación del individuo u organización en el contexto de la audiencia a la que se dirige el discurso; (3) Intención: el artículo 20 del ICCPR prevé la intención. La negligencia y la imprudencia no son suficientes para que un acto constituya delito según el artículo 20 del ICCPR, ya que éste incluye disposiciones sobre la “apología” e “incitación” en lugar de la sola distribución o circulación de material. Este aspecto requiere de la activación de una relación triangular entre el objeto del discurso, el sujeto del discurso y la audiencia; (4) Contenido y forma: el contenido del discurso constituye uno de los enfoques principales en las decisiones del tribunal y es un elemento esencial de la incitación. El análisis del contenido puede incluir el grado en el cual el discurso fue provocador y directo, así como la forma, estilo y naturaleza de los argumentos empleados en el discurso o el equilibrio entre los argumentos empleados; (5) Extensión del discurso: incluye elementos como el alcance del discurso, su naturaleza pública, su magnitud y el tamaño de su audiencia. Entre otros elementos se deben considerar si el discurso es público; los medios de difusión empleados, por ejemplo, por un único folleto o transmisión en los medios convencionales o a través de Internet; la frecuencia, la cantidad y la extensión de las comunicaciones; si los destinatarios tenían los medios para responder a la incitación; si la declaración (u obra) es distribuida en un entorno restringido o es fácilmente accesible al público en general; y (6) Probabilidad, incluida la inminencia: la incitación, por definición, es un delito incipiente. La acción promovida a través de discursos de incitación no tiene que ser llevada a cabo para que dicho discurso sea un delito. Sin embargo, algún grado de riesgo de daños debe ser identificado. Esto quiere decir que los tribunales tendrán que determinar si existía una probabilidad razonable de que el discurso lograra incitar una acción real contra el grupo objetivo, reconociendo que la relación debe ser bastante directa. (Consejo de Derechos Humanos, Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos acerca de los talleres de expertos sobre la prohibición de la incitación al odio nacional, racial o religioso, A/HRC/22/17/Add.4, 11 de enero de 2013)

6 CRITERIOS DEFINIDOS EN EL
PLAN DE ACCIÓN DE RABAT



Fuente: Consejo de Derechos Humanos, 2013

El 2017 se desarrolló el *Plan de Acción para Líderes y Agentes Religiosos*. Este Plan reunió recomendaciones sobre cómo los líderes y agentes religiosos pueden prevenir la incitación a la violencia y participar en la consecución de la paz y la estabilidad. Fue ideado como una herramienta para informar acerca del trabajo de los líderes y agentes religiosos, pero también para los Estados y las instituciones, las organizaciones seculares de la sociedad civil y los medios de comunicación. El *Plan* engloba las recomendaciones de una consulta de dos años que se desarrolló dentro del *proceso de Fez*²⁷, el primer en su tipo “en involucrar a líderes religiosos y agentes de diferentes credos y religiones para desarrollar estrategias de prevención contra la incitación que podría conducir a crímenes atroces. Las consultas se llevaron a cabo a escala mundial y fueron dirigidas por la Oficina de las Naciones Unidas para la Prevención del Genocidio y la Responsabilidad de Proteger (OSAPG, por sus siglas en inglés)”²⁸.

Durante 2019, la Organización de Naciones Unidas, a través de su Secretario General, António Guterres, presentó la *Estrategia y Plan de Acción para la lucha contra el Discurso de Odio*, coordinada por el Asesor Especial de las Naciones Unidas para la Prevención del Genocidio, Adama Diang. Entre los avances de esta estrategia –que fue el resultado de la colaboración entre 16 entidades del grupo de trabajo de la ONU para la lucha contra el discurso de odio– destaca una definición ampliada del *discurso de odio*, entendido como cualquier forma de comunicación de palabra, por escrito o a través del comportamiento, que sea un ataque o utilice lenguaje peyorativo o discriminatorio en relación

27. El *proceso de Fez* hace referencia a una serie de consultas individuales e informativas, principalmente con líderes y actores religiosos, aunque también contaron con la participación de funcionarios gubernamentales, entidades de las Naciones Unidas, organizaciones de la sociedad civil y especialistas en la materia, con responsabilidad en el campo de la prevención de conflictos, la construcción de la paz, el respeto de los derechos humanos y el desarrollo. Esas consultas se efectuaron entre abril de 2015 y diciembre de 2016, bajo la dirección de la Oficina de las Naciones Unidas para la Prevención del Genocidio y la Responsabilidad de Proteger.

28. <https://www.un.org/es/hate-speech/united-nations-and-hate-speech/further-un-initiatives-to-combat-hate-speech>

con una persona o un grupo sobre la base de quiénes son o, en otras palabras, en razón de su religión, origen étnico, nacionalidad, raza, color, ascendencia, género u otro factor de identidad (Naciones Unidas, 2019).

Los objetivos trazados en la Estrategia son, por un lado, aumentar los esfuerzos para abordar las causas profundas y los desencadenantes del discurso de odio, usando la educación como instrumento preventivo para promover la concienciación, y por otro, centrar las respuestas en el impacto del discurso de odio, haciendo hincapié en la colaboración con diversos agentes, y reforzando las actividades de promoción y elaborando pautas para contrarrestar determinadas narrativas.

Cuadro 5. Compromisos de la Estrategia y Plan contra los discursos de odio.

Compromiso	Acciones
Vigilancia y análisis del discurso de odio	Establecer condiciones institucionales y operativas para reconocer, vigilar y analizar las tendencias relativas al discurso de odio y recopilar datos sobre ellas.
Hacer frente a las causas profundas, factores y protagonistas del discurso de odio	Adoptar un entendimiento común sobre las causas y factores del discurso de odio, con el fin de tomar las medidas pertinentes para afrontarlo o mitigar sus efectos de la manera más eficaz posible. Las entidades pertinentes de las Naciones Unidas también deben apoyar a los agentes que combaten el discurso de odio.

Aliento y apoyo a las víctimas del discurso de odio	Mostrar solidaridad con las víctimas y aplicar medidas centradas en los derechos humanos y destinadas a combatir el discurso de odio vengativo y la escalada de la violencia. Adicionalmente, promover medidas para garantizar que se respeten los derechos de las víctimas y se atiendan sus necesidades, por ejemplo, mediante la promoción de las reparaciones, el acceso a la justicia y los servicios de orientación psicológica.
Reunión de los agentes pertinentes	Prestar apoyo para reunir a los principales agentes; redefinir los problemas para posibilitar la búsqueda de soluciones; acudir a mediadores y expertos independientes; y crear coaliciones.
Colaboración con medios de comunicación nuevos y tradicionales	Establecer y fortalecer alianzas con medios de comunicación nuevos y tradicionales para enfrentar el discurso de odio y promover los valores de la tolerancia, la no discriminación, el pluralismo y la libertad de opinión y de expresión.
Uso de la tecnología	Adaptarse a las innovaciones tecnológicas y alentar la realización de más investigaciones sobre la relación entre el uso indebido de Internet y las redes sociales para difundir el discurso de odio y sobre los factores que impulsan a las personas a cometer actos de violencia. También, colaborar con agentes del sector privado, incluidas las empresas de medios sociales, en relación con las medidas que puedan adoptar para apoyar los principios de las Naciones Unidas y para afrontar y contrarrestar el discurso de odio, fomentando las alianzas entre los gobiernos, la industria y la sociedad civil.

Uso de la educación como instrumento para afrontar y contrarrestar el discurso de odio	Tomar medidas en el ámbito de la educación formal e informal para implementar el Objetivo de Desarrollo Sostenible 4, promover los valores y las competencias de la educación para la ciudadanía mundial y aumentar la alfabetización mediática e informacional.
Promoción de sociedades pacíficas, inclusivas y justas para hacer frente a las causas profundas y los factores del discurso de odio	Concientizar sobre el respeto de los derechos humanos, la no discriminación, la tolerancia y la comprensión de otras culturas y religiones, así como la igualdad de género, incluido el mundo digital. Debe promover la comprensión mutua y el diálogo intercultural, interreligioso e intrarreligioso.
Actividades de promoción	Aprovechar la labor de promoción, tanto pública como privada, para poner de relieve las tendencias de discurso de odio que son motivo de preocupación, así como para expresar su solidaridad y apoyo a las personas o grupos que sufren ese discurso.
Elaboración de orientaciones para la comunicación externa	Utilizar las comunicaciones de manera estratégica para encarar y combatir el discurso de odio, mitigar sus efectos y contrarrestar su influencia, sin restringir el derecho a la libertad de expresión.
Aprovechamiento de las alianzas	Establecer o fortalecer las alianzas con las partes interesadas pertinentes, incluidas las que trabajan en el sector de la tecnología. La mayoría de las medidas significativas contra el discurso de odio no serán adoptadas por las Naciones Unidas, sino por los gobiernos, las organizaciones regionales y multilaterales, las empresas privadas, los medios de comunicación, los agentes religiosos y otros agentes de la sociedad civil.

Capacitar al personal de las Naciones Unidas	Fortalecer la capacidad del personal de las Naciones Unidas, a nivel directivo y no directivo, para comprender y afrontar el discurso de odio.
Apoyo a los Estados miembros	Prestar apoyo a los Estados Miembros que lo soliciten en el ámbito de la creación de capacidad y la elaboración de políticas para afrontar el discurso de odio. En este contexto, Naciones Unidas celebrará una conferencia internacional sobre educación para la prevención, que se centrará en afrontar y contrarrestar el discurso de odio y en la que participarán ministros de Educación.

Fuente: *Estrategia y Plan de Acción de las Naciones Unidas para la lucha contra el discurso de odio* (Naciones Unidas, 2019).

En los últimos diez años se han desarrollado al menos cinco iniciativas globales sobre estos temas. Por ejemplo, ante el continuo aumento de discursos de odio contra personas migrantes y refugiadas por parte de gobiernos y de la ciudadanía, en 2015, la *Alianza de Civilizaciones de Naciones Unidas* (UNAOC) lanzó la iniciativa *#SpreadNoHate*. Esta plataforma instó a los medios de comunicación internacionales a analizar el problema del discurso de odio y a explorar estrategias para mejorar la calidad de la cobertura mediática sobre la movilidad humana. Hasta ahora se han realizado cinco conferencias sobre la materia, reuniendo a periodistas de todo el mundo para conocer el estado del arte y apuntalar nuevas recomendaciones a los Estados partes.

En 2021, la *Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura* (UNESCO), con el respaldo de la Unión Europea, lanzó el proyecto *Redes Sociales para la Paz*. Implementado inicialmente como un piloto en tres países, esta iniciativa buscó fortalecer la resiliencia de las sociedades frente a la difusión de contenidos nocivos en línea, especialmente el discurso de odio que incita a la violencia. Paralelamente, la campaña tuvo como objetivo proteger la libertad de expresión y promover la paz a través del uso de tecnologías digitales, en particular, en las redes sociales.

También destaca la iniciativa de UNESCO para el desarrollo de competencias de *Alfabetización Mediática e Informacional*. El proyecto dispone cursos en línea gratuitos y abiertos para el aprendizaje asincrónico sobre sus programas MIL²⁹ y la *Alianza de la Red Universitaria de Alfabetización Mediática e Informacional* para facilitar la creación de redes e investigación. La reciente iniciativa de redes sociales *MIL CLICKS* también es parte de la estrategia de la UNESCO para fomentar la alfabetización mediática e informacional en todo el mundo.

Existen otras dos iniciativas destacables. Una es la resolución número 75/309 adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas en 2021, que definió lineamientos para “promover el diálogo y la tolerancia interreligiosos e interculturales, para contrarrestarlo”, y adicionalmente, proclamó el 18 de junio como el *Día Internacional contra el Discurso de Odio* (Naciones Unidas, 2021). La otra fue la presentación, en 2023, de la iniciativa *Cómo contrarrestar y abordar el discurso de odio en línea: una guía para los responsables de la formulación de políticas y los profesionales*, que señala las áreas de investigación y desarrollo que requieren mayor monitoreo y respuesta, y promueve una respuesta coordinada que trate las causas profundas y sus factores determinantes, así como sus efectos sobre las víctimas y las sociedades en general, y en grupos de especial protección en particular (Naciones Unidas, 2019).

En sintonía con las directrices de Naciones Unidas, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) ha impulsado diversas iniciativas en relación con la desinformación y la información errónea. Desde 2022, la OCDE ha establecido un grupo de trabajo dedicado a estas cuestiones y en su sitio web ofrece una gama de herramientas y recomendaciones para que los Estados refuercen sus mecanismos de combate contra la desinformación. Su publicación

29. La alianza *MIL* (Media Information Literacy, en inglés) de la UNESCO, conocida anteriormente como Alianza mundial para la alfabetización mediática e informacional (GAPMIL), nació como un esfuerzo para promover la cooperación internacional con el fin de garantizar que toda persona tenga acceso a las competencias en materia de medios de comunicación e información. Ver en <https://www.unesco.org/es/media-information-literacy/alliance>

más reciente es el informe *Hechos frente a falsedades: fortaleciendo la democracia a través de la integridad de la información* (OCDE, 2024). Este documento proporciona una evaluación exhaustiva de las respuestas gubernamentales dirigidas a fomentar espacios informativos plurales y basados en hechos, analizando cómo diversas dimensiones políticas interactúan para consolidar la integridad informativa, a la vez que se garantiza una protección rigurosa de las libertades fundamentales y los derechos humanos.

Finalmente, el Sistema Interamericano ha desarrollado sus actividades en esta materia a través de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, que ha centrado su abordaje en los impactos de los discursos de odio hacia la población LGBTIQ+, y en la desinformación deliberada, especialmente en contextos electorales, cuando los discursos de odio pueden ser utilizados como arma. En este marco, destacan tres iniciativas clave publicadas por la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. La primera es el informe de 2015, *Violencia contra Personas Lesbianas, Gay, Bisexuales Trans e Intersex en América* que establece una caracterización del discurso de odio y describe medidas no legales para combatirlas; la segunda es la *Guía para garantizar la libertad de expresión frente a la desinformación deliberada en contextos electorales* (2019) y la tercera es el documento *Desinformación, Pandemia y Derechos Humanos* (2023). Aunque las tres responden a hitos distintos, comparten un diagnóstico fundamental: los desafíos que presenta la desinformación, dentro de un marco especial de protección que el sistema interamericano otorga a la información de interés público, requiere de respuestas no regulatorias. Esto implica, fortalecer la capacidad de la ciudadanía para distinguir la información falsa de la verdadera, sin generar riesgos para la libertad de expresión. En ese sentido, tal como sostiene la guía, rige el principio de que no hay mejor respuesta a una opinión formada sobre bases equivocadas o una información falsa que una opinión contrapuesta o acertada o una información verdadera (Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, 2019, p. 28).

De acuerdo con los estándares de derechos humanos, el desafío es regular el uso de entornos digitales, crear espacios seguros y respetuosos para todas las personas, y combatir los discursos de odio sin vulnerar la libertad de expresión.

En este desafío, la Unión Europea ha avanzado a través de la *Ley de Servicios Digitales*, conocida como Digital Service Act (DSA), aprobada en 2022, y vigente desde febrero de 2024, que dispone tres tipos de obligaciones: 1) generales para todo tipo de prestadores, como establecer un punto único de contacto, especificar restricciones del servicio en sus condiciones y proporcionar información transparente; 2) obligaciones reforzadas para ciertas plataformas, como lucha contra el contenido ilícito que publiquen; 3) obligaciones adicionales a plataformas de gran tamaño, es decir, aquellas con más de 45 millones de usuarios, por ejemplo, realizar auditorías externas anuales.

Otra iniciativa es el *Código de Conducta contra la incitación al odio* (2016), cuyo objetivo es fortalecer y complementar el alcance de la DSA en relación con la incitación al odio en línea. Está orientado a grandes plataformas³⁰, que se comprometen a examinar las denuncias de contenido ilegal, retirando o deshabilitando el contenido que corresponda en un plazo de 24 horas para dos tercios de los reportes. Además, se definirán compromisos de transparencia para reducir la incitación al odio, como el uso de herramientas de detección automática, entre otras. Aunque siendo voluntaria, tras una revisión en agosto de 2025, su cumplimiento será parte de la auditoría a la cual deben someterse en aplicación de la DSA. Este avance constituye un nuevo hito en el combate a los discursos de odio y otros abusos en los entornos digitales.

30. Tales como *Dailymotion, Facebook, Instagram, Jeuxvideo.com, LinkedIn*, servicios de consumo de *Microsoft, Snapchat, Rakuten Viber, TikTok, Twitch, X y YouTube*.

A nivel continental, resulta interesante observar la experiencia de Brasil que lleva años de trabajo en la lucha contra las *fake news*³¹. En medio de un intenso debate político, este país busca avanzar en regulación en los ámbitos de desinformación, responsabilidad de las empresas en la moderación del contenido y protección de niños, niñas y adolescentes en plataformas digitales. En 2025, el Supremo Tribunal Federal de Brasil declaró parcialmente inconstitucional un artículo del *Marco Civil de Internet*, pilar jurídico que, desde 2014, regula la responsabilidad de las plataformas digitales frente a contenidos de terceros. Esta decisión marcó un cambio sobre el rol de las plataformas ante “contenidos claramente ilegales, como fraudes, pornografía infantil o incitación a la violencia”³², ampliando los deberes de las plataformas digitales frente a ilícitos en Internet y exhorta al Congreso a legislar sobre responsabilidad digital³³. Casi en paralelo, en agosto de 2025, se aprobó una ley –cuya vigencia comenzará en 2026– para resguardar a niños, niñas y adolescentes, que impone obligaciones a las plataformas digitales, tales como la verificación estricta de la edad de usuarios, más allá de la autodeclaración, por considerarse ineficaz; vinculación obligatoria de cuentas de menores de edad con las de sus padres; reporte obligatorio de plataformas a las autoridades sobre contenido ilegal (explotación o abuso sexual infantil); y sanciones para quienes no

31. Ver *El Poder Judicial en Brasil contra las Fake News*, 5 de abril de 2022, disponible en <https://agendaestadodederecho.com/el-poder-judicial-en-brasil-contra-las-fake-news/> y *Brasil abre un nuevo camino en la lucha mundial contra las noticias falsas*, 30 de enero de 2023, disponible en <https://www.opendemocracy.net/es/brasil-espera-liderar-lucha-mundial-contra-noticias-falsas/>

32. *Brasil redefine responsabilidades de las plataformas digitales sobre contenidos*, 17 de junio de 2025, disponible en <https://dplnews.com/brasil-redefine-responsabilidad-plataformas-digitales-sobre-contenidos/>

33. *Nuevo estándar de responsabilidad Supremo Tribunal Federal de Brasil amplía deberes de plataformas digitales frente a ilícitos*, 20 de agosto de 2025, en <https://www.diarioconstitucional.cl/2025/08/20/supremo-tribunal-federal-de-brasil-amplia-deberes-de-plataformas-digitales-frente-a-ilicitos-en-internet/>

cumplan, consistentes en multas, suspensión o prohibición definitiva de operación en el país³⁴.

Normativa e institucionalidad nacional

En Chile, la Constitución Política de la República en su artículo 19, número 12, consagra la “libertad de emitir opinión y la de informar, sin censura previa, en cualquier forma y por cualquier medio”. Esta libertad no es absoluta, ya que la misma norma establece que toda persona debe “responder de los delitos y abusos que se cometan en el ejercicio de estas libertades, en conformidad a la ley”.

Sobre esa base, se consagran tres disposiciones que buscan garantizar el pluralismo. La primera es la prohibición de establecer un monopolio estatal de medios de comunicación social (inciso 2°); la segunda es el derecho de toda persona –natural o jurídica– de fundar, editar y mantener diarios, revistas y periódicos (inciso 4°); y la tercera es el derecho de “establecer, operar y mantener estaciones de televisión”, tanto para el Estado, universidades y otras personas o entidades (inciso 5°). De manera complementaria, se contempla un derecho de rectificación, que luego la Ley 19.733 de prensa, recoge y desarrolla: “toda persona natural o jurídica ofendida o injustamente aludida por algún medio de comunicación social, tiene derecho a que su declaración o rectificación sea gratuitamente difundida, en las condiciones que la ley determine, por el medio de comunicación social en que esa información hubiera sido emitida” (artículo 16).

A nivel institucional, parte de esta Ley es operacionalizada y reforzada a través de la creación del Consejo Nacional de Televisión, órgano autónomo, encargado de velar por el correcto funcionamiento de este medio de comunicación (inciso 6°) y, mediante ley de quórum calificado, se mandata regular su organización, funciones y atribuciones. Por último,

34. *Brasil aprueba ley histórica para proteger a menores en redes sociales* 25 de agosto de 2025, disponible en <https://america-retail.com/paises/brasil/brasil-aprueba-ley-historica-para-proteger-a-menores-en-redes-sociales/>

se establece un sistema de calificación cinematográfica encargado de autorizar la exhibición de este tipo de producciones (inciso 7°).

Finalmente, en resguardo del pluralismo político como manifestación de la libertad de expresión en el país, la Constitución Política declara, en su artículo 19 N° 15 inciso 6°, la inconstitucionalidad de “partidos, movimientos u otras formas de organización cuyos objetivos, actos o conductas no respeten los principios básicos del régimen democrático y constitucional, [o que] procuren el establecimiento de un sistema totalitario, como asimismo aquellos que hagan uso de la violencia, la propugnen o inciten a ella como método de acción política”, atribuyendo al Tribunal Constitucional la facultad para así declararlo.

En este marco constitucional, el derecho a la libertad de opinión y expresión se regula también en otras leyes, como la Ley 12.927, de Seguridad del Estado (1958)³⁵, modificada en 1975 por el Decreto N° 890 durante la dictadura, que fijó su texto actualizado. Esta legislación, elaborada con el fin de proteger la seguridad interior del Estado, contenía preceptos como la figura de desacato, reñidos con el derecho a

35. Esta ley es sucesora de la derogada Ley 8.987, denominada *Ley de Defensa Permanente de la Democracia* (1948) conocida también como *ley maldita*. El entonces Presidente de la República, Carlos Ibáñez, que aplicó regularmente esta ley durante los primeros años de su mandato, cuando presentó el mensaje para su derogación, reconoció que estaba orientada “a eliminar de la vida cívica nacional al Partido Comunista, la práctica ha demostrado su fracaso, aparte de que ha creado resentimientos del todo inconvenientes al negar a un grupo de ciudadanos el derecho, que es a la vez deber fundamental, de participar en la elección de los Poderes del Estado”. (González, F. (2000). *Leyes de Desacato y Libertad de Expresión*. Colección Informes de Investigación, N° 10, Facultad de Derecho, Universidad Diego Portales). En el mismo sentido, ver González, F.; Mera, J. y Vargas, J. E. *Protección Democrática de la Seguridad del Estado. Estados de excepción y Derecho Penal Político*, (1991).

la libertad de expresión³⁶, y que fueron derogados mediante la Ley 19.733 sobre libertades de opinión e información y ejercicio del periodismo, más conocida como *ley de prensa*, cuyo contenido se desarrollará más adelante.

III. Acciones adoptadas por el estado a la luz de la obligación de respeto y garantía al derecho a la libertad de pensamiento y expresión

1. ***Sobre la adopción de medidas para garantizar la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin censura previa***

El estándar relativo a las obligaciones de respeto y garantía del derecho a la libertad de opinión y expresión establece dos ámbitos claves de acción estatal. Por un lado, la adopción de medidas para garantizar la libertad de buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole, y por otro, la adecuación de la legislación interna para que eso sea posible. Estos ámbitos, en términos concretos, se expresan en la ratificación de los instrumentos internacionales de derechos humanos, y en la incorporación de dichos instrumentos en la legislación nacional.

En cuanto al primer aspecto, Chile ha ratificado parte de los instrumentos internacionales tanto del nivel universal como

36. Por ejemplo, el artículo 6 letra b), derogado, establecía que “cometen delito contra el orden público los que ultrajaren públicamente la bandera, el escudo o el nombre de la patria y los que difamen, injurien o calumnien al Presidente de la República, Ministros del Estado, Senadores o Diputados, miembros de los Tribunales Superiores de Justicia, Contralor General de la República, Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas, o General Director de Carabineros, sea que la difamación, la injuria o la calumnia se cometa con motivo o no del ejercicio de las funciones del ofendido”. En el mismo sentido, el artículo 16, hoy derogado, fue utilizado para censurar *El Libro Negro de la Justicia Chilena*, de la periodista Alejandra Matus, cuyo caso llegó a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH. Informe N° 90/05, Caso 12142, Alejandra Marcela Matus Acuña y otros. Chile, 24 de octubre de 2005).

interamericano, sin embargo, siguen pendientes la ratificación de la *Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia* y la *Convención Interamericana contra Toda Forma de Discriminación e Intolerancia*, ambas de 2013.

La importancia de estos dos instrumentos radica en que incluyen regulaciones sobre difusión de incitaciones al odio o defensa del genocidio, incluso a través de Internet, lo que abre un espacio de observancia de los fenómenos mayor al actual. Aunque estos instrumentos fueron firmados por Chile en el plano internacional en 2015, el proceso de ratificación nacional se encuentra inconcluso, en tanto la Cámara de Diputados ha solicitado en cuatro oportunidades concluir el trámite que permite incorporarlos al ordenamiento jurídico interno, la última vez fue el 27 de septiembre de 2023, vía Resolución N° 545³⁷.

En lo que concierne al segundo aspecto, la adecuación de la legislación nacional ha avanzado tanto a partir de la incorporación de los instrumentos internacionales como a través de los ajustes solicitados al Estado de Chile en las sentencias de la Corte IDH. Al respecto, destacan cambios en al menos tres ámbitos: censura previa, información pública, y el ejercicio libre y adecuado del periodismo.

En 2002 mediante la Ley 19.742, se modificó el artículo 19, numeral 12 de la Constitución Política de la República, para eliminar la censura previa. Esta reforma se produjo luego de la condena a Chile en el caso Olmedo Bustos y otros, cuando la Corte IDH consideró que prohibir la exhibición de la película *La Última Tentación de Cristo* constituyó una medida de censura previa, vulnerando el artículo 13 de la Convención (Corte IDH. Caso Olmedo Bustos y otros vs. Chile, 2001, párr. 71). En esa oportunidad se instruyó al Estado adecuar su legislación porque la CADH, en su artículo 13.2., señala que las limitaciones a este derecho de libertad de expresión no pueden constituir mecanismos de censura

37. Solicitud de resolución firmada por las diputadas María Francisca Bello, Camila Musante, Lorena Pizarro, Marcela Riquelme, Camila Rojas, Emilia Schneider, y Gael Yeomans, y los diputados Vlado Mirosevic y Gonzalo Winter.

previa, ya sea directa o indirecta³⁸. Asimismo, y en línea con lo dispuesto por la Corte IDH, en enero de 2003 entró en vigencia la Ley 19.846, sobre calificación de producción cinematográfica, que creó un Consejo de Calificación Cinematográfica –al alero del Ministerio de Educación– encargado de calificar las producciones cinematográficas destinadas a la comercialización, distribución y exhibición pública en el país³⁹. Basado en estas adecuaciones legales, el caso se encuentra cerrado, por cumplimiento total de la sentencia, según la resolución de la Corte IDH, del 28 de noviembre de 2003⁴⁰.

Aunque la sentencia en el caso Olmedo Bustos y otros vs. Chile data de 2001, y la reforma de 2002, representa un hito no solo por ser la primera sentencia de la Corte IDH en contra del Estado de Chile sino también porque implicó la modificación de la Constitución Política, la principal norma del ordenamiento jurídico nacional. En efecto, la jurisprudencia emanada de este caso continúa siendo periódicamente invocada. En 2025 se produjo un debate, provocado por la decisión de la Corte de Apelaciones de La Serena de prohibir a la humorista Natalia Valdebenito la realización de rutinas que utilicen como base la tragedia ocurrida en la mina *El Teniente* donde fallecieron seis trabajadores (rol 1.502-2025). Esta prohibición ha sido calificada por expertos como censura previa (González Morales y El Mostrador, 2025), sin embargo, el recurso fue rechazado por la Corte de Apelaciones de Antofagasta durante el mes de septiembre (rol 4.407-2025).

38. La misma Convención Americana señala ejemplos de restricciones por medios indirectos, en su artículo 13.3: “el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones”.

39. Esta calificación se realiza por edad, considerando el contenido de las producciones cinematográficas y propendiendo a la protección de la infancia y la adolescencia, y su desarrollo psicológico y social.

40. La Corte IDH nuevamente se pronunció sobre una medida de censura previa en 2005, por un caso anterior a la introducción de la nueva normativa, consistente en la incautación de un libro antes de su publicación, situación que también fue considerada como censura previa tanto en su dimensión individual como colectiva (Corte IDH. Caso Palamara Iribarne vs. Chile, 2005, párr. 78).

En materia de acceso a la información pública, si bien la Constitución no garantiza expresamente este derecho, el año 2006, en el caso Claude Reyes y otros, la Corte IDH reconoció por primera vez el derecho de acceder a la información de interés público, a partir de los derechos a “buscar” y “recibir informaciones” del artículo 13 de la CADH. En consecuencia, determinó que negar información de interés público vulneró ese derecho contenido en la libertad de expresión (Corte IDH. Caso Claude Reyes y otros vs. Chile, 2006, párr. 103), y que las restricciones al acceso a la información bajo el control del Estado deben cumplir con los parámetros convencionales y solo se pueden aplicar las razones permitidas por la Convención (Corte IDH. Caso Claude Reyes y otros vs. Chile, 2006, párr. 101).

En el contexto de este caso, se gestó la Ley 20.285 (2008) que consagró legalmente el derecho de acceso a la información pública. Esta norma estableció un procedimiento reglado, con plazos acotados, para obtener información que se encuentra en poder de órganos de la administración del Estado. Con ese fin, creó una nueva institucionalidad pública, el Consejo para la Transparencia, órgano autónomo encargado de “promover la transparencia de la función pública, y fiscalizar el cumplimiento de las normas sobre transparencia y publicidad de la información” (artículo 32).

En virtud de esta Ley, el caso Claude Reyes y otros, se encuentra cerrado ante la Corte IDH, por resolución del 24 de noviembre de 2008. Si bien la sentencia cumplió 19 años, fue el primer fallo del sistema interamericano que se refirió al derecho de acceso a la información pública, además motivó la creación de la Ley sobre acceso a la información pública, lo que constituye un avance en la profundización de la democracia.

Por último, en materia del libre y adecuado ejercicio del periodismo, Chile ha sido evaluado con resultados diversos. Por ejemplo, el barómetro de la Sociedad Interamericana de Prensa (SIP) que mide desde 2020 la protección de la libertad de expresión y de prensa en el continente americano (*Índice Chapultepec*, 2024), posiciona a nuestro país en primer lugar. En su informe (p. 6) señala que hay un “entorno

favorable para el ejercicio libre del periodismo y la libertad de expresión ciudadana, sin la injerencia de instituciones estatales”. Sin embargo, en la evaluación de *Reporteros Sin Fronteras* (RSF), Chile ocupa el sexto lugar a nivel latinoamericano en su ranking de *Libertad de Prensa 2025*, mientras globalmente descendió 17 puntos, pasando del puesto 52 en 2024, al 69 en 2025. Sobre la situación en Chile, el reporte indicó:

Aunque la libertad de prensa está garantizada en la Constitución chilena y en el ordenamiento jurídico, no siempre se respeta en la práctica. El periodismo de investigación pierde terreno y las agresiones a periodistas se multiplican. Los procesos judiciales contra medios y periodistas se han convertido en una estrategia recurrente para silenciar al periodismo.

En 2001, tras debatirse once años en el Congreso, se promulgó la Ley 19.733 sobre libertades de opinión e información y ejercicio del periodismo, que representó un avance significativo para la libertad de prensa. Su entrada en vigencia derogó las normas de desacato de la *Ley de Seguridad Interior del Estado*, definió la figura del periodista, garantizó la confidencialidad de las fuentes informativas y reguló los mecanismos de rectificación, entre otros aspectos.

Asimismo, se encuentra actualmente en segundo trámite constitucional, un proyecto de ley que busca proteger a periodistas y personas trabajadoras de las comunicaciones (Boletín 14964-24). Al respecto, la presidenta del Colegio de Periodistas, Rocío Alorda, en entrevista con el INDH el 1 de agosto de 2025, recalcó la necesidad de contar con mecanismos que permitan resguardar el trabajo que realizan:

No tenemos mecanismos de protección y eso nos parece complejo. En 2024 se realizó en Chile la Conferencia Mundial de Libertad de Prensa de Unesco, donde el presidente Boric hizo un compromiso de resguardar la libertad de prensa y la seguridad de los periodistas. Estamos a la espera de que el Ejecutivo ingrese una indicación con un mecanismo. El Estado debe ingresar esa indicación, porque implica

tener recursos (...) nos interesa que exista una política de prevención y un mecanismo de protección, porque es obligación del Estado.

En la misma línea, el último informe del Relator Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH (2024), Pedro Vaca Villarreal, analizó la situación de Chile. Dicho documento informó sobre la persistencia de agresiones en redes sociales, especialmente a través de *bots*, con motivación política, y el avance de procesos judiciales en contra de periodistas en el contexto de su trabajo⁴¹, así como también el aumento de denuncias por amenazas, ataques físicos y verbales contra periodistas, que ponen de manifiesto la relevancia del proyecto de ley (que se encuentra en segundo trámite constitucional) que busca regular la protección para periodistas y personas que trabajan en las comunicaciones, ante hechos de violencia en el ejercicio de sus funciones.

2. Sobre la adopción de medidas relativas a responsabilidades ulteriores sobre el ejercicio abusivo de la libertad de expresión

Como se señaló anteriormente, el derecho a la libertad de expresión no es absoluto, y bajo ciertas condiciones, admite restricciones. En Chile existen distintas herramientas para restringir la libertad de expresión y responder frente a abusos en su ejercicio. Sin embargo, de acuerdo con los estándares sobre *responsabilidad ulterior*, la legislación chilena que limita y sanciona el uso abusivo del derecho a la libertad de expresión presenta problemas en, al menos, tres ámbitos.

41. Existen diversos casos sobre pugnas entre libertad de expresión en ejercicio del periodismo y otros derechos como honra o vida privada. Por ejemplo, los reportajes del juez Daniel Calvo exhibido por *Chilevisión* (2003) y de Claudio Spiniak presentado por *Televisión Nacional de Chile* (2009). Otros más recientes difundidos a través de medios de comunicación independientes y/o plataformas digitales, como el de *POTQ Magazine*, revista digital que enfrentó una acción constitucional tras publicar un reportaje sobre denuncias por agresiones de ciertos hombres del mundo de la música en Chile hacia mujeres del mismo círculo. En respuesta a este reportaje, una persona aludida acudió a la justicia, acusando la afectación de su derecho a la honra, dirigiendo un recurso de protección contra la periodista que redactó el reportaje y el medio de comunicación digital que lo publicó. No obstante, la Corte Suprema de Justicia rechazó la acción. (Rol N° 3019-2018, caratulado Valenzuela/POTQ Magazine).

El primero, respecto de la formulación de limitaciones “de manera clara y precisa” (Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, 2025, párr. 148) porque en Chile existen tipos penales que no se ajustan a este estándar. Por una parte, el artículo 417 del *Código Penal*, que establece el tipo penal de injurias graves, no cumple este estándar porque su redacción “por una parte, hace referencia a conceptos abiertos e indeterminados tales como la imputación de un vicio o falta de moralidad (inciso 3°). Y por otra, señala que la gravedad de la injuria sea calificada atendiendo las circunstancias del ofendido (inciso 5°), lo que puede estar asociado al carácter de funcionario público de la persona agraviada” (párr. 141), como lo estableció la Corte IDH en el caso *Baraona Bray vs. Chile*, de 2022. Pese a esto, este tipo penal es de común aplicación, cuando una persona considera afectada su honra⁴².

Lo mismo ocurre con el artículo 323 N° 4 del *Código Orgánico de Tribunales* que sirvió de base para sancionar al juez en el caso *Urrutia Laubreaux*⁴³, cuyo cumplimiento se encuentra pendiente, precisamente, debido a la necesaria adecuación de ese artículo, de acuerdo con la última audiencia de revisión del 24 de junio de 2022. Según la Corte IDH, esta norma:

No establece qué tipo de actos pueden ser considerados como un ataque, y la frase “en cualquier forma” contiene un alto grado de indeterminación, de forma tal que puede ser interpretada como que

42. Por ejemplo, recientemente la Corte de Apelaciones de Valparaíso autorizó el desafuero de un parlamentario acusado de injurias graves con publicidad, difundidas a través de redes sociales (Poder Judicial de Chile, 2025).

43. Sobre la sanción que recibió un juez con ocasión de expresiones realizadas en el contexto de un trabajo académico sobre un tema general y no un caso concreto, la Corte estableció que “si bien la libertad de expresión de las personas que ejercen funciones jurisdiccionales puede estar sujeta a mayores restricciones que la de otras personas, esto no implica que cualquier expresión de un juez o jueza puede ser restringida. (...) no es acorde a la Convención Americana sancionar las expresiones realizadas en un trabajo académico sobre un tema general y no un caso concreto” (párr. 89) y que, aunque tal sanción se dejó sin efecto en 2019, “se mantuvo en la hoja de vida del señor Urrutia Laubreaux por más de 13 años, lo cual razonablemente afectó su carrera judicial” (párr. 95), vulnerando su libre expresión.

no es necesario que dicho ataque sea publicado. Por tanto, la norma permite una amplia discrecionalidad al encargado de ejercer la potestad disciplinaria, por lo que no protege contra la posibilidad de que sea utilizada arbitrariamente (Corte IDH. Caso Urrutia Laubreaux vs. Chile, 2020, párr. 134).

El segundo problema se refiere a la legislación sobre desacato y amenazas a funcionarios militares. Con ocasión del ya referido caso Palamara Iribarne⁴⁴, la Corte IDH estableció que las normas de desacato son incompatibles con la CADH porque menoscaban el debate en una sociedad democrática y constituyen una restricción a la libre expresión (Corte IDH. Caso Palamara Iribarne vs. Chile, 2005, párr. 95). Asimismo, indicó que, cuando se trata de normas penales militares,

éstas deben establecer claramente y sin ambigüedad, cuáles son las conductas delictivas típicas en el especial ámbito militar y deben determinar la conducta ilícita a través de la descripción de la lesión o puesta en peligro de bienes jurídicos militares gravemente atacados, que justifique el ejercicio del poder punitivo militar, así como especificar la correspondiente sanción. (Corte IDH. Caso Palamara Iribarne vs. Chile, 2005, párr. 126).

En Chile, la Ley 20.048 (2005) se promulgó para adecuar el marco vigente a los estándares de derechos humanos⁴⁵. No obstante, la Corte IDH ha señalado que

se contempla en el Código Penal una descripción que es ambigua y no delimita claramente cuál es el ámbito típico de la conducta delictiva, lo cual podría llevar a interpretaciones amplias que permitirían que

44. En este caso se discutió la procedencia de aplicar la figura de desacato frente a críticas a la actuación de la justicia, en un proceso judicial seguido por la justicia militar contra un funcionario civil de la Armada de Chile.

45. Se modificó el artículo 264 inciso 3°, derogó los artículos 263, 265, 266 y 268 del Código Penal, y reemplazó los artículos 278 y 416 número 4°, del *Código de Justicia Militar*, incluidas las normas que habían servido de fundamento para la condena impuesta al señor Palamara por la Corte Marcial de la Armada.

las conductas anteriormente consideradas como desacato sean penalizadas indebidamente a través del tipo penal de amenazas. Por ello, si decide conservar dicha norma, el Estado debe precisar de qué tipo de amenazas se trata, de forma tal que no se reprima la libertad de pensamiento y de expresión de opiniones válidas y legítimas o cualesquiera inconformidades y protestas respecto de la actuación de los órganos públicos y sus integrantes. (Corte IDH. Caso Palamara Iribarne vs. Chile, 2005, párr. 92)

Por tanto, se encuentran pendientes las adecuaciones de los artículos 264 del *Código Penal* y 284 del *Código de Justicia Militar*, que tipifican los delitos de amenazas y desacato, como consta en la última revisión de cumplimiento de la Corte IDH, del 2 septiembre de 2022.

El tercer problema apunta al fiel cumplimiento de las limitaciones del derecho autorizados por la Convención Americana y que son únicamente orientados por la protección de los derechos de los demás, la protección de la seguridad nacional, del orden público o de la salud o moral públicas. Respecto a Chile, la Corte IDH ha tenido ocasión de pronunciarse sobre el derecho al honor y la aplicación del derecho penal para establecer responsabilidades posteriores, a partir de la protección de los derechos de los demás.

En el año 2022, a propósito del caso Baraona Bray, la Corte IDH estableció que una condena penal por injurias graves, por emitir declaraciones que versan sobre materias de interés público, no resulta proporcional, afectando el derecho a la libertad de expresión de quien haya formulado las críticas. Por lo tanto, instruyó al Estado chileno a “establecer vías alternativas al proceso penal para la protección del honor de los funcionarios públicos respecto de opiniones relacionadas con su actuación en la esfera pública” (Corte IDH. Caso Baraona Bray vs. Chile, 2022, párr. 174).

La decisión de este caso reviste especial interés tanto para el caso chileno como para la jurisprudencia interamericana, pues la Corte

revisó su estándar sobre la utilización de la vía penal para imponer responsabilidades ulteriores, que señalaba:

En el caso de un discurso protegido por su interés público, como es el referido a conductas de funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones, la respuesta punitiva del Estado mediante el derecho penal no es convencionalmente procedente para proteger el honor del funcionario. (Corte IDH. Caso Baraona Bray vs. Chile, 2022, párr. 128)

Y lo modificó, estableciendo que

Cuando se trata de delitos contra el honor que implican ofensas e imputación de hechos ofensivos, la prohibición de la persecución criminal no debe basarse en la eventual calificación de interés público de las declaraciones que dieron lugar a la responsabilidad ulterior, sino en la condición de funcionario público o de autoridad pública de aquella persona cuyo honor ha sido supuestamente afectado. (Corte IDH. Caso Baraona Bray vs. Chile, 2022, párr. 129)

Por ende, actualmente la vía penal no puede ser utilizada en casos donde la persona presuntamente injuriada sea funcionaria pública ni tampoco en un proceso penal contra discursos de interés público, para evitar el *efecto inhibitor* que una instancia de este tipo genera sobre la libertad de expresión. Asimismo, para determinar si el discurso es o no de interés público, se requiere conocer las circunstancias del caso, en tanto el solo hecho de que este examen ocurra en una instancia penal ya resulta amedrentador. En definitiva, la Corte IDH sostiene que si se trata de una persona que es funcionaria pública, no se debe realizar este examen en sede penal. Este asunto ha provocado debates a través de solicitudes de desafuero.

El cumplimiento de Chile en este caso fue revisado en 2024, y la Corte señaló que se encuentra pendiente la adecuación normativa de los delitos de injuria conforme a los parámetros establecidos en la sentencia.

Obligación de prohibición y sanción de las expresiones de odio

3. *Sobre la adopción de legislación interna para prohibir y sancionar las expresiones de incitación al odio, violencia u hostilidad*

La obligación de prohibición y sanción de expresiones de odio requiere, como mínimo, la adopción de legislación interna. Para ello, como se indicó, se distinguen tres niveles de respuesta, según el tipo de expresión o discurso (Naciones Unidas, 2011, párr. 18). En primer lugar, las expresiones que deben ser prohibidas, cuya respuesta da lugar a delitos y sanciones en el ámbito penal; en segundo lugar, aquellas que pueden justificar una restricción y sanción en el ámbito civil o administrativo; y en tercer lugar, las manifestaciones que, pese a que puedan resultar contrarias a las ideas de pluralismo, tolerancia y democracia, deben ser protegidas como ejercicio legítimo del derecho a la libertad de expresión.

Basado en estas definiciones, los ámbitos de observancia del estándar se centran principalmente, en la normativa que existe en Chile para responder a las expresiones de odio, y en el abordaje de fenómenos asociados al ejercicio de la libertad de expresión que pueden amenazar otros derechos y que se perciben en términos emotivos como si fueran expresiones de odio.

En respuesta a discursos de odio, la única norma que lo sanciona de forma directa es el artículo 31 de la Ley 19.733 (2005) sobre Libertades de Opinión e Información y Ejercicio del Periodismo que dispone:

El que por cualquier medio de comunicación social, realizare publicaciones o transmisiones destinadas a promover odio u hostilidad respecto de personas o colectividades en razón de su raza, sexo, religión o nacionalidad, será penado con multa de veinticinco a cien unidades tributarias mensuales. En caso de reincidencia, se podrá elevar la multa hasta doscientas unidades tributarias mensuales.

La aplicación de esta disposición legal ha sido excepcional y sólo se documenta un caso⁴⁶, y si bien, su objetivo ha sido evitar que se utilice a un medio de comunicación por denostar, menospreciar a colectivos, minorías y, en general, cualquier grupo de personas que posean cierta identidad en función de la religión, la raza y la nacionalidad (Anguita, 2005), desde la doctrina jurídica, esta disposición se considera deficiente. Primero porque se circunscribe a conductas desplegadas sólo a través de medios de comunicación social, dejando fuera del ámbito de aplicación de la norma toda actividad que se efectúa en otros medios (Marcazzolo Awad, 2022). Segundo, porque los factores de discriminación se circunscriben únicamente a raza, sexo, religión o nacionalidad, y no consideran otros de similar gravedad (como orientación sexual o la opinión política). Y tercero, se cuestiona la proporcionalidad entre la conducta incriminada y la sanción asignada (Escobar, 2017).

Adicionalmente, cabe mencionar la *Ley 12.927 de Seguridad Interior del Estado* que, si bien no contiene una conceptualización de *discurso de odio*, sí sanciona expresiones de incitación a la violencia, operando como límite a la libertad de expresión en casos especialmente graves. Particularmente, apela al delito contra la seguridad interior del Estado a quienes se alcen contra el Gobierno o provoquen guerra civil (artículo 4), atribuyendo distintas hipótesis de conducta: a) incitar o inducir a la subversión del orden público, revuelta, resistencia o derrocamiento del Gobierno, o a la comisión de delitos graves como homicidio, robo o incendio; b) incitar a las Fuerzas Armadas, Carabineros, Gendarmería o Policías a la indisciplina o desobediencia al Gobierno o superiores; c) reunirse o conspirar para derrocar al Gobierno o atentar contra su estabilidad; d) incitar, financiar o ayudar a organizar milicias privadas o

46. Tribunal de Juicio Oral en lo Penal de Viña del Mar, de fecha 21 de junio de 2010, RUC N° 0901108439-4, RIT O-127-2010, caratulado Ministerio Público de Villa Alemana contra Quijada Avilés. La causa se encuentra reservada en la Oficina Judicial Virtual. En este caso se condenó por expresiones hostiles, imputando a una persona por emitir, a través de internet, mensajes antisemitas y, en particular, panfletos y afiches con la imagen trucada de una senadora de esa época, ridiculizando y menoscabando su calidad de judía. La persona fue condenada a pagar 50 UTM. (Paul Díaz, 2012, Cajigal Germain, 2018, Marcazzolo Awad, 2022 y (Rivas, 2023).

grupos de combate para sustituir a la fuerza pública, atacarla, interferir en su desempeño, o alzarse contra los poderes del Estado o autoridades⁴⁷.

Ahora bien, en el Congreso Nacional se han presentado 13 proyectos de ley para tipificar la incitación al odio, crímenes de odio o expresiones de este tipo. Una revisión de estas propuestas permite observar que apuntan a dos líneas principales⁴⁸. Por una parte, nueve proyectos proponen modificar el *Código Penal* para incorporar delitos de incitación al odio; en tanto, cuatro plantean derogar o modificar el artículo 31 de la Ley 19.733 de prensa⁴⁹.

47. Hasta el año 2001, la Ley 12.927 en su artículo 6, letra b) contemplaba como delito contra el orden público, las expresiones que “difamen, injurien o calumnien al Presidente de la República o Ministros de Estado cualquiera que sea la gravedad de las injurias”, sin embargo, fue modificada por la Ley 19.733 porque era contradictoria respecto a los estándares en materia de libertad de expresión (González, F. (2000). *Leyes de Desacato y Libertad de Expresión*, Colección Informe de Investigación, N° 10, Facultad de Derecho, Universidad Diego Portales.

48. Cuatro proyectos han sido archivados, uno fue retirado y ocho se encuentran en trámite. Se revisó la totalidad de proyectos para analizar las propuestas.

49. Dentro de estas propuestas, se incluyen modificaciones a otros cuerpos legales, como los códigos de justicia militar y sanitario, las leyes orgánicas constitucionales de municipalidades, del Ministerio Público, sobre votaciones populares y escrutinios, y sobre transparencia, límite y control del gasto electoral; o la Ley de Responsabilidad Penal de Personas Jurídicas, así como la ley indígena, entre otros.

Cuadro 6. Proyectos de ley en discusión en el Congreso Nacional sobre discursos de odio e incitación al odio, violencia u hostilidad

Boletín	Fecha de ingreso	Nombre del proyecto	Autor/a	Estado
7130-07	16/08/2010	Tipifica el delito de incitación al odio racial y religioso.	Senadores Carlos Cantero (RN), Andrés Chadwick (UDI), Guido Girardi (PPD), Mariano Ruiz-Esquide (DC) y senadora Lily Pérez (RN)	Archivo
10748-07	15/06/2016	Modifica el <i>Código Penal</i> con el objeto de introducir el concepto de <i>violencia y odio de género</i> en la tipificación del delito de femicidio, y el <i>Código Procesal Penal</i> para conceder acción penal pública en estos casos.	Senadoras Isabel Allende (PS), Carolina Goic (DC), Adriana Muñoz (PPD), Lily Pérez (RN) y senador Felipe Harboe (PPD)	Trámite
11331-07	19/07/2017	Modifica el <i>Código Penal</i> para incorporar el delito de <i>incitación al odio o a la violencia</i> contra personas que indica.	Diputado Daniel Melo (PS)	Trámite
11424-17	6/09/2017	Tipifica el delito de <i>incitación a la violencia</i> .	Ministerio Secretaría General de Gobierno y Ministerio Secretaría General de la Presidencia	Trámite

11967-07	1/08/2018	Sanciona a asociaciones, movimientos u organizaciones que realicen actos que inciten al odio o a la violencia.	Senadores Guido Girardi (PPD), Felipe Harboe (PPD) y Jaime Quintana (PPD) y senadoras Adriana Muñoz (PPD) y Ximena Órdenes (Ind)	Archivo
11949-17	19/07/2018	Modifica el <i>Código Penal</i> y las leyes 20.393 y 20.609 para sancionar el <i>negacionismo</i> respecto de las violaciones a los derechos humanos cometidas en Chile, y la incitación a la violencia y a la discriminación contra personas o grupos de personas.	Diputado Miguel Crispi (RD)	Trámite
11969-07	1/08/2018	Tipifica el delito de <i>incitación a la violencia</i> y reforma diversos cuerpos legales.	Senadores Guido Girardi (PPD), Felipe Harboe (PPD) y Jaime Quintana (PPD) y senadoras Adriana Muñoz (PPD) y Ximena Órdenes (Ind)	Archivo

13895-07	16/11/2020	Modifica la Ley 19.640 orgánica constitucional del Ministerio Público, para extender la causal de inhabilitación de los fiscales, al hecho de haber manifestado enemistad, odio o resentimiento en contra de instituciones o colectividades determinadas, por motivación ideológica o política.	Diputado Jorge Alessandri (UDI)	Trámite
13903-06	16/11/2020	Modifica la Ley 18.695 orgánica constitucional de municipalidades, para reconocer entre sus atribuciones esenciales, la de eliminar las expresiones odiosas o de descrédito contra autoridades, personas o instituciones, escritas en paredes o espacios públicos.	Diputado Osvaldo Urrutia (UDI)	Archivo
13911-07	18/11/2020	Modifica el <i>Código de Justicia Militar</i> , para tipificar el delito de <i>incitación al odio u hostilidad</i> en contra del personal de Carabineros o de las Fuerzas Armadas.	Diputado Juan Antonio Coloma (UDI)	Trámite

15603-07	20/12/2022	Modifica diversos cuerpos legales, con el objeto de otorgar protección a las personas frente a contenidos falsos o discursos de odio publicados o difundidos en plataformas digitales.	Senadores Pedro Araya (Ind.), Iván Flores (DC), Matías Walker (D) y senadora Ximena Rincón (D)	Retirado
16476-07	19/12/2023	Modifica diversos cuerpos legales, con el objeto de tipificar los <i>delitos de incitación o promoción del odio, discriminación, hostigamiento o violencia</i> .	Senadora Fabiola Campillai (Ind.)	Trámite
16679-07	28/03/2024	Tipifica como crímenes de odio los transfemicidios, transmasculinicios, travesticidios, lesbicidios y homicidios, y modifica otros cuerpos legales relacionados con la discriminación.	Diputada Emilia Schneider (CS)	Trámite

Fuente: elaboración propia basada en la información disponible hasta el 15 de agosto, en los sitios web de la Cámara de Diputados y el Senado.

Nota: El partido político señalado para cada autor o autora corresponde al de la fecha de presentación del proyecto de ley, según la información disponible en los sitios web de la Cámara de Diputados, del Senado y la Biblioteca del Congreso Nacional.

Sobre estos proyectos, el INDH se ha pronunciado en dos ocasiones. En 2014, con motivo del proyecto de ley que buscaba tipificar el delito de incitación al odio racial y religioso (Boletín 7130-07), sostuvo que resultaba correcto establecer sanciones que castiguen y desincentiven

los discursos de odio, pero entendiendo que es imprescindible agotar previamente todas las instancias previas al uso de la herramienta penal, restringiendo la aplicación de penas privativas de libertad a los casos en que estas manifestaciones o incitaciones, efectivamente reúnan las condiciones suficientes de gravedad para poner en riesgo real la integridad física, psíquica o moral de las personas o grupos objetos de ataque de odio (INDH, 2014).

Luego, en 2018, con motivo de la tramitación del proyecto de ley que tipificaba el delito de incitación a la violencia (Boletín 11424-17), el INDH indicó que la prohibición de la discriminación arbitraria y de la manifestación de discursos de odio hacia ciertos grupos de la sociedad debe ser abordada a través de políticas públicas orientadas a prevenir la discriminación, establecer sanciones civiles o administrativas en caso de que se produzcan discriminaciones (sin una justificación objetiva y orientadas hacia un fin legítimo), y sanciones penales para aquellas manifestaciones intencionales que promuevan de tal modo la violencia hacia ciertos grupos o personas específicas, que terminen atentando contra los principios básicos que aseguran una convivencia pacífica (INDH, 2018).

Pese a la inexistencia de una prohibición expresa de los discursos de odio, el ordenamiento jurídico nacional igualmente establece otras vías de respuesta a los conflictos que generan ese tipo de manifestaciones, desde los ámbitos constitucional, penal, civil y administrativo. En el ámbito constitucional, la acción de protección –más conocida como *recurso de protección*– proporciona una vía rápida y sencilla, que no exige representación legal obligatoria (por ende es gratuita), que permite acudir ante la Corte de Apelaciones para cautelar el resguardo de derechos fundamentales que puedan verse afectados. Aunque esta vía constitucional no busca determinar responsabilidades individuales sino restablecer, de forma rápida, un derecho que pueda verse afectado, su ejercicio puede ser complementario a otro tipo de vías para determinar responsabilidades ulteriores.

A través de esta acción constitucional, el Poder Judicial ha podido conocer casos sobre la colisión entre derechos a la libertad de expresión, vida privada y honra. Aunque un estudio de jurisprudencia excede las posibilidades de este informe, desde la doctrina se han sistematizado y analizado los criterios fijados por el Poder Judicial y la aplicación de estándares de derechos humanos en casos individuales.

Por ejemplo, en 2022, cuando la Corte Suprema de Justicia de Chile catalogó, por primera vez, un discurso de odio en el caso Nash vs. Kaiser. El 23 de noviembre de 2021, en un video difundido a través de *YouTube*, un diputado expresó dichos que justificaban las ejecuciones extrajudiciales ocurridas en Pisagua durante la dictadura. La hermana de una de las víctimas presentó un recurso de protección ante la Corte de Apelaciones de Santiago, por considerar tales declaraciones como inaceptables, ofensivas y dañinas a los familiares de las víctimas, vulnerando los derechos de integridad psíquica y honra. La Corte acogió la acción, decisión que fue confirmada por la Corte Suprema, quien ordenó adoptar las acciones necesarias para bajar ese contenido de redes sociales, estableciendo que:

No se trata, como afirma el recurrido, de una simple opinión política, jurídica o social o que sus dichos sean la consecuencia de “debates activos, firmes y desafiantes”, como afirmó. Con sus declaraciones, no sólo pone en entredicho hechos que han sido asentados judicialmente, sino además evidencia un trato peyorativo agresivo con las víctimas de las respectivas causas, el cual puede encuadrarse en lo que se ha venido a llamar discurso de odio, entendido como “toda forma de expresión que propague incite, promueva o justifique odio basado en la intolerancia” (Webber, Anne. (2009). *Manual on Hate Speech*. Publicaciones del Consejo de Europa, pág. 2). Tal forma de expresión, si bien puede utilizar los mismos canales y medios que las opiniones y comentarios que la Constitución ampara bajo la garantía de la libertad de expresión, no pueden en verdad ser confundidos con tales, pues importan un exceso o abuso de esta última, capaz

de generar consecuencias negativas respecto de los aludidos y de la sociedad toda⁵⁰.

Este fallo sin precedentes generó un amplio debate, suscitando al menos dos interpretaciones principales. Por un lado, se destacó la idea de que no toda expresión es admisible en una sociedad democrática que también busca salvaguardar la dignidad y el honor de la ciudadanía; y por otro lado, aunque se valoró positivamente la decisión, se cuestionó la calidad argumentativa que llevó a ella, ya que la conceptualización del discurso de odio podría resultar problemática o insuficiente: “es una advertencia que la memoria y el respeto a las víctimas son una frontera inexpugnable para el debate político, un mínimo de decencia en una sociedad democrática” (Cordero, 2022).

Aunque la ponderación de derechos realizada por ambos tribunales es adecuada, me parece que su elaboración conceptual del discurso de odio y la justificación de su proscripción en la protección de la honra se queda corta y es potencialmente problemática. Después de todo, con demasiada frecuencia los tribunales nacionales han invocado la protección de la honra (la que, además, han concebido como una especie de atributo esencial, indiferenciado y prioritario) para restringir, sin más, la libertad de expresión. (Zúñiga, 2022)

A propósito de estas acciones judiciales, en Chile se ha relevado una línea jurisprudencial sin criterios uniformes. Por ejemplo, frente a *funas*, se ha privilegiado la protección del derecho al honor y a la propia imagen frente a la libertad de expresión, y en cambio, ante expresiones tóxicas o de desinformación ocurridas en redes sociales, se ha dado preeminencia a la protección de la libertad de expresión frente al derecho al honor y la honra. En efecto, en 2021, se publicó un estudio que analiza la jurisprudencia del año anterior, sobre recursos de protección relativos a expresiones en redes sociales, donde se concluyó que “el máximo tribunal ha fijado estándares que brindan una prevalencia

50. Considerando 6°, Corte Suprema de Justicia, Caso rol N° 133.158-2022, de fecha 15 de diciembre de 2022.

incondicionada de la protección de la honra e imagen frente a la libertad de expresión” (Contreras Vásquez y Lovera Parmo, 2021, p. 367). Sobre el punto, algunos especialistas interpretan que, ante esta preponderancia de los derechos a la honra e imagen frente a la libertad de expresión, las órdenes emitidas por la Corte Suprema podrían estar incurriendo en hipótesis de censura previa (Contreras Vásquez y Lovera Parmo, 2021, p. 367). Asimismo, en 2024, en ausencia de una regulación legal adecuada, Claudio Nash señaló que la respuesta de los tribunales superiores ha sido “débil” en la protección de los derechos involucrados y “en casos de *funas* en redes sociales, se le ha dado amplia protección a la privacidad, sin un adecuado control de ponderación entre derechos y sin la aplicación adecuada del test para la restricción del derecho a la libertad de expresión” (Nash Rojas, 2024, p. 17).

Por su parte, el *Código Penal* tipifica delitos que sancionan a quienes, en ejercicio de la libertad de expresión, dañen la dignidad, el honor, y vida privada, de otras personas. Estos son injuria⁵¹ y calumnia⁵², contenidos en los artículos 412 y 416, respectivamente; el delito de amenaza, que penaliza expresiones que ofenden a funcionarios públicos (artículo 264); los delitos *contra la vida privada de la persona*, que sancionan la captación, interceptación, grabación, reproducción, o difusión de comunicaciones privadas o hechos de carácter privado sin la autorización del afectado en lugares no accesibles al público (artículo 161-A) y la exhibición o difusión de registros de imágenes o sonidos de acciones sexuales o imágenes íntimas de connotación sexual de otra persona sin autorización, incluso si la obtención fue en lugar público (artículo 161-D); y el *ultraje público a las buenas costumbres* de los artículos 373 y 374.

Asimismo, el *Código de Justicia Militar* contempla una figura sobre *desacato*, que sanciona expresiones que ofendan o amenacen a las

51. Toda expresión proferida o acción ejecutada en deshonra, descrédito o menosprecio de otra persona.

52. La imputación de un delito determinado pero falso y que pueda actualmente perseguirse de oficio.

Fuerzas Armadas o sus integrantes (artículo 284). Al respecto, cabe recordar las dificultades sobre adecuación normativa planteadas en el acápite sobre *responsabilidades ulteriores* pues, a pesar de las reformas legales adoptadas, persisten tipos penales que no se adecúan a los estándares en la materia.

En el ámbito civil, el Estado contempla dos respuestas ante expresiones que provocan un daño. La acción civil de *responsabilidad extracontractual* para obtener una indemnización de perjuicios (artículo 2314 del Código Civil), y la acción de *no discriminación arbitraria* (artículo 3 de la Ley 20.609). Esta última –como ha señalado el INDH– plantea dificultades prácticas en términos de carga probatoria e imposición de multas frente al litigio “temerario” (INDH, 2023, p. 182), por eso busca ser reformada (boletines 12748-17 y 13867-17).

Finalmente, en el ámbito administrativo destacan la sanción de expresiones emitidas por actores específicos y la creación de institucionalidad para regular el correcto funcionamiento de espacios discursivos. Un ejemplo de prohibición es la sanción a funcionarios del Poder Judicial que emitan, sin autorización previa, opiniones en el ejercicio de su cargo, contenida en el artículo 323 N° 4, del Código Orgánico de Tribunales, norma que no se adecúa a los estándares sobre *responsabilidades ulteriores*, como se señaló en el acápite anterior. En cuanto a la institucionalidad, el Consejo Nacional de Televisión (CNTV) asegura el correcto funcionamiento de los servicios de televisión, supervisando el contenido de sus emisiones, ya sea por denuncia o iniciativa propia, de acuerdo a la Ley 18.838⁵³.

53. El CNTV puede establecer sanciones si determina la existencia de infracciones. En estricto rigor, hay cuatro tipos de aplicación proporcional de acuerdo a la gravedad: 1) amonestación; 2) multa (no inferior a 20 ni superior a 1.000 UTM); 3) suspensión de las transmisiones (hasta por un plazo de siete días, tratándose de infracciones graves y reiteradas); y 4) caducidad de la concesión.

Cuadro 7. Marco jurídico para limitar el uso abusivo de la libertad de expresión y establecer responsabilidades ulteriores en Chile

Ámbito	Acción a interponer	Fuente legal	Sujeto
Constitucional	Recurso de Protección ante la Corte de Apelaciones	Artículo 15 N° 15, inciso 6°. Artículo 20 de la Constitución Política de la República	Personas naturales o jurídicas
Penal	Querrella ante el Tribunal de Garantía	Delitos de calumnias (412-415), injurias (416-420), contemplados en el Código Penal	Personas naturales
		Delito de amenaza a la autoridad, artículo 264 del Código Penal	Personas naturales
		Delito contra la vida privada de la persona, del artículo 161-A del Código Penal	Personas naturales
		Ultraje público a las buenas costumbres de los artículos 373 y 374 del Código Penal	Personas naturales
		Delitos de calumnia e injuria cometidos a través de un medio de comunicación social, del artículo 29 de la Ley 19.733	
		Promover el odio u hostilidad, del artículo 31 de la Ley 19.733	Sólo medios de comunicación

		Injurias y calumnias provocadas por infracciones emanadas de un hecho ilícito, del artículo 32 de la Ley 19.733	
		Divulgar la identidad de menores de edad, relativa a juicios penales, del artículo 33 de la Ley 19.733.	
		Delito contra la seguridad interior del Estado, del artículo 4, letras a), b), c) y d) de la Ley 12.927	
Militar	Querella ante el Tribunal Militar	Delitos de desacato y amenazas del artículo 284 del Código de Justicia Militar	Personas naturales o jurídicas
Civil	Demanda ante el Juzgado Civil	Responsabilidad extracontractual del artículo 2314 del Código Civil	Personas naturales o jurídicas
	Acción de no discriminación arbitraria ante juzgados civiles	Artículo 3 de la Ley 20.609	Personas naturales o jurídicas
Administrativo	Denuncias ante el CNTV	Artículo 40 bis de la Ley N° 18.838	Canales de televisión
	Prohíbe publicaciones sin autorización superior	Artículo 323, número 4, del Código Orgánico de Tribunales	Funcionarios/as del Poder Judicial

Fuente: elaboración propia, a partir de Anguita Ramírez (2005) y lo dispuesto en el *Código Penal*, el *Código Civil*, el *Código Orgánico de Tribunales* y las leyes N° 18.838, 19.733, y 20.609.

Ahora bien, respecto de fenómenos asociados al ejercicio de la libertad de expresión que pueden llegar a amenazar otros derechos, es importante destacar que actualmente, el contexto digital donde tienen lugar estos discursos presenta grandes desafíos para el Estado. En efecto, la rapidez con la que se difunde la información en el ecosistema digital facilita la propagación de ideas que pueden ser extremistas, prejuiciosas o derechamente falsas. En las plataformas digitales, los algoritmos están diseñados para maximizar la interacción, a menudo crean *burbujas de filtro* y *cámaras de eco*⁵⁴ donde los individuos sólo están expuestos a puntos de vista que confirman sus propias creencias, reforzando así sus sesgos y aumentando la hostilidad hacia quienes piensan diferente. Esta segmentación del público y la constante exposición a discursos polarizantes contribuyen a la normalización de la intolerancia y al debilitamiento del debate público constructivo. Además, la impunidad percibida en línea y la dificultad de rastrear y sancionar a los perpetradores de discursos de odio en el ámbito digital, incentivan a algunos a expresarse sin considerar las consecuencias de sus palabras. La facilidad para crear perfiles anónimos o seudónimos también contribuye a este ambiente de desinhibición, donde los ataques personales y las incitaciones al odio se vuelven más frecuentes.

La potencial combinación de estos factores —polarización, desinformación y la percepción de impunidad— es terreno fértil para que los discursos de odio no solo ganen cobertura, sino que también logren un impacto significativo en la sociedad, pudiendo poner en riesgo la convivencia democrática.

54. Las *burbujas de filtro* se refieren a cuando los algoritmos aíslan a los usuarios de la información y las perspectivas por las cuales aún no han expresado interés, lo que significa que se pueden perder información importante. En cambio, las *cámaras de eco* son aquellas que lanzan información repetitiva y sesgada dentro de un sistema hermético, para lograr un objetivo final, que es aumentar y reforzar aquellas ideas o creencias con contenido afín y apetecible para el usuario, y por el que se cree se siente totalmente identificado. Ver más en Bruns, A. (2022). Filtro burbuja. *Revista Latinoamericana de Economía y Sociedad Digital*. <https://doi.org/10.53857/ndhq9707>

En Chile, según datos de la *Comisión Asesora contra la Desinformación*, la ciudadanía se informa cada vez más a través de plataformas sociales y sistemas de mensajería instantánea, y menos en medios tradicionales. A diferencia de lo que ocurre en otras partes del mundo, acá el flujo de información se adapta a los formatos de las redes sociales más populares, como fotos en Facebook e Instagram, videos en *TikTok*, mensajes en X o cadenas en *WhatsApp* (Anguita, Bachman, Brossi, et al., 2023).

De esa manera, sostiene la Comisión, se dificulta enormemente distinguir la autoría o la intención, haciendo que diferenciar entre información, desinformación y comunicación abiertamente tóxica sea un desafío mayor en un país que, en el último tiempo, ha experimentado diversos contextos desinformativos (Anguita, Bachman, Brossi, et al., 2023, p. 16). Y es que ante la falta de mecanismos que puedan contrarrestar debidamente este panorama, la percepción ciudadana en torno a la seguridad que sienten en redes sociales es baja. De hecho, según los resultados de la *Consulta Ciudadana sobre Violencia Digital 2023* realizada por la Unidad de Género y Participación Ciudadana de la Subsecretaría del Interior, alrededor de un 84% de las personas encuestadas considera que las redes sociales son poco seguras y/o muy inseguras; al preguntarles por el principal motivo de inseguridad al utilizar redes sociales, el 31% considera que se debe a la poca privacidad de la información y un 22% que es producto de los perfiles falsos⁵⁵.

En el marco de la entrega de resultados del estudio *Desórdenes Informativos y procesos electorales en Latinoamérica (2023)* realizado por la Facultad de Comunicaciones de la Universidad del Desarrollo, la investigadora María José Labrador sostuvo que los desórdenes informativos, vale decir, la información errónea, la desinformación, las *fake news*, y la mala información, implican una variedad mucho más amplia de las variantes que habíamos visto hasta ahora. Primero las *fake*

55. La consulta se realizó mediante la plataforma SurveyMonkey, de manera virtual, desde el 21 de agosto hasta el 10 de septiembre de 2023. Se aplicó un cuestionario de 54 preguntas, 52 de alternativas y 2 de respuesta abierta. La tasa de logro fue de 1.626 respuestas efectivas (personas que finalizaron la consulta) de un total de 1.868 respuestas (Subsecretaría del Interior, 2023).

news, pero luego la propia desinformación deriva en más distorsiones, contextos manipulados, conexiones falsas, suplantaciones de identidad, uso de inteligencia artificial, uso de *bots*, entre otros, que revelan que la desinformación se debe atender de forma multifactorial y desde distintas veredas (UDDTV, 2024).

En efecto, este estudio, que centró su etapa de observancia en el proceso del segundo plebiscito constitucional realizado en 2023, demostró que hubo una concentración de desinformaciones centrado en alimentar deficiencias en el sistema electoral (58,8% del total de flujo de desinformación), seguridad (11,8%) y más atrás los temas de legislación y funciones del Congreso (11,8%)⁵⁶, poniendo en duda aspectos básicos del funcionamiento de un Estado de derecho. Asimismo, detectó que el origen de estas desinformaciones era un 12,5% atribuible a los partidos políticos y 87,5% a un actor de origen desconocido.

Estos datos ponen de relieve que, en Chile, la emergencia de estas amenazas a la libertad de expresión genera impactos en la calidad democrática. En la era digital actual, cuando la principal fuente de información para la ciudadanía proviene de contenido cuya procedencia es a menudo incierta y opaca, se produce un efecto distorsionador significativo en la formación de las convicciones políticas. Esta falta de transparencia y la proliferación de información no verificada pueden socavar la capacidad de la ciudadanía para tomar decisiones informadas y participar plenamente en el proceso democrático.

Cabe destacar que la injerencia de estas amenazas incluso va más allá de la esfera política, afectando la vida social y cultural. En efecto, como se verá más adelante, la propagación de desinformación y el discurso de odio, en particular, tienen consecuencias negativas para grupos específicos, especialmente las mujeres y personas LGBTIQ+.

56. Ver <https://www.udd.cl/noticias/2024/04/11/facultad-de-comunicaciones-entrego-los-resultados-de-un-estudio-sobre-desinformacion/>

En relación con los desafíos de la desinformación, la Ley 19.733 sobre libertades de opinión e información y ejercicio del periodismo, no regula ni sanciona la difusión de noticias falsas. Sin embargo, como indica la Comisión contra la Desinformación en su primer informe, subsiste una antigua norma contenida en la *Ley 12.927 sobre Seguridad del Estado*, que establece como delitos algunas de las conductas referidas, si bien pensadas en otro contexto y respondiendo a otras preocupaciones⁵⁷.

En consecuencia, en Chile no existe legislación que responda directamente a esta materia, por esa razón, desde 2018 se han propuesto 13 proyectos que la abordan. A partir de su revisión⁵⁸, se observa que seis proponen establecer o modificar delitos del *Código Penal*; otros proponen medidas menos lesivas para responder al fenómeno, tales como cesar en el cargo a altas autoridades públicas, como sanción ante la difusión, promoción o financiamiento de noticias falsas (Boletín N° 12314-07); modificar el reglamento de la Cámara de Diputados para obligar a abstenerse de difundir este tipo de noticias (Boletín N° 16030-16), y modificar la Ley 17.933 para ampliar a otras hipótesis el uso del derecho

57. El artículo 4, letra g) de la Ley 12.927 indica lo siguiente: “Los que propaguen de palabra o por escrito o por cualquier otro medio en el interior, o envíen al exterior noticias o informaciones tendenciosas o falsas destinadas a destruir el régimen republicano y democrático de Gobierno, o a perturbar el orden constitucional, la seguridad del país, el régimen económico o monetario, la normalidad de los precios, la estabilidad de los valores y efectos públicos y el abastecimiento de las poblaciones, y los chilenos que, encontrándose fuera del país, divulguen en el exterior tales noticias”. Asimismo, en su artículo 34, establece las facultades de la jefatura militar, entre ellas, la letra i) menciona dictar medidas para “impedir que se divulguen noticias verdaderas o falsas que puedan producir pánico en la población civil o desmoralización en las fuerzas armadas” y la letra n) “suspender la impresión, distribución y venta de diarios, revistas y folletos e impresiones en general, y transmisiones de radiodifusoras, canales de televisión u otros, que (...) desfiguren la verdadera dimensión de los hechos, sean manifiestamente falsas (...)”.

58. De estos, dos se han archivado y once se encuentran en trámite. Para el análisis, se consideran todos los proyectos presentados.

de rectificación contenido en ella, y facultar al Ministerio Público u organizaciones sin fines de lucro a ejercerlo (Boletín N° 16146-07)⁵⁹.

Cuadro 8. Proyectos de ley en el Congreso Nacional sobre desinformación y fake news

Boletín	Fecha ingreso	Nombre del proyecto	Autor/a	Estado
12313-06	13/12/2018	Modifica la Ley 18.700, orgánica constitucional sobre votaciones populares y escrutinios, para regular el uso de las redes sociales y plataformas digitales en la propaganda electoral.	Diputada Marcela Hernando (PRSD)	Archivo
12314-07	17/12/2018	Establece la cesación en los cargos de presidente de la república, senador, diputado, consejero regional, alcalde y concejal por la difusión, promoción o financiamiento de noticias falsas.	Senadores Alfonso De Urresti (PS), Juan Ignacio Latorre (RD), Alejandro Navarro (Ind.), Jaime Quintana (PPD) y senadora Yasna Provoste (DC)	Trámite

59. Otras propuestas buscan modificar cuerpos legales como las Leyes Orgánicas Constitucionales sobre Votaciones Populares y Escrutinios, sobre Sistema de Inscripciones Electorales y Servicio Electoral, de Partidos Políticos, sobre Transparencia, Límite y Control del gasto electoral; o las leyes sobre protección de la vida privada. Otro proyecto busca definir conceptos como desinformación, información errónea, nociva o ilegal, y discursos de odio, así como establecer responsabilidad de prestadores de servicios (Boletín N° 16206-07).xs

13383-07	27/03/2020	Modifica el <i>Código Penal</i> para tipificar como delito la difusión de noticias falsas que perturben el orden social o causen pánico en la población.	Diputada Ximena Ossandón (RN)	Trámite
13605-07	22/06/2020	Modifica el <i>Código Penal</i> para sancionar la propagación por redes sociales u otros medios de comunicación, de noticias falsas destinadas a entorpecer la labor de la autoridad en períodos de crisis sanitaria.	Diputado Juan Antonio Coloma (UDI)	Trámite
13698-07	11/08/2020	Proyecto de ley que limita el acceso de los partidos a información personal y que regula la propagación de <i>fake news</i> en política.	Senadores Felipe Harboe (PPD), Kenneth Pugh (Ind.) y senadora Ximena Rincón (D)	Archivo
14785-24	21/12/2021	Regula la difusión de contenidos, información y servicios en plataformas digitales y redes sociales.	Diputado Marcelo Díaz (Ind.)	Trámite
15056-07	07/06/2022	Modifica diversos cuerpos legales para regular y sancionar la difusión de noticias falsas.	Diputado Nelson Venegas (PS)	Trámite

15234-06	01/08/2022	Modifica la Ley 18.700, orgánica constitucional de votaciones populares y escrutinios, para sancionar la elaboración y difusión de noticias falsas referidas al plebiscito constitucional del 4 septiembre de 2022.	Diputado Luis Cuello (PC)	Trámite
15256-07	03/08/2022	Modifica el <i>Código Penal</i> para sancionar la difusión de noticias falsas o no fidedignas, que causen o puedan causar alarma pública, por parte de autoridades y funcionarios públicos.	Diputada Marcela Riquelme (Ind.)	Trámite
16030-16	14/06/2023	Modifica el Reglamento de la Cámara de Diputados para incorporar los deberes de contribuir al fortalecimiento de la democracia y abstenerse de difundir noticias o informaciones falsas.	Diputado Jaime Sáez (FA)	Trámite
16068-07	5/07/2023	Modifica el <i>Código Penal</i> , para sancionar el financiamiento de la creación, difusión o promoción de noticias falsas o desinformación, en los casos que señala.	Senadora Alejandra Sepúlveda (Ind.) y Senador Esteban Velásquez (FRVS)	Trámite

16146-07	2/08/2023	Limita la difusión de desinformación y modifica la Ley 19.733, sobre libertades de opinión e información y ejercicio del periodismo, en los términos que señala.	Senador Pedro Araya (Ind.) y senadora Fabiola Campillai (Ind.)	Trámite
16206-07	22/08/2023	Modifica diversos cuerpos legales para resguardar a las personas de los trastornos de la información en plataformas digitales.	Senadores Pedro Araya (Ind.), Iván Flores (DC), Matías Walker (D) y senadora Ximena Rincón (D)	Trámite

Fuente: elaboración propia basada en la información disponible hasta el 15 de agosto, en los sitios web de la Cámara de Diputados y el Senado.

Nota: el partido político señalado para cada autor o autora, corresponde al de la fecha de presentación del proyecto de ley, de acuerdo a la información disponible en los sitios web de la Cámara de Diputados, del Senado y la Biblioteca del Congreso Nacional.

4. *Sobre la adopción de mecanismos preventivos para combatir los discursos de odio*

Desde el punto de vista de la prevención, el estándar respecto a las garantías de respeto a las víctimas de discursos de odio establece, a lo menos, dos medidas. Por un lado, la necesidad de adoptar mecanismos de contrarréplica a personas y grupos a quienes se dirigen sistemáticamente expresiones de odio, incluso a través de Internet; por otro, la promoción de herramientas para que la ciudadanía tome consciencia de los daños y efectos que provocan los estereotipos negativos y la discriminación.

Sobre los mecanismos de contrarréplica, cabe destacar dos líneas de acción dispuestas por el Estado. La primera se refiere al mecanismo jurídico. En Chile, la Constitución Política de la República garantiza en el

artículo 19 numeral 12, inciso 3°, un derecho de *aclaración o rectificación* –que la Ley 19.733 detalla y operativiza en sus artículos 16 al 21– mediante el que toda persona afectada por información que considere errónea y haya sido difundida a través de un medio de comunicación, tiene la facultad de exigir que se difunda su aclaración o rectificación, de forma gratuita, y en la mismas condiciones que se emitió la información original, con el objeto de restablecer la honra de la persona que se ha considerado afectada. Este derecho puede ser ejercido sin perjuicio de otras acciones civiles o penales. Desde la doctrina, Anguita señala que este derecho cumple una doble función: garantiza y protege la veracidad de la información y constituye un mecanismo que ampara la libertad de opinión y expresión de las personas aludidas o afectadas (Anguita, 2005, pp. 314-315).

La segunda línea de acción es la socialización y educación de la ciudadanía para contrarrestar acciones relacionadas con los discursos de odio. Con este fin, el Estado ha publicado una serie de guías o documentos de orientaciones, especialmente en el marco de la convivencia escolar, centrado principalmente en la desinformación y el ciberacoso. Precisamente, sobre esta base, y vinculado con algunas recomendaciones realizadas por la *Comisión Asesora contra la Desinformación* (2024) –particularmente las referidas a articular e implementar mesas de trabajo interdisciplinarias que permitan coordinar acciones desde los distintos sectores y actores– el Centro de Innovación que es parte del Ministerio de Educación, ha articulado una mesa de trabajo con distintos actores para fortalecer la *ciudadanía digital*. Este proyecto busca integrar la alfabetización mediática, informacional y digital en la formación de profesores y profesoras, y en el currículum escolar de manera transversal, con especial énfasis en los desafíos asociados al uso y acceso a tecnologías digitales y las dinámicas cambiantes del fenómeno de la desinformación⁶⁰.

60. En la página de *Ciudadanía Digital* destacan los siguientes recursos: *Navegando entre desinformación y Fake News*, estrategias para educar con pensamiento crítico; y el Plan Ciudadanía y Alfabetización Digital 2025, realizado con la SEGEJOB, y con énfasis en la descentralización, los derechos digitales y la mediación educativa.

En lo que refiere específicamente al ciberacoso, el Ministerio de Educación ofrece, fuera de los documentos dispuestos en *Ciudadanía Digital*, un set de recursos que incluyen material imprimible para su conceptualización, medidas de prevención para establecimientos educacionales y estrategias para el abordaje del ciberacoso para estudiantes.

Por su parte, el Ministerio de la Mujer y Equidad de Género a través del cuarto *Plan Nacional de Igualdad entre Mujeres y Hombres 2018 – 2030* (actualizado el año 2023), y el Plan Nacional de Acción por el Derecho a Vidas libres de violencia de género para mujeres, niñas y diversidades 2022-2030, ha buscado a partir de la articulación e implementación de acciones intersectoriales, interinstitucionales y participativas, cerrar brechas digitales para dotar de herramientas críticas a las mujeres que sufren de violencia digital. Finalmente, junto con esos planes, el Ministerio ha elaborado y ejecutado la campaña contra la desinformación denominada *Aguanta, chequea y comparte*, que buscó entregar herramientas a la ciudadanía con el objeto de identificar potenciales mensajes que constituyan desinformación (por ejemplo, sobre el chequeo de fuentes).

Ahora bien, respecto de la comprensión y el combate contra estereotipos negativos en el ámbito escolar, el Ministerio de Educación ha realizado varios esfuerzos principalmente para combatir la violencia homofóbica y transfóbica. En 2015 lanzó junto con la Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), una guía de facilitación para talleres de sensibilización, orientado a fortalecer las capacidades docentes y abordar desde un enfoque en derechos humanos el *bullying* homofóbico y transfóbico. En 2018, a través de la Superintendencia de Educación, el mismo Ministerio y la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura publicaron la *Guía para la no discriminación en el contexto escolar*, cuyo objetivo era invitar a los agentes educativos a conversar sobre la discriminación en el contexto escolar y a revisar –a la luz de los conocimientos teóricos y su propia experiencia– la cultura, las políticas y prácticas educativas de sus escuelas para, de esa manera, contribuir

al desarrollo del máximo potencial de sus estudiantes y al ejercicio ciudadano para la vida en democracia (2018, p. 7).

En línea con el estándar, el Ministerio de la Mujer y Equidad de Género publicó (primero en 2016 y, más recientemente en 2024) la *Guía Ilustrada para la Comunicación sin Estereotipos de Género*. Esta Guía proporciona directrices para una comunicación que busca evitar estereotipos de género, fomentar la igualdad y respetar la diversidad, y concientizar sobre el impacto negativo de los estereotipos en la perpetuación de las desigualdades de género, abordando también desafíos actuales como el aumento de la violencia digital, los discursos de odio y la influencia de las redes sociales. La actualización de 2024 incorpora un enfoque novedoso, que incluye el uso del lenguaje inclusivo y el análisis del papel de los medios de comunicación y las redes sociales en la reproducción de estereotipos de género, enfatizando la necesidad de transformar estas narrativas (2024, p. 5).

Asimismo, a fines de 2024, junto con el Ministerio Secretaría General de Gobierno (SEGEJOB) y la Subsecretaría de Derechos Humanos lanzaron *En Lugar de Violencia: Respeto*, bajo el eslogan *Redes sociales, redes de apoyo*, una campaña de prevención de la violencia con foco en la niñez y la adolescencia trans, específicamente, orientada a visibilizar y sensibilizar la importancia de promover la construcción de espacios seguros para niños, niñas y adolescentes trans, considerando que este grupo etario puede estar más expuesto a los discursos de odio y discriminación, sobre todo, en plataformas digitales. Los resultados de esta campaña superaron las expectativas del Ministerio, por ejemplo, en términos de cobertura en las plataformas *Facebook* e *Instagram*, se esperaba lograr al menos 1.576 clicks, y 852 en *YouTube*, finalmente se obtuvieron 35.879 y 1.515 clicks, respectivamente.

Por último, a la lista de iniciativas estatales se suman los *Talleres Comunicar con Igualdad*, una propuesta conjunta de la SEGEJOB y ONU Mujeres, realizados entre noviembre y diciembre de 2023. Participaron 23 medios de comunicación beneficiarios del *Fondo de la SEGEJOB*, a quienes se proporcionaron herramientas para integrar en sus diversos

espacios informativos y de entretenimiento una comunicación con perspectiva de derechos, basada en criterios de igualdad de género, sin estereotipos y evitando la revictimización al momento de comunicar⁶¹. Asimismo, organizaciones de la sociedad civil han desarrollado estudios y campañas en este ámbito, como el caso del *Movimiento de Integración y Liberación Homosexual* (Movilh)⁶², y de la organización sobre género, diversidades, tecnologías y derechos humanos Amaranta⁶³.

5. Sobre la adopción de medidas preventivas para combatir los discursos de odio

Respecto a las iniciativas de prevención, es importante considerar no sólo los actos concretos de discursos de odio, sino también la aparición de fenómenos que tienen el potencial de tensar el uso de la libertad de expresión, y dar paso a un escenario donde los discursos de odio y otras formas de comunicación tóxica puedan tener cobertura e impacto. Como se ha mencionado anteriormente, estos fenómenos incluyen –pero no se limitan– a la polarización política y social exacerbada por las redes sociales, la proliferación de noticias falsas o *fake news* que distorsionan la realidad y la masificación de las llamadas *funas* o *cancelaciones*.

61. Es importante destacar que *Comunicar con Igualdad* es una iniciativa que surge del *Fondo de Transversalización de Género* otorgado por el Ministerio de la Mujer y Equidad de Género. Su objetivo es ofrecer recursos basados en contenido de ONU Mujeres para promover los derechos de las mujeres en diferentes ámbitos de la sociedad, fomentando una comunicación que integre la perspectiva de género y derechos.

62. Este año lanzó su guía para prevenir y erradicar discursos de odio por orientación sexual, identidad y expresión de género, con el propósito de orientar a instituciones públicas, privadas y a la ciudadanía sobre cómo identificar y enfrentar expresiones de odio, promoviendo una cultura de respeto, inclusión y derechos humanos (Movilh y Gobierno de Santiago, 2025).

63. Entre abril y junio de 2020, se desarrolló y difundió la *Encuesta sobre violencia digital en Chile*, focalizada en las experiencias de mujeres (cis, trans, no binarias). Por medio de 15 preguntas que buscó determinar cuán expuestas estaban a este tipo de violencia, caracterizarla, y también recoger sus estrategias de autodefensa y testimonios. Los resultados están disponibles en <https://amarantas.org/programa-aurora/>

En este marco, el estándar respecto de la adopción de medidas para la prevención de discursos de odio establece prioritariamente la necesidad de robustecer fórmulas de observancia de discursos de odio o de fenómenos que puedan acercarse a este, a través de la recolección de información y el análisis de estadísticas, con el fin de contribuir a la formulación y evaluación de políticas públicas y establecer mecanismos de alerta temprana.

A pesar de que en Chile es posible acceder a algunos datos sobre discursos de odio y fenómenos relacionados, se ha identificado la carencia de un sistema de monitoreo que sea sistemático y producto de un esfuerzo estatal permanente, que obstaculiza el desarrollo de mecanismos de alerta temprana que permitirían anticipar y mitigar los posibles efectos de este tipo de discursos. Los datos recopilados hasta la fecha indican que la mayoría de los levantamientos de información, además de ser fragmentados puesto que no responden a un seguimiento de los fenómenos mediante una metodología estandarizada, no se centran directamente en el discurso de odio, sino que abordan más bien las situaciones mencionadas anteriormente.

Al respecto, existen países que ya cuentan con herramientas para avanzar en el monitoreo de los discursos de odio, y para eso emplean diferentes recursos tecnológicos, en colaboración interinstitucional y con metodologías para generar alertas tempranas y permitir un debate sobre políticas públicas. En Europa, un ejemplo es el caso del Observatorio Español contra el Racismo y la Xenofobia (OBERAXE) del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones de España, que revisa diariamente el contenido de odio en redes sociales mediante sistemas (como FARO) que monitorean en tiempo real. Complementariamente, en enero de 2025, la Comisión Europea lanzó el *Código de Conducta+* sobre la lucha contra la incitación ilegal al odio en línea, basado en el código de 2016, que en el marco de la Ley de Servicios Digitales “refuerza la forma en que las plataformas en línea tratan los

contenidos considerados como incitación ilegal al odio de conformidad con el Derecho de la Unión y la legislación de los Estados miembros”.⁶⁴

Cabe destacar el establecimiento de la *Comisión Asesora contra la Desinformación*. Si bien su objetivo principal es asesorar a los ministerios Secretaría General de Gobierno y de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación en el análisis del fenómeno global y local de la desinformación en plataformas digitales –y no directamente implementar sistemas de monitoreo– esta iniciativa se considera igualmente una importante medida de observancia del fenómeno. Dentro de sus 72 recomendaciones⁶⁵ se relevan la generación de herramientas y algoritmos informáticos que permitan la detección, seguimiento y entendimiento de la propagación de la desinformación (recomendación 71), y el acceso a datos anonimizados para el análisis e investigación con el fin de estudiar de manera rigurosa y segura el fenómeno de la desinformación (recomendación 66). Ambas iniciativas se orientan a fortalecer mecanismos de levantamiento de datos sostenibles en el tiempo.

En la región, una iniciativa conocida para la medición y monitoreo constante de los discursos de odio es la que lleva a cabo el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), a través de la implementación del programa *eMonitor+*, que ya ha sido probado en otros países y contextos como Túnez y Líbano, con el objetivo de monitorear y analizar la contaminación informativa en redes sociales durante contextos electorales. Esta herramienta tecnológica identifica automáticamente discursos de odio y violencia de género en

64. Ver más en <https://digital-strategy.ec.europa.eu/es/library/code-conduct-counteracting-illegal-hate-speech-online>.

65. De acuerdo con su decreto de creación, la Comisión debía emitir dos informes, uno asociado a conocer el estado actual del fenómeno; y otro para entregar orientaciones que permitan hacer frente al fenómeno global de la desinformación. Sobre esa base, la Comisión redactó 72 recomendaciones en diferentes categorías (Anguita, Bachman, Elórtogui, et al., 2023).

conversaciones políticas digitales (PNUD, 2025)⁶⁶. Para el proyecto piloto en Chile –ejecutado con la colaboración del Servicio Electoral (Servel)– el programa cubrió seis hitos electorales, desde la campaña de primarias internas de las elecciones regionales y municipales en octubre de 2024 hasta el período post-elección de segunda vuelta en noviembre del mismo año.

Los resultados revelan tendencias significativas. Por ejemplo, se observó un incremento en la proliferación de mensajes negativos y discursos de odio a medida que se aproximaban las elecciones. Dichos mensajes tuvieron como objetivo deslegitimar el proceso electoral o instituciones como el Servel y fomentar la polarización y la hostilidad. Además, contra lo esperado, la prevalencia de discursos de odio continuó en niveles elevados tras las elecciones de noviembre, lo que contribuyó a un clima de tensión, incluso entre los vencedores, que afectó particularmente a las mujeres. La intensidad de los discursos se manifestó, principalmente, a través de la demonización o deshumanización, los insultos, la oposición y la vinculación con actividades ilegales o inmorales, basados en la identidad de una persona o grupo. Cabe destacar que, salvo en los casos de asociación con actividades ilegales o inmorales, las mujeres fueron las más afectadas. De hecho, a pesar de que hubo una mayor presencia de candidaturas masculinas, el 94% del lenguaje discriminatorio, que incluía contenido sexual, ataques a la identidad, lenguaje obsceno y mensajes tóxicos o ataques personales, se dirigió a las mujeres.

Por su parte, la Superintendencia de Educación ha llevado adelante también un esfuerzo por recopilar de manera sistemática algunos datos, aunque no se refieren directamente a discurso de odio, sino que al ciberacoso o *ciberbullying*. Gracias a esta labor, en 2023, durante la conmemoración del día contra el ciberacoso, se reveló que el 18% de las denuncias por maltrato entre estudiantes correspondían a ciberacoso.

66. *eMonitor+* tiene como propósito detectar y estudiar fenómenos de contaminación informativa en procesos electorales a fin de fortalecer las capacidades de actores nacionales, regionales y globales para garantizar la integridad de la información y diseñar iniciativas en base a la evidencia. Para más información, visitar: <https://www.undp.org/es/chile/noticias/herramienta-emonitor-y-eleccion-primaria-en-chile>

Al comparar las 857 denuncias de 2023 con las de 2022, se observa un incremento del 11%, además, se constató que el fenómeno se concentra en la enseñanza básica (51%) y en la mayoría de los casos (72%), la afectada era una niña o adolescente.

Respecto de otros esfuerzos por sistematizar información sobre discursos de odio, cabe mencionar el estudio realizado por la Pontificia Universidad Católica de Chile, en el marco del proyecto *Reducción de amenazas extremistas y anti derechos a la democracia en América Latina*⁶⁷, desarrollado entre 2024 y 2025. El equipo de investigación trabajó en un modelo piloto en Chile para monitorear discursos de odio en redes sociales, principalmente centrado en *Youtube*. Para eso automatizaron la detección de discursos de odio a través de inteligencia artificial, y establecieron un sistema para analizar conceptos y tácticas retóricas que fomentan la violencia contra grupos vulnerables. Si bien el proyecto nació de la academia, y aún no han publicado resultados, es importante mencionar que tanto el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y el Ministerio Secretaría General de Gobierno han acompañado y aportado en el ajuste del modelo, mediante elementos de discusión y perspectivas de abordaje sobre la temática.

Hay otras iniciativas más, sin embargo, no realizan un monitoreo permanente. Entre ellas, destaca el primer estudio con aproximación integral a la violencia política digital contra mujeres candidatas en Chile, coordinado por el Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género y desarrollado por la Universidad de Santiago. El proyecto, llamado *Violencia Política Digital de Género en Chile* (2025), se desarrolló en el contexto de las elecciones de 2024 e integró un enfoque mixto, es decir, encuestas a candidatas sobre experiencias, impactos y estrategias frente a la violencia digital, y un análisis de *big data* sobre casi un millón de publicaciones en *X*, *Facebook* e *Instagram*. Esta metodología permitió identificar tanto la dimensión subjetiva como los patrones objetivos

67. Equipo investigador: Leigh Payne (Universidad de Oxford, investigadora principal), Simón Escoffier, (UC, investigador), Kiran Stallone, (Universidad de Oxford, investigadora), Jorge Ortiz, (ingeniero de datos), Camila Rojas (cientista de datos).

de la violencia, visibilizando la distribución diferenciada de agresiones según tipo de cargo, con una concentración mayor en alcaldías y gobernaciones, donde los discursos de odio superaron el 5% del total de mensajes analizados, umbral que en estudios comparados rara vez se sobrepasa.

Los resultados evidencian que la violencia digital contra candidatas es sistemática, afectando con especial crudeza a mujeres que desafían roles de género o que ocupan cargos de mayor visibilidad. Por ejemplo, un 69% de las candidatas reportó haber sufrido agresiones, con altos niveles de mensajes sexistas, insultos y difusión de información falsa, que afectaron su derecho a la honra y la dignidad. El impacto de estas vulneraciones es profundo: más del 40% de las afectadas consideró abandonar la política y un tercio reportó haber limitado su libertad de expresión en redes. Un hallazgo importante de este estudio es que la violencia se procesa mayoritariamente en redes afectivas personales, con baja respuesta institucional y partidaria (solo el 10% recibió apoyo de su partido) y un nivel mínimo de denuncias (11%), lo que pone de relieve la falta de herramientas para afrontar el fenómeno. Estos hallazgos confirman que las redes sociales son, simultáneamente, un espacio de visibilización política y de violencia de género, y que la falta de mecanismos de protección institucional refuerzan un clima de impunidad que impacta desproporcionadamente el derecho de las mujeres a la participación política plena y a ejercer sin obstáculos su libertad de expresión⁶⁸.

Por último, destaca la actual implementación de la *Encuesta Web Diversidades* que levantó el Instituto Nacional de Estadísticas entre julio y septiembre de 2025. Esta encuesta, a nivel nacional, y que se desarrolla por primera vez en el país, busca generar estadísticas sobre la población de las diversidades sexuales y de género, sus características sociodemográficas y sus experiencias. Está dirigida a las diversidades

68. En esta misma línea, la *Encuesta Nacional de la Juventud* del Instituto Nacional de la Juventud - INJUV, que se realiza cada tres años desde 1994, en su novena versión (2021) buscó trazar la situación de acoso en redes sociales. Para ver resultados, visitar <https://www.injuv.gob.cl/9encuesta>.

sexuales y de género, es decir, a quienes se identifican como lesbianas, gays, bisexuales, no binaries, trans, intersexuales, asexuales, género fluido, y a todas las personas que se sientan convocadas, y busca mapear, entre otras cosas, conceptualizaciones y experiencias de acoso, maltrato y discriminación en el ámbito de la vida cotidiana, incluidos los espacios virtuales⁶⁹.

Ahora bien, en cuanto al levantamiento de información sobre *funas*, el Estado no cuenta con información oficial y la que existe, se refiere a esfuerzos hechos desde la academia. Por ejemplo, los resultados de la versión 2021 de la encuesta *Jóvenes, Participación y Medios* de la Universidad Diego Portales⁷⁰, mostró que casi un 40% de los jóvenes ha apoyado funas al darle *likes*, o compartirlas en sus propias redes sociales (26%), aunque sólo un 3% afirmó haber iniciado una. Además, un 15% reconoció haber ofendido a otros en sus interacciones *online*, un 10% stalkado o vigilado a otras personas y un 3% ha publicado imágenes o contenido privado de otros(as) en sus redes.

Recientemente, un proyecto de monitoreo social de la Universidad del Alba (2024)⁷¹ reveló que el 57% de las personas encuestadas declaró estar

69. Ver pregunta 54.2, módulo VI sobre discriminación y violencia. Cuestionario de la Encuesta en https://www.ine.gob.cl/docs/default-source/encuesta-diversidades/formularios/encuesta-web/muestra-cuestionario-encuesta-web-diversidades.pdf?sfvrsn=b60b888c_4.

70. Nota técnica del estudio informado por la Universidad Diego Portales: estudio cuantitativo en base a encuestas cara a cara en hogares. Muestra probabilística, estratificada, no proporcional a nivel de región, alcanzando un número de 1.005 casos distribuidos en Valparaíso (302), Biobío (298) y Región Metropolitana (405). Recolección de datos realizada entre los días 1 de octubre y 8 de noviembre de 2021. Para ver más, consultar en <https://ciclos.udp.cl/cms/wp-content/uploads/2024/01/Informe-encuesta-Jovenes-2021.pdf>

71. Nota técnica del estudio informado por la Universidad del Alba: muestra de 800 casos, articulado a partir de un muestreo probabilístico estratificado, para asegurar la representación de variables sociodemográficas como género, edad, nivel socioeconómico, y región. La recolección de datos se realizó mediante encuestas telefónicas aplicadas entre el 1 y 13 de septiembre de 2024. Para ver más, revisar el siguiente link: <https://www.udalba.cl/wp-content/uploads/2025/08/Encuesta-Monitor-social-del-Observatorio-Social.pdf>

dispuesto a funar a un político o autoridad pública que ha cometido conductas que, a su juicio, son reprochables. En esa línea, un 48% las apoya cuando se trata de abuso sexual contra menores, mientras el 27% confesó que se sumaría si es por corrupción o abuso de poder. Sobre las razones para participar en este tipo de actos, un 46% sostuvo que lo haría para que la persona funada “pague por lo que hizo”; el 45% para que actuar mal signifique algún costo, en tanto un 42% aludió al activismo social. Respecto a sus consecuencias, el 43% cree que las funas provocan aislamiento social, el 37% cree que produce pérdida de empleo y el 35% que pueden generar patologías mentales.

VI. Recomendaciones

1. Al Congreso Nacional: concluir el proceso de ratificación de la Convención Interamericanas contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia y la Convención contra Toda Forma de Discriminación e Intolerancia, ambas del año 2013.
2. Al Congreso Nacional, en cumplimiento de los fallos de la Corte IDH, adecuar la legislación interna a los estándares internacionales en materia de libertad de expresión, en lo que respecta a responsabilidades ulteriores, específicamente, a través de:
 - a. La derogación o modificación de los artículos 264 del Código Penal y 284 del Código de Justicia Militar, que tipifican los delitos de amenazas y desacato, según lo señalado por la Corte IDH en el caso Palamara Iribarne.
 - b. La revisión de la tipificación de los delitos de injuria conforme a los parámetros señalados por la Corte IDH y el establecimiento de vías alternativas al proceso penal para la protección del honor de los funcionarios públicos respecto de opiniones relacionadas con su actuación en la esfera pública, como fue indicado en el caso Baraona Bray vs. Chile, párr. 174.
 - c. La adecuación del artículo 323 número 4, del Código Orgánico de Tribunales, como fue indicado en el caso Urrutia Laubreaux vs. Chile, párr. 150.
3. A los órganos colegisladores, se les recomienda fortalecer al Servicio Electoral de Chile (Servel) mediante la entrega de mayores facultades para fiscalizar y denunciar, en contextos electorales, aquellas campañas de desinformación promovidas por actores que no necesariamente están registrados en una elección o plebiscito.
4. A los órganos colegisladores, se recomienda adoptar una ley marco que propicie políticas públicas de prevención y protección para

periodistas y comunicadores, con protocolos de actuación claros y criterios para evaluar el trabajo.

5. Al Poder Ejecutivo, sobre la base del informe de la Comisión contra la Desinformación, se recomienda desarrollar un marco institucional permanente que aborde integralmente, los desafíos de regulación y control, en el ámbito de la libertad de expresión, discursos de odio y desinformación, y fake news.
6. Al Poder Ejecutivo, se le recomienda la adopción de medidas preventivas tanto para abordar el combate contra los discursos de odio e incitación al odio, violencia u hostilidad como para prevenir la desinformación y la propagación de fake news, con el objetivo de:
 - a. Desarrollar un sistema integral de supervisión que oriente, estimule y regule la actividad en las plataformas digitales y el rol de los mediadores de información, para resguardar el derecho a la libertad de expresión, los derechos a la dignidad y honra, y el derecho a la igualdad y no discriminación.
 - b. Crear e implementar una política pública en materia de alfabetización mediática, informacional y digital para la ciudadanía en su conjunto, que asuma los desafíos en materia de tecnologías de información y comunicación.
 - c. Implementar un sistema de evaluación y rendición de cuentas para todas las campañas, guías y programas orientados a combatir los discursos de odio, que incluya indicadores de impacto cuantificables. Este sistema debe generar informes semestrales de eficacia que sean públicos y aseguren la transparencia y cumplimiento de los compromisos adquiridos.
 - d. Establecer alianzas y cooperación entre el Estado, la sociedad civil y los medios de comunicación públicos y privados, para diseñar e implementar iniciativas como campañas de sensibilización, información, educación y otras acciones para promover una resiliencia ciudadana contra la desinformación, la comunicación tóxica y los discursos de odio.

7. A quienes participen en la actividad política en Chile, se recomienda asumir un compromiso público de que sus expresiones y acciones se abstendrán de incurrir, de forma directa o indirecta, en discursos discriminatorios y de odio, así como también en la propagación de desinformación y noticias falsas.

Bibliografía

- ACNUDH. (s. f.). *Libertad de expresión vs. incitación al odio: El ACNUDH y el Plan de Acción de Rabat*. OHCHR. <https://www.ohchr.org/es/freedom-of-expression>
- ACNUDH. (2019). *Preguntas y respuestas para entender el concepto y alcance del derecho a la libertad de expresión*. <https://acnudh.org/wp-content/uploads/2019/07/007-Preguntas-y-Respuestas-para-Entender-el-Concepto-y-Alcance-del-Derecho-a-la-Libertad-de-Expresi%C3%B3n.pdf>
- ACNUR. (2025). *El odio viral: Desinformación, noticias falsas y discursos de odio en redes sociales contra la población extranjera en Chile*.
- Anguita, P. (2005). *El derecho a la información en Chile: Análisis de las leyes no. 19,733 sobre libertades de opinión e información y ejercicio del periodismo* (Ley de prensa) (LexisNexis).
- Anguita, P., Bachman, I., Brossi, L., Elórtogui, C., Escobar, M. J., Ibarra, P., Lara, J., Padilla, F. y Peña, P. (2023). *El fenómeno de la desinformación: Revisión de experiencias internacionales y en Chile*. Comité Asesor contra la Desinformación; Ministerio de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación.
- Anguita, P., Bachman, I., Elórtogui, C., Escobar, M. J., Faure, A., Ibarra, P., Lara, J., Padilla, F. y Peña, P. (2023). *Recomendaciones para contrarrestar la desinformación en Chile*. Comité Asesor contra la Desinformación; Ministerio de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación.
- Article 19. (2015). *Manual Discurso de odio*. <https://www.article19.org/wp-content/uploads/2020/03/ARTICLE-19-Manual-sobre-el-%E2%80%99Discurso-de-Odio%E2%80%99.pdf>

- Asamblea General de Naciones Unidas, Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, A/67/357, 7 de septiembre de 2012.
- Cajigal Germain, J. P. (2018). *Los discursos de odio como límite a la libertad de expresión*. <https://repositorio.uchile.cl/handle/2250/159498>
- Comité de Derechos Humanos, Observación General N° 34 sobre el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. CCPR/C/GC/34, 12 de septiembre de 2011.
- Comunicación para la Igualdad y Heinrich Böll Stiftung cono sur. (2021). *¿Es posible debatir en medio de discursos de odio?: Activismo feminista y grupos antiderechos en el Cono Sur de América Latina* (primera ed.). Comunicación para la Igualdad Ediciones. <https://comunicarigualdad.com.ar/es-posible-debatir-en-medio-de-discursos-de-odio/>
- Consejo de Derechos Humanos, Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos acerca de los talleres de expertos sobre la prohibición de la incitación al odio nacional, racial o religioso, A/HRC/22/17/Add.4, 11 de enero de 2013.
- Consejo de Derechos Humanos, Informe de la Relatora Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, “amenazas a la libertad de expresión en línea en tiempos turbulentos”, A/80/341, 18 agosto de 2025.
- Consejo Nacional de Televisión. (2023). *Discursos de odio*, revisión bibliográfica.
- Contreras Vásquez, P. y Lovera Parmo, D. (2021). *Redes sociales, funas, honor y libertad de expresión: Análisis crítico de los estándares de la jurisprudencia de la Corte Suprema chilena*. Derecho PUCP, (87), págs. 345-371. <https://doi.org/10.18800/derechopucp.202102.010>

- Cordero, L. (19 de diciembre de 2022). Discurso de odio. *La Segunda*. <https://espaciopublico.cl/discurso-de-odio/>
- Corte IDH, La colegiación obligatoria de periodistas (artículos 13 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A, N° 5.
- Corte IDH, Caso Baraona Bray vs. Chile (24 de noviembre de 2022).
- Corte IDH, Caso Claude Reyes y otros vs. Chile (19 de septiembre de 2006).
- Corte IDH, Caso Olmedo Bustos y otros vs. Chile (5 de febrero de 2001).
- Corte IDH, Caso Palamara Iribarne vs. Chile (22 de noviembre de 2005).
- Corte IDH, Caso Urrutia Laubreaux vs. Chile (27 de agosto de 2020).
- Derechos Digitales y Díaz Hernández, M. (2020). *Discursos de odio en América Latina: Tendencias de regulación, rol de los intermediarios y riesgos para la libertad de expresión*.
- Dorante, A. y Diario Constitucional. (31 de mayo de 2020). «Funar» por las redes sociales no es un derecho ni una denuncia, es un delito. *Diario Constitucional*. <https://www.diarioconstitucional.cl/articulos/funar-por-las-redes-sociales-no-es-un-derecho-ni-una-denuncia-es-un-delito/>
- Escobar, J. (10 septiembre de 2017). Delito de incitación al odio o a la violencia en Chile. Una tarea pendiente. *Diario Constitucional*. <https://www.diarioconstitucional.cl/articulos/delito-de-incitacion-al-odio-o-a-la-violencia-en-chile-una-tarea-pendiente/>
- González, F.; Mera, J. y Vargas, J. E. (1991). *Protección Democrática de la Seguridad del Estado. Estados de excepción y Derecho Penal Político*.

- González, F. (2000). *Leyes de Desacato y Libertad de Expresión*, Colección Informe de Investigación, Cuaderno de Análisis Jurídico, Serie Publicaciones Especiales N° 10, Facultad de Derecho Universidad Diego Portales.
- González Morales, F. y El Mostrador. (2 de septiembre de 2025). Abriendo la compuerta a la censura: Humor y política. *El Mostrador*. <https://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/columnas/2025/09/02/abriendo-la-compuerta-a-la-censura-humor-y-politica/>
- INDH. (2014). *Informe Proyecto de Ley que tipifica el delito de incitación al odio racial y religioso*. Boletín N° 7130-07 Aprobado por el Consejo del Instituto Nacional de Derechos Humanos el 13 de octubre de 2014—Sesión 223 (p. 11).
- INDH. (2018). *Minuta Proyecto de ley que tipifica el delito de incitación a la violencia*. Boletín N° 11424-17, Informe aprobado por el Consejo del Instituto Nacional de Derechos Humanos el 11 de junio de 2018 – sesión ordinaria N° 428.
- INDH. (2023). *Informe anual sobre la situación de los derechos humanos en Chile 2023* (p. 437).
- Marcazzolo Awad, X. (2022). Libertad de expresión y derecho penal: Breve referencia a la tipificación de delitos de incitación al odio en el derecho chileno. *Revista Actualidad Jurídica*, 23(46), 109-124.
- Naciones Unidas (2011), Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos. *Principios rectores sobre las empresas y los derechos humanos*.
- Naciones Unidas. (2011). Informe del Relator Especial sobre la promoción y la protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, Frank La Rue, sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión. A/66/290, 10 de agosto de 2011.

- Naciones Unidas. (2019, junio 18). Estrategia y plan de acción de la ONU. <https://www.un.org/es/hate-speech/un-strategy-and-plan-of-action-on-hate-speech>
- Naciones Unidas. (2021). Promoción del diálogo y la tolerancia entre religiones y culturas para contrarrestar el discurso de odio, A/RES/75/309 (p. 5).
- Nash Rojas, C. (2024). Derechos humanos, redes sociales y protección judicial: Criterios para resolver conflictos entre derechos a la luz de las obligaciones internacionales del Estado. *Revista Chilena de Derecho y Tecnología*, 13, 1-19. <https://doi.org/10.5354/0719-2584.2024.67197>.
- OCDE. (2024). Hechos frente a falsedades: Fortaleciendo la democracia a través de la integridad de la información. <https://doi.org/10.1787/06f8ca41-es>
- ODC, Observatorio del Derecho a la Comunicación. (2024). Vulneraciones en contra de la Prensa en Chile 2024, Informe de resultados del sistema de monitoreo de agresiones a la prensa.
- Paul Díaz, Á. (2012). La penalización de la incitación al odio a la luz de la jurisprudencia comparada. *Revista Chilena de Derecho*, 38(3), 573-609.
- PNUD. (11 de mayo de 2025). *Herramienta eMonitor+ y elección primaria en Chile*. <https://www.undp.org/es/chile/noticias/herramienta-emonitor-y-eleccion-primaria-en-chile>
- Poder Judicial de Chile. (4 de septiembre de 2025). *Corte de Valparaíso acoge desafuero de diputado Sergio Bobadilla y ordena formación de causa por injurias graves con publicidad*. <https://www.pjud.cl/prensa-y-comunicaciones/noticias-del-poder-judicial/131803>

- Relator Especial de Naciones Unidas sobre la promoción y protección del Derecho a la Libertad de Opinión y Expresión (ONU), el Representante para la Libertad de Medios de Comunicación de la Organización de Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE), y el Relator Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana (OEA). Declaración Conjunta sobre Desafíos a la Libertad de Expresión en el Nuevo Siglo. 2001.
- Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. (2015). *Violencia contra Personas Lesbianas, Gay, Bisexuales Trans e Intersex en América*.
- Relatoría Especial para la Libertad de Expresión (2017), estándares para una internet libre, abierta e incluyente.
- Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Comisión Interamericana de Derechos Humanos y Organización de los Estados Americanos (2019). *Guía para garantizar la libertad de expresión frente a la desinformación deliberada en contextos electorales*.
- Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. (2023). *Desinformación, pandemia y derechos humanos*.
- Relatoría Especial para la Libertad de Expresión y Comisión Interamericana de Derechos Humanos.. (2025). *Marco jurídico interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión: Actualización 2025*. <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/informes/marcojuridico2025ES.pdf>
- Rivas, J. (7 de enero de 2023). *El Discurso de Odio, límites a la libertad de expresión*. A propósito de los dichos del diputado del Partido Republicano, Johannes Kaiser. *Diario Constitucional*. <https://www.diarioconstitucional.cl/articulos/el-discurso-de-odio-limites-a-la-libertad-de-expresion-a-proposito-de-los-dichos-del-diputado-del-partido-republicano-johannes-kaiser/>

- Subsecretaría del Interior. (28 de septiembre 2023). *Resultados consulta ciudadana sobre violencia digital 2023*. <https://generoyparticipacion.interior.gob.cl/media/2023/12/Resultados-Consulta-Ciudadana-Virtual-sobre-Violencia-Digital.pdf>
- UDDTV (Director). (11 de abril de 2024). *Seminario Internacional | Desórdenes informativos y procesos electorales en Latinoamérica*. <https://uddtv.udd.cl/video/seminario-internacional-desordenes-informativos-y-procesos-electorales-en-latinoamerica/>
- Zúñiga, Y. (20 de diciembre de 2022). El discurso de odio. *La Tercera*. <https://www.latercera.com/opinion/noticia/columna-de-yanira-zuniga-el-discurso-de-odio/YZSRSJIUCBHFB0HC6NIRWYBK4U/>.



CAPÍTULO 5

**Derecho a la educación:
disponibilidad,
accesibilidad y
aceptabilidad de la
educación en Chile**

Ilustración: **Sofía Garabito**

Capítulo 5. Derecho a la educación: disponibilidad, accesibilidad y aceptabilidad de la educación en Chile¹

I. Antecedentes

La educación en Chile ha sido tema de interés permanente durante las últimas décadas. En 2025, algunos aspectos han estado especialmente presentes en el debate público como la preocupación por la creciente violencia escolar, la aparente escasez de cupos, el Sistema de Admisión Escolar (SAE) y la preocupación por la calidad de la educación pública.

El aumento de la violencia en establecimientos educacionales está afectando a estudiantes, docentes, personal directivo y, en general, a toda la comunidad educativa. Los casos registrados en distintas regiones del país, dan cuenta de un fenómeno que preocupa. Se trata de conductas que implican agresión o maltrato físico, verbal, psicológico o social, y que ocurren tanto dentro de los establecimientos como en sus alrededores (Olave, 2025).

En este contexto, el informe Sin Miedo en la Escuela (CEPPE UC, 2025) describe la situación respecto a la violencia escolar en Chile y menciona “un dato alarmante: dentro de sus comunidades educativas, el 84% de los estudiantes ha presenciado episodios de *bullying*, en tanto el 47% de las víctimas no denuncia estos incidentes”. El informe asocia este

1. Agradecemos por su tiempo y disposición a las siguientes personas entrevistadas: Rodrigo Castro Trejo, Flavia Fiabane Salas, Felipe Peña Ríos y Francisca Vásquez Mejías (Mineduc), Silvia Eyzaguirre Tafrá (CEP), Lilia Concha Carreño y Rosa Gaete Moscoso (CPEIP), Isabel Zúñiga Díaz (Fundación Mis Talentos), Florencia Zaffirio Palma (UNESCO), Gonzalo Muñoz Stuardo (Consejo Nacional de Educación) y Ligia Gallegos Ríos (Colegio de Profesores).

silencio con la desconfianza en los sistemas de protección existentes y en la capacidad de las escuelas para intervenir de manera efectiva. En establecimientos educacionales de la Región Metropolitana se han registrado episodios de ataques a la comunidad educativa, uso de bombas molotov, incendios al interior de establecimientos y barricadas callejeras. El pasado mes de octubre se vivieron graves incidentes de violencia en tres colegios, específicamente cuando en uno de ellos, grupos de encapuchados usando overoles blancos lanzaron bombas molotov en el hall, agredieron a una profesora y dañaron la camioneta del rector del colegio (El Mercurio, 2025).

Por otra parte, el debate sobre el SAE lleva varios años en la discusión familiar, de la prensa y diversos congresistas. La idea de que es una “tombola”, una suerte de sorteo, preocupa a las familias pues temen por el ingreso de sus hijos/as al establecimiento educacional de su preferencia. En 2024, Araucanía Diario señalaba que “el sistema de selección aleatorio, que también es llamado por los padres La Tombolita, ya que, si bien es cierto, el proceso se vive a través de un *software*, en la práctica es un verdadero sorteo” (Araucanía Diario, 2024). Mientras que otros medios de comunicación han buscado esclarecer el funcionamiento del algoritmo (La Tercera, 2019). Asimismo, la prensa ha publicado que niños, niñas y adolescentes se han quedado sin un establecimiento educacional donde asistir (Radio Bio Bío, 2025).

En cuanto a la calidad de la educación pública, hay algunos aspectos que este año han estado especialmente presentes. Uno se relaciona con la creciente brecha en los resultados de las mediciones estandarizadas, pues parece que el avance de la implementación del nuevo sistema educativo, administrado por los Servicios Locales de Educación (SLEP), que aún no culmina, pareciera no haber tenido efectos en la mejora de la calidad (Donoso Díaz, 2025). Como han señalado investigaciones sobre la implementación de este sistema “una mejora en la calidad del servicio educacional (...) no se puede convertir en un cambio meramente administrativo” (Cabezas et al., 2018). Así también, las condiciones en que se encuentran los recintos de dependencia pública han representado una preocupación tras el retorno a las actividades presenciales luego

de la pandemia de Covid 19. La situación fue advertida por el INDH en su *Informe Anual 2022*. Ese año, un 27% de establecimientos requería mejoras en su infraestructura, entre ellos, un 54% dependiente de SLEP y 40% municipales (INDH, 2022). Recientemente, el propio ministro de Educación reconoció que la infraestructura de escuelas y liceos en el país se encuentra en crisis (El Mercurio, 2024). En ese contexto, en 2024, el Congreso encomendó al INDH realizar un monitoreo a la situación del SLEP Atacama, para informar sobre la situación en la que se encontraba².

Por otro lado, los organismos de monitoreo de derechos humanos también han evaluado las modificaciones de la última década en materia educativa. En 2017, el Relator Especial de Naciones Unidas sobre el derecho a la educación, Kishore Singh, destacó en su misión en Chile los avances en la garantía de este derecho derivados de las reformas introducidas por la Ley General de Educación (2009) y la Ley de Inclusión Escolar (2015) orientadas a asegurar una educación inclusiva, con igualdad de oportunidades, y a reducir las desigualdades en el sistema educacional. En esa oportunidad el Relator relevó también el proyecto de ley sobre el nuevo modelo de educación pública que se encontraba en discusión, y que al ser promulgado a fines de 2017 creó –a través de la Ley 21.040– el nuevo Sistema de Educación Pública, que progresivamente terminará con la educación municipal mediante la creación de los SLEP³. Cuando todos los SLEP estén funcionando (actualmente hay 24) serán 1.565 establecimientos administrados por esa entidad, que reunirán a

2. Informes disponibles en la biblioteca digital del INDH. <https://bibliotecadigital.indh.cl/server/api/core/bitstreams/591f8510-fd1a-4eda-8776-9f20e0936d27/content>.

3. Con la puesta en marcha de la Nueva Educación Pública (Ley N° 21.040, 2017) se crean los Servicios Locales de Educación, nueva institución que reemplaza a las municipalidades como organismos responsables de entregar educación a niños, niñas, adolescentes y adultos del país. Estos servicios deben velar por la calidad, la mejora continua y la equidad del servicio educacional, considerando las necesidades de cada comunidad educativa. Además, tienen que considerar las características de los estudiantes y las particularidades del territorio en que se ubican. Se distribuyen a través de todo el país y se destinará un número de servicios de acuerdo con la población de cada región. Cada SLEP podrá crear oficinas locales para cumplir sus funciones. Administrativamente, las entidades se relacionarán con el Ministerio de Educación por medio de la Dirección de Educación Pública.

420 mil estudiantes y 39 mil docentes que pasarán a formar parte del nuevo sistema (Escobar, 2025).

Diversos estudios han puesto de manifiesto la debilidad de la institucionalidad de la educación pública en Chile, señalando que la administración municipal no estaba en condiciones de garantizar –permanentemente y en todo el territorio– condiciones de gestión y de uso de recursos que aseguren la calidad y la mejora de la educación pública chilena (OCDE, 2004; Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación, 2006; Panel de Expertos para una Educación de Calidad, 2011). Mediante la municipalización, el Estado no ofreció un apoyo especial para enfrentar el desafío de educar en contextos de vulnerabilidad social o de complejidad geográfica, ni tampoco para garantizar un cuerpo docente con condiciones laborales adecuadas y oportunidades de actualización profesional (Historia de la Ley 21.040, 2015).

Así también, el modelo de administración municipalizada de la educación demostró su fracaso en el descenso de la matrícula en la educación pública, que pasó de un 78% en 1986, a un 40,7% en 2010. La municipalización desarticuló al sistema educacional público, generando gran desigualdad entre las escuelas y liceos. Si bien la descentralización educativa bajo la administración municipal buscaba acercar la gestión a las comunidades, terminó generando un sistema fragmentado, con profundas brechas entre comunas ricas y pobres.

Algunos ejemplos de los obstáculos que ha debido enfrentar la administración de la educación pública son el déficit de infraestructura en escuelas de comunas rurales, los casos de corrupción en la administración de recursos en algunos municipios y la precariedad laboral de muchos docentes y asistentes de la educación (Pérez, 2025). En la medida de que el 80% de los estudiantes en Chile asiste a establecimientos que dependen u operan con apoyo estatal, abordar estos problemas adquiere particular relevancia. En particular, es necesario analizar las cuatro dimensiones que concurren en la garantía del derecho a la educación: disponibilidad de cupos, establecimientos y

docentes; accesibilidad material y económica a la educación; calidad de la educación, y adaptabilidad a los contextos, es decir, su capacidad para atender a la diversidad.

Respaldado por los resultados de mediciones estandarizadas, el Estado ha reconocido la urgencia de avanzar en la calidad de la educación. Desde la perspectiva de los especialistas es importante progresar en una concepción de calidad educativa que trascienda los resultados de estas pruebas estandarizadas y considere el desarrollo complejo de habilidades y aptitudes en los y las estudiantes, para fomentar su crecimiento personal y social en la escuela (Radic, 2014; Rodríguez Garcés *et al.*, 2020). Por lo tanto, una educación de calidad es un sistema inclusivo y equitativo que no solo entrega formación académica sino también social, emocional y cívica. Incluye la educación en derechos humanos, la promoción de la igualdad de género y la erradicación de los estereotipos de raza, discapacidad y cualquier otro que vulnere y afecte la dignidad de las personas (ACNUDH, 2021).

Hoy en día, la educación pública de Chile enfrenta un conjunto de desafíos para garantizar el derecho a la educación, fundado en la igualdad, la inclusión social y estándares de calidad que permitan a las personas desarrollar su proyecto de vida e insertarse con plenitud en la sociedad. En este marco, el presente capítulo analiza el cumplimiento de las obligaciones del Estado referidas a la garantía de este derecho, abordando los ámbitos específicos de disponibilidad, accesibilidad y aceptabilidad, a la luz de estándares internacionales.

II. Obligaciones y estándares de derechos humanos⁴

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha señalado que “la educación es un derecho humano intrínseco y un medio indispensable de realizar otros derechos humanos”⁵. Agrega que la educación constituye el principal medio que permite a adultos y menores marginados económica y socialmente superar la pobreza y participar plenamente en sus comunidades. Este derecho se encuentra consagrado, entre otras disposiciones internacionales, en el artículo 26 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (AGNU, 1948); en los artículos 13 y 14 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (AGNU, 1966); el artículo 5 de la Convención Internacional para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (AGNU, 1965); el artículo 10 de la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (AGNU, 1979); los artículos 28 y 29 de la Convención sobre Derechos del Niño (AGNU, 1989); el artículo 13 del Protocolo Facultativo de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (AGNU, 1965); el artículo 24 de la Convención sobre los derechos de las Personas con Discapacidad (2006). En su conjunto, los instrumentos de derechos humanos promueven que la educación que se brinde en escuelas públicas y privadas debe orientarse a desarrollar al máximo las potencialidades de las personas, tanto en el ámbito de la formación ciudadana como en la adquisición de capacidades y

4. El INDH ha abordado diversas dimensiones del derecho a la educación en varios de sus Informes Anuales de Derechos Humanos. En 2011 evaluó el rol del Estado como garante de su ejercicio en igualdad; en 2012 revisó el financiamiento de la educación, en particular el deber del Estado respecto de la obligatoriedad y gratuidad de la educación; en 2013 estudió la calidad como dimensión constitutiva del derecho a la educación; en 2014 analizó el derecho a la educación y la libertad de enseñanza; en 2016 consideró la situación del derecho a educación por parte de las personas privadas de libertad; en 2020, en el contexto de la pandemia, estudió las acciones desarrolladas por el Estado para mitigar los riesgos de la desigualdad de garantías y el ejercicio del derecho a educación; en 2022 abordó la situación post pandemia de niños, niñas y adolescentes en contextos escolares desde la perspectiva de derechos humanos.

5. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General N° 13. E/C.12/1999/10, 1999.

competencias para lograr una subsistencia digna y aportar al desarrollo de la sociedad (INDH, 2012). Además, se establece la obligación de prohibir cualquier forma de exclusión en el ámbito educativo y de promover la igualdad de oportunidades en materia de enseñanza. Esto incluye el deber de implementar un sistema de educación inclusivo y desarrollar programas diferenciados para las personas con discapacidad, con el fin de proporcionarles instrucción y formación especial para ellas.

Es importante señalar que el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) remarca la libertad de los padres y madres para elegir la educación de sus hijos:

Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a respetar la libertad de los padres y, en su caso, de los tutores legales, de escoger para sus hijos o pupilos escuelas distintas de las creadas por las autoridades públicas, siempre que aquellas satisfagan las normas mínimas que el Estado prescriba o apruebe en materia de enseñanza, y de hacer que sus hijos o pupilos reciban la educación religiosa o moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones. (PIDESC, artículo 13.3)

El artículo 13.4 explícita la libertad de los particulares y entidades para establecer y dirigir instituciones de enseñanza, con la condición de que esas instituciones se ajusten a las normas mínimas prescritas por el Estado.

Por otra parte, la Convención de los Derechos del Niño, en su artículo 29, destaca una visión integral de la formación de niños y niñas, e indica que se les debe inculcar a) el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales; b) el respeto hacia sus padres, su propia identidad cultural, su idioma y sus valores, considerando los valores nacionales y de las civilizaciones distintas de la suya; c) una preparación para asumir una vida responsable en una sociedad libre, con espíritu de comprensión, paz, tolerancia, igualdad de los sexos y amistad entre todos los pueblos, grupos étnicos, nacionales y religiosos y personas de origen indígena y d) el respeto del medio ambiente natural.

Por otra parte, en su Observación general N° 13 (1999) el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales estableció las siguientes dimensiones esenciales del derecho a la educación: a) **disponibilidad** de escuelas y niveles educativos en cantidad suficiente, personal docente con formación continua, sueldos competitivos y condiciones laborales atractivas, presupuesto, infraestructura y materiales pedagógicos; b) **accesibilidad** a los establecimientos sin discriminación, eliminando barreras económicas y geográficas; c) **aceptabilidad** de programas pedagógicos pertinentes y de buena calidad, y d) **adaptabilidad** de planes de estudio según la diversidad de la sociedad, sus cambios o circunstancias, considerando la adopción de un sistema de educación inclusivo.

La **disponibilidad** contempla la existencia de escuelas para garantizar que todos los niveles de educación estén disponibles. Junto con la infraestructura física necesaria y los materiales pedagógicos para impartir cualquier sistema educativo, así como personal docente capacitado y en condiciones laborales que hagan atractiva dicha profesión. En materia presupuestaria es importante garantizar que los recursos asignados se compartan equitativamente y que el gasto llegue a las zonas desfavorecidas.

La **accesibilidad** consiste en la adecuada localización geográfica y distribución de los establecimientos educacionales y, cuando se requiera, disponer de transporte. Además de gratuidad para la enseñanza primaria y gradualmente para la secundaria y superior.

En esa línea, Katarina Tomasevski, primera Relatora Especial de las Naciones Unidas para el Derecho a la Educación, señaló que se deben eliminar los obstáculos para la escolarización obligatoria (entre los 6 y 15 años) refiriéndose particularmente a los costos, la distancia y los horarios (Tomasevski, 1999). Ello resulta especialmente relevante para el acceso de las niñas a la educación pues, de acuerdo con el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW), los Estados no solo deben derribar todas las barreras que impiden o dificultan la asistencia de las niñas a la escuela sino también garantizar que tengan

las mismas oportunidades que los niños respecto al acceso a programas de estudio, exámenes, personal docente e infraestructura, opciones de becas. Adicionalmente, los Estados deben promover medidas para reducir la tasa de abandono femenino de los estudios.

La **aceptabilidad** se refiere a programas de estudio y métodos pedagógicos pertinentes, de buena calidad y adecuados culturalmente, alineados a las normas mínimas aprobadas por el Estado. Estos programas han de estar orientados al cumplimiento a los objetivos incluidos en el artículo 13 del PIDESC, dirigidos al “pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad”, y a “fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales” (párrafo 1). Además, Katarina Tomasevski indica que la aceptabilidad debe contemplar la libertad de elección de los padres en materia de educación para sus hijos (con garantías de derechos humanos), una educación sin censura, el reconocimiento de los derechos de la infancia y considerar el idioma en la educación (que se adecue a la realidad del niño o niña).

Esta dimensión se relaciona con la calidad de la educación y sus múltiples perspectivas. Sin embargo, para definir qué se entiende por calidad desde un enfoque de derechos humanos, debe atenderse a los objetivos que tiene la educación según los tratados que abordan este derecho. Por lo tanto, una educación de calidad es aquella que se orienta a satisfacer dichos objetivos, que se resumen así⁶:

- Desarrollar plenamente la personalidad humana y el sentido de su dignidad, tanto como aptitudes y capacidades mentales y físicas.
- Fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales.
- Inculcar el respeto hacia los padres, la identidad cultural, idioma y valores, y a civilizaciones distintas.

6. Listado resumido de elaboración propia a partir del PIDESC, art. 13; CDN, art. 29; CDPD, art. 24; CEDAW, art. 10; Belem do Pará, art. 2; Convenio 169 OIT, art. 31; CEDR, art. 7.

- Preparar a niños y niñas para asumir una vida responsable en una sociedad libre, fomentando la comprensión, tolerancia, igualdad y amistad entre sexos, pueblos, grupos étnicos, nacionales y religiosos.
- Inculcar el respeto por el medio ambiente.
- Eliminar la discriminación, los estereotipos y la violencia de género. Ello implica integrar “contenidos sobre la igualdad de género en los planes de estudios a todos los niveles de la enseñanza, tanto públicos como privados, desde la primera infancia, y en los programas de educación con un enfoque basado en los derechos humanos. El contenido debería centrarse en los papeles estereotipados asignados a cada género y promover los valores de la igualdad de género y la no discriminación, en particular la masculinidad no violenta, y garantizar una educación sexual integral para niñas y niños, apropiada en función de la edad, con base empírica y científicamente exacta”⁷.
- Remover las prácticas de discriminación que afectan a determinados grupos o sectores dentro de la sociedad.

Por su parte, la **adaptabilidad** implica la adopción de planes de estudio que permitan ajustarse a las necesidades diversas y que sean capaces de evolucionar en el tiempo (UNESCO, 2019). Supone, también, adoptar un sistema de educación inclusivo, conforme al artículo 24, párrafo 1, de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad.

Con el fin de conseguir estos objetivos, la educación debe promover aprendizajes y competencias cognitivas, así como otras competencias, actitudes y habilidades. Al mismo tiempo, se debe desarrollar en entornos adecuados y con personal que asegure una orientación apropiada del proceso educativo, es decir, una experiencia escolar digna y positiva para el desarrollo.

7. Comité CEDAW, Observación General N° 35 (2017) la violencia por razón de género contra la mujer; párr. 30 letra b).

Adicionalmente, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales hace recomendaciones a los Estados para un mejor cumplimiento de los estándares. En 2025, hizo varias recomendaciones sobre educación al Estado de Chile, durante el último ciclo de revisiones periódicas⁸, Entre las que destacan:

1. Impulsar la aprobación y posterior implementación del proyecto de ley sobre educación en afectividad y sexualidad integral.
2. Sostener los esfuerzos de asignación de recursos financieros, humanos y técnicos al sector de la educación a fin de garantizar el acceso universal e igualitario, teniendo en consideración las necesidades diferenciadas de las niñas, los niños y adolescentes con discapacidad.
3. Realizar un análisis exhaustivo del impacto de la Ley N° 21.128 (Ley Aula Segura) en el acceso a la educación, y adopte medidas para prevenir la violencia escolar y evitar la expulsión arbitraria de estudiantes, así como para promover la reinserción de aquellos que han sido expulsados en el marco de dicha ley al sistema educativo, garantizando que toda intervención respete los derechos humanos y fomente entornos educativos inclusivos y seguros.
4. Tomar las medidas presupuestarias y administrativas necesarias para garantizar el acceso a la educación gratuita universal para niños, niñas y adolescentes, incluidos los migrantes.
5. Garantizar que el contenido definido en el currículo establecido por las autoridades competentes sea igualmente aplicado en la educación primaria y secundaria en escuelas o colegios privados.

Cabe destacar que la Ley General de Educación (Ley N° 20.370, 2009), en conformidad con los estándares internacionales, indica en su artículo 3 que el sistema educativo “se construye sobre la base de los derechos garantizados en la Constitución, así como en los tratados

8. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2025), Observaciones finales sobre el quinto informe periódico de Chile, E/C.12/CHL/CO/5.

internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes y, en especial, del derecho a la educación y la libertad de enseñanza”.

Cuadro 1. Principales obligaciones y estándares del derecho a la educación: disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad.

Obligación	Estándares	Dimensión	Subdimensión
Adoptar medidas, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente la plena efectividad del derecho a la educación (artículos 2.1 y 13 del PIDESC).	Los Estados deben establecer, desarrollar y gestionar un sistema educativo que considere establecimientos adecuados y personal docente en cantidad suficiente para garantizar que todos los niveles de educación estén disponibles.	Disponibilidad	Establecimiento adecuado
			Oportunidad, suficiencia y gestión de recursos presupuestarios
			Disponibilidad de vacantes
			Disponibilidad de docentes
En el PIDESC los Estados Parte se comprometen a 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 (artículos 2.1 y 13).	La educación debe ser accesible a todos; los programas de estudio y los métodos pedagógicos han de ser aceptables (pertinentes, adecuados culturalmente y de buena calidad) y flexibles para adaptarse a las necesidades de sociedades y comunidades en transformación y a las necesidades especiales de los y las estudiantes.	Accesibilidad	Accesibilidad económica
			Accesibilidad física
			Asistencia de los estudiantes
			Educación inclusiva y no discriminatoria

		Aceptabilidad	Infraestructura adecuada
			Capacitación y formación docente
			Estándares para medir la calidad
			Calidad del currículo
			Entorno educativo y clima escolar
		Adaptabilidad	Salud mental
			Flexibilidad (respuesta a contingencias)
			Pertinencia cultural de programas de estudio

Fuente: elaboración propia a partir de las obligaciones y estándares internacionales.

Si bien los aspectos de estas cuatro dimensiones están interrelacionados, este capítulo se centrará en las dimensiones de disponibilidad y aceptabilidad, aun cuando considerará algunos aspectos sobre accesibilidad.

III. Derecho a la educación en Chile

i. Disponibilidad y acceso a la educación

La disponibilidad y el acceso a la educación implican que el Estado debe asegurar un acceso que garantice a niños, niñas y adolescentes (NNA) condiciones de igualdad y no discriminación. Es decir, que se debe impedir que las barreras o diferencias socioeconómicas y culturales limiten el derecho a una educación de calidad. También significa que el Estado cree y promueva un sistema educativo inclusivo, donde todos los estudiantes, independientemente de sus diferencias, sean parte de la comunidad educativa.

A continuación, se abordan tres aspectos respecto de la disponibilidad: cupos y admisión al sistema educativo; financiamiento y asistencia; e inclusión.

A. Cupos y admisión

El Sistema de Admisión Escolar (SAE) fue implementado de manera paulatina por el Ministerio de Educación a partir del año 2016⁹ (Centro de Estudios Mineduc, 2019) para responder a la necesidad de garantizar el acceso a la educación en condiciones de equidad, inclusión y transparencia (Mineduc, 2025). Creado a partir de la Ley de Inclusión Escolar (N° 20.846, 2015) el SAE busca eliminar mecanismos de selección discrecional, optimizar la selección de vacantes y favorecer que las oportunidades educativas no sean determinadas por factores socioeconómicos, académicos o culturales de las familias. Además, se propone ordenar el proceso de ingreso a los establecimientos que reciben financiamiento público, promoviendo criterios comunes para todos los actores del sistema (Mineduc, 2025).

El sistema se basa en un algoritmo cuyo diseño permite maximizar las preferencias de quienes postulan. Busca garantizar que los procesos de admisión sean objetivos y previsibles, para ello otorga a las familias la posibilidad de postular a establecimientos de su preferencia en igualdad de condiciones, garantizando que la asignación de cupos responda a criterios claros y transparentes (Mineduc, 2025).

El sistema funciona en base a las vacantes disponibles; por lo cual, si el establecimiento tiene una cantidad de vacantes igual o mayor al número de postulantes, todos los niños, niñas y adolescentes (NNA) serán admitidos en dicho establecimiento. No obstante, cuando el establecimiento no cuenta con vacantes suficientes, se aplica un mecanismo de asignación según los criterios de prioridad estipulados

9. La implementación comenzó en la Región de Magallanes, siguió en 2017 en las regiones de Tarapacá, Coquimbo, O'Higgins y Los Lagos. Luego, el año 2018, el SAE se implementó en las regiones restantes salvo la Metropolitana, donde partió en 2019.

en la normativa. Los niveles de prioridad son: 1) matrícula asegurada (pertenecen al establecimiento con anterioridad); 21. hermanos(as) ya matriculado(as) en el establecimiento; 2. estudiantes prioritarios (15 % del cupo); 3. hijos de funcionarios del establecimiento; 4. exalumnos siempre que no hayan sido expulsados previamente¹⁰; 5. todos los demás estudiantes.

Es importante precisar que las asignaciones de cupo responden al conjunto de las preferencias declaradas en la postulación. Por esa razón, la probabilidad de obtener un cupo aumenta en la medida que sea mayor el número de establecimientos señalados en las preferencias de las familias.

La tabla N° 1 presenta el promedio de vacantes, postulantes y postulaciones en primera prioridad por establecimiento educacional, a nivel nacional y según dependencia administrativa¹¹. En promedio existen 143 cupos por establecimiento y 43 postulaciones. Los datos muestran que, según dependencia (establecimientos municipales, SLEP y particulares subvencionados), la cantidad de postulantes es menor que las vacantes ofrecidas, por lo tanto, no se observa un problema general de falta de disponibilidad de vacantes. Sin embargo, la tabla también revela que la cantidad de postulantes que escogen establecimientos particulares subvencionados como primera opción es notoriamente mayor, de hecho, prácticamente triplica las postulaciones en primer lugar a establecimientos de dependencia estatal. Aun así, tampoco allí se advierte un problema de falta de vacantes disponibles.

10. <https://www.ayudamineduc.cl/ficha/criterios-de-prioridad>.

11. La dependencia administrativa se refiere al tipo de entidad o institución que administra un establecimiento educacional y es responsable de su funcionamiento y sostenimiento. Esta dependencia puede ser pública o privada (una entidad particular subvencionada).

Tabla N° 1. Promedio de vacantes, postulaciones y postulantes en primera prioridad por establecimiento educacional, según dependencia administrativa

Dependencia	Promedio de vacantes	Promedio de postulantes	Promedio de postulaciones en primera prioridad
Municipal y SLEP	132	30	124
Particulares subvencionados	158	59	367
Nacional	143	43	229

Nota: un postulante puede realizar más de una postulación a distintos establecimientos educacionales.

Fuente: elaboración propia a partir de las bases de datos de los resultados de postulación al proceso SAE 2025 (Mineduc, 2025). Disponible en <https://datosabiertos.mineduc.cl/sistema-de-admision-escolar-sae/>.

Respecto a los resultados del proceso, la tabla N° 2 muestra que, del total de cupos asignados en la etapa regular, el porcentaje de aceptación a nivel nacional es de 76%. Al desagregar por dependencia, el porcentaje llega a 74% en los establecimientos municipales y SLEP, mientras asciende a 77% en particulares subvencionados. A su vez, destaca que la proporción de cupos rechazados es la misma para ambas dependencias, con un 7%.

Tabla N° 2. Cupos asignados y respuestas a la asignación en etapa regular del proceso, según dependencia administrativa

Dependencia	Total de cupos asignados	Cupos aceptados	Cupos rechazados	Cupos sin respuesta
Municipal y SLEP	183.359	74%	7%	19%
Particulares subvencionados	255.675	77%	7%	15%
Nacional	439.034	76%	7%	17%

Fuente: elaboración propia a partir de bases de datos de resultados de postulación proceso SAE año académico 2025 (Mineduc, 2025). Disponible en <https://datosabiertos.mineduc.cl/sistema-de-admision-escolar-sae/>.

Estos resultados plantean que, si bien no se evidencia un problema asociado a una falta generalizada de cupos, sí existe una proporción de familias –aunque minoritaria– que rechaza el establecimiento asignado por el sistema. Más allá de las cifras, es importante analizar las dificultades, los principales logros y los desafíos pendientes para mejorar el Sistema de Admisión Escolar.

En el marco de la aprobación de la Ley de Presupuesto 2025, el Mineduc y el Senado acordaron desarrollar una mesa técnica de evaluación del SAE¹², conformada por doce especialistas con diferentes visiones políticas y sociales. El informe de la Mesa Técnica, presentado en abril de 2025, señala las siguientes fortalezas del SAE:

- Un alto nivel de eficiencia en la asignación de estudiantes según sus preferencias, dado el conjunto de vacantes disponibles.
- La alta capacidad del algoritmo para garantizar resultados eficientes y estables, particularmente en contextos de alta demanda y diversidad de preferencias, lo que ha sido reconocido internacionalmente.
- el aseguramiento de la no discriminación arbitraria de estudiantes.
- La generación de información valiosa acerca de la capacidad ociosa del sistema, la distribución de la oferta y la demanda, y las preferencias relevadas por las familias.
- La transparencia del proceso de postulación y asignación, pues los resultados son públicos y posibles de ser replicados por terceros.

12. El Mineduc y el Senado de la República convocaron a doce especialistas para conformar la Mesa Técnica Sistema de Admisión Escolar: Sylvia Eyzaguirre (CEP), María Paz Arzola (Libertad y Desarrollo), Mauricio Bravo (U. del Desarrollo), Cristian Cabalin (U. de Chile), Alejandro Carrasco (U. Católica), Javier González (Laboratorio de Investigación e Innovación en Educación para América Latina y El Caribe), Juan José Llorente (Fundación Jaime Guzmán), Manuela Mendoza (U. de O'Higgins), Gonzalo Muñoz (U. Diego Portales), Daniel Ríos (U. de Santiago), Patricio Rodríguez (U. de Chile) y Magdalena Vergara (Ideas País).

Finalmente, la Mesa Técnica reconoció al SAE como una herramienta valiosa para el diseño de políticas públicas y que vela por la transparencia del proceso de postulación y asignación (Mineduc, 2025).

El mismo informe señala que en el proceso 2025, el SAE¹³ logró que el 53% de los y las postulantes fuera asignados a su primera preferencia; el 70% en alguna de las tres primeras; y el 74% en alguna de las preferencias restantes¹⁴. Tanto este informe como varias de las personas entrevistadas por el INDH coinciden en que otra de las fortalezas del SAE es la estandarización de los procesos de admisión basada en el principio de no discriminación y la transparencia del proceso, que declara cuales son los criterios de priorización.

En relación con la no discriminación, Isabel Zúñiga¹⁵, presidenta del directorio de la Fundación Mis Talentos¹⁶, sostiene que “el SAE ya es un tremendo avance respecto a lo que había antes. Lo que teníamos era un sistema que en el papel impedía la discriminación en el acceso, pero en los hechos lo hacía”. Por ejemplo, Zúñiga señala que antes del SAE era complejo para niños y niñas con discapacidad encontrar colegio; o que para las familias con menos recursos era más difícil postular porque las postulaciones eran presenciales y no disponían de los recursos para visitar varios establecimientos. De este modo, señaló que “con el SAE se eliminó esa discriminación y eso es un tremendo aporte”.

13. Antes del Sistema de Admisión Escolar (SAE) el proceso estaba a cargo de cada establecimiento educativo, que aplicaba sus propios criterios, tales como la realización de pruebas académicas, entrevistas y antecedentes familiares.

14. El SAE no tiene un número máximo de postulaciones para cada estudiante. Las familias pueden postular a los NNA a cuántos establecimientos deseen. Si en la primera etapa de postulación, el estudiante no queda seleccionado en ningún establecimiento, puede postular en la segunda etapa.

15. En entrevista con el INDH realizada el 29 de julio de 2025.

16. La *Fundación mis Talentos* busca disminuir barreras de acceso y permanencia que enfrentan las personas con discapacidad y otras diferencias para incorporarse a contextos educativos y laborales.

Así también, algunos de los entrevistados valoran que padres, madres y apoderados tengan el derecho preferente de elegir el establecimiento educacional para sus hijos e hijas. Al respecto, Francisca Vásquez, Coordinadora Nacional de Reconocimiento y Admisión Escolar del Mineduc, menciona que “son las familias las que eligen los colegios que funcionan con financiamiento estatal. No puede ser (que los sostenedores de los colegios) elijan a dedo para educar solo un tipo de niño, que es el que les acomoda”¹⁷.

Al respecto, Sylvia Eyzaguirre, consejera del Consejo Nacional de Educación e investigadora del Centro de Estudios Públicos¹⁸, agrega que este sistema es mucho más justo porque le da igual posibilidad de quedar a distintos niños: “no hay pituto, nadie se salta la fila, es imposible boicotear el sistema”. Además, indica que no es cierto lo que algunas personas señalan respecto de que el SAE quitaría a los padres y madres la libertad de elegir el colegio para sus hijos/as.

Por último, el informe de la Mesa Técnica indica que, antes del SAE, el sistema de admisión generaba segregación social y académica, situación que habría mejorado en la actualidad.

Al respecto, Gonzalo Muñoz¹⁹, integrante de la Mesa Técnica, puntualiza:

No es que tengamos un sistema que ahora no está socioeconómicamente segregado, [...] seguimos siendo uno de los sistemas más segregados del mundo. Pero la Ley de Inclusión impactó favorablemente los niveles de segregación. O sea, tenemos un sistema que, a partir de un par de indicadores que son internacionalmente comparables, va reduciendo sus niveles de segregación. Esto no se explica solo por el SAE, sino también por su vinculación con haber tenido ahora un sistema gratuito, sin copago.

17. En entrevista con el INDH del 15 de julio de 2025.

18. En entrevista con el INDH del 14 de julio de 2025.

19. En entrevista con el INDH del 19 de agosto de 2025.

Otro resultado positivo de la implementación del SAE ha sido la generación de información sistemática sobre la demanda educativa a nivel nacional, las preferencias familiares, los flujos de movilidad y la cobertura territorial. Estos datos permiten al Mineduc identificar zonas con déficit de oferta, evaluar la sobredemanda en ciertos establecimientos y anticipar conflictos de asignación en comunas con rápido crecimiento urbano (Mineduc, 2025).

No obstante, persisten las críticas contra el SAE. Específicamente, con respecto al proceso de selección en los establecimientos con alto rendimiento académico. La encuesta del Centro de Estudios Públicos (CEP) de 2024 mostró que un 61% de los encuestados está de acuerdo con permitir la selección por méritos académicos en liceos de alta exigencia²⁰. Según el investigador del CEP, Mauricio Salgado, las personas no utilizan principios de igualdad para la distribución de cupos en escuelas de alta exigencia académica, sino que aplican principios de equidad —al considerar como más justos resultados que favorecen el mérito de los escolares (Salgado, 2024). Este criterio fue recogido en el trabajo de la Mesa Técnica del SAE y en el proyecto de ley (Boletín 16763-04) que busca modificar el proceso de admisión escolar.

Otra crítica importante formulada por la Mesa Técnica es la rigidez normativa del SAE, que le impide considerar situaciones que no se ajustan a los criterios establecidos. Por ejemplo, en los casos de niños con movilidad reducida que deberían estudiar en el colegio más próximo a su domicilio, pero el sistema no permite hacer excepciones que permitan considerar estas situaciones.

Sylvia Eyzaguirre señala que también hay problemas de asignación de cupos en zonas rurales. Dado que en Chile no existe un sistema de transporte escolar en esas zonas, los estudiantes dependen del transporte público que, habitualmente, pasa solo una o dos veces al día. Si las vacantes en el establecimiento del sector se agotan, el niño o niña

20. La normativa actual contempla un régimen especial para establecimientos de alta exigencia académica, los que tienen la posibilidad de seleccionar hasta el 30% de sus vacantes, siempre que exista sobredemanda.

es asignado a uno más lejano, lo que se traduce en un problema para la familia. El sistema no considera adecuadamente la distancia geográfica en función de zonas con dificultades de transporte.

Por otra parte, a pesar de las mejoras implementadas, la plataforma digital para la postulación al SAE aun constituye un obstáculo para aquellas familias vulnerables o que viven en zonas rurales con acceso limitado a internet. En este sentido, los apoderados han reportado, entre otras falencias, la ausencia de guías de orientación o asistentes virtuales y la falta de información sobre los establecimientos que cuentan con el programa de integración escolar (PIE) (Mineduc, 2025).

Otro problema que se presenta es para aquellos alumnos que asisten a establecimientos que no tienen todos los niveles de enseñanza. El sistema no garantiza que un alumno egresado de octavo básico pueda ingresar automáticamente a otro establecimiento. Esto resulta complejo porque, como señala Eyzaguirre, muchas veces estos alumnos postulan a colegios que ofrecen el ciclo educativo completo, pero que disponen de muy pocas vacantes para quienes necesitan integrarse a la educación media.

Al finalizar su trabajo, la Mesa Técnica del SAE realizó un conjunto de recomendaciones para que sean consideradas en el futuro. Algunas de las más significativas son:

- Modificaciones a la normativa vigente para fortalecer los Establecimientos de Alta Exigencia Académica, en particular respecto a la banda de selección, el instrumento de selección. Se propone que los establecimientos de esta categoría puedan escoger a partir de séptimo básico, hasta el 80% de sus estudiantes. Asimismo, la Mesa propone resguardar un umbral mínimo de 40% de estudiantes prioritarios para garantizar la equidad.

- Se mantienen los cuatro criterios de priorización obligatorios, aunque con modificaciones en aquel relacionado con hermanos(as). Se recomienda ampliar el criterio de priorización de hermanos o hermanas a otros miembros de la familia (hermanastros, primos, sobrinos, nietos, en la medida que vivan con la familia del estudiante matriculado en el establecimiento.
- Dada la alta segregación del sistema escolar, la Mesa recomienda favorecer a los estudiantes prioritarios y aumentar su cuota de 15% a 50%. Además, sugiere incorporar dos nuevos criterios de priorización obligatorios: a) estudiantes con necesidades educativas especiales permanentes (estudiantes ciegos(as), sordos(as) o con discapacidad motora) que afecte su desplazamiento hacia y dentro del establecimiento y b) estudiantes que se revinculan al sistema escolar (este criterio se ubicaría en el sexto lugar de prelación, después de exalumnos).
- Se recomienda incorporar criterios de priorización voluntarios, siempre después de los obligatorios. Estos criterios deben ser objetivos, verificables y no pueden constituir discriminación arbitraria o que atenten contra la dignidad del estudiante o su familia.
- Con el fin de favorecer la adhesión de los postulantes y sus familias a los proyectos educativos de cada establecimiento, se recomiendan una serie de medidas para fortalecer el conocimiento de cada proyecto y sus reglamentos de convivencia.
- Mayores atribuciones y autonomía para atender casos excepcionales. Con el objetivo de atender casos excepcionales frente a los cuales el algoritmo es insensible. Se recomienda que los directores de establecimientos tengan atribuciones para crear cupos excepcionales que permitan resolver estas situaciones.
- Ante las dificultades que reportan los usuarios en el uso de la plataforma, se recomienda mejorar la accesibilidad y claridad de la información, incorporando recursos interactivos, sistemas de notificaciones personalizadas y herramientas de educación para las familias.

La preocupación por el funcionamiento del SAE se ha reflejado en el Congreso. En el marco de la discusión de la Ley de Presupuestos 2025 (promulgada en diciembre de 2024), se estableció que en la postulación del SAE 2026, y solo por ese año, en los establecimientos con

sobredemanda se reemplazará el mecanismo de asignación aleatoria de cupos (el algoritmo) por uno nuevo que asignará un orden fijo a cada estudiante mediante su RUT o su Identificador Provisorio Escolar (IPE), junto con el Rol Base de Datos (RBD) del colegio al que postula (Universidad Católica de Chile, 2025). Además, el Senado aprobó la idea de legislar el proyecto de ley que modifica la Ley sobre Subvención del Estado a Establecimientos Educacionales, en cuanto al proceso de admisión escolar²¹, que también formó parte del acuerdo alcanzado durante la tramitación de la Ley de Presupuestos (Senado de la República, 2025).

En esencia, la iniciativa modifica el Sistema de Admisión Escolar para incorporar en ciertos establecimientos, la selección de los estudiantes por mérito, junto con los criterios de prioridad aplicables durante la asignación de las vacantes. El proyecto crea la categoría de establecimientos educativos de alta exigencia, en los cuales aumenta la posibilidad de selección por mérito del 30% al 80% de las vacantes. Asimismo, permite que los establecimientos agreguen criterios de prioridad voluntarios –tanto preestablecidos como propios– para la asignación de los cupos disponibles.

Al observar el conjunto de recomendaciones de la Mesa Técnica (muchas incorporadas en el proyecto de ley, Boletín 16763-04), desde un enfoque de derechos humanos, es importante que, de aprobarse algunos de sus puntos, los establecimientos educacionales estatales, municipales y particulares subvencionados no establezcan criterios de priorización discriminatorios. En su Informe Anual 2014, el INDH afirmó que “comparte la necesidad de regular los procesos de admisión para eliminar prácticas o resultados discriminatorios, incluso en los establecimientos sin financiamiento estatal, respondiendo así a un principio jurídico clave en materia de derechos humanos, que es el de no discriminación” (p. 181).

21. Boletín N° 16763-04

Esta preocupación es compartida por expertas de distintos sectores, tanto desde el punto de vista técnico como de principios. Francisca Vásquez del Mineduc, señaló:

Hacia dónde apuntan las modificaciones, es en crear más criterios de prioridad y a mí, como técnica del proceso, sí me preocupan mucho aquellos niños que no tienen ningún criterio de prioridad. Creo que se atenta contra la libertad de sus padres de elegir, porque le estamos diciendo que, si tú no cumples, ahora ya son cinco [criterios de priorización], se está proponiendo hasta diez; o sea, si tú no cumples uno de esos diez, probablemente nunca quedes en el colegio de tu elección. Y eso yo sí lo veo como un poco un retroceso de cara a entender que los servicios que son financiados con recursos públicos no deberían tener ese tipo de barreras de entrada.

Permitir a los establecimientos añadir criterios de prioridad voluntarios y propios podría significar, como lo señalaron Eyzaguirre y Zúñiga, que el establecimiento “elija” a los estudiantes que quiere recibir. Es decir, volver a un sistema en el que los establecimientos educacionales sean quienes deciden qué alumnos reciben, por sobre el derecho preferente de los padres, madres y apoderados de elegir el colegio de sus hijas e hijos. Desde la perspectiva de derechos humanos es un mecanismo regresivo, más aún si se considera que los sostenedores reciben financiamiento del Estado, pero se reservan el derecho de admisión de niños, niñas y adolescentes.

Como lo precisa Eyzaguirre:

El Sistema de Admisión Escolar, el SAE, es un sistema que se aplica en países donde hay libertad de educación, pero [en Chile] la libertad de educación es financiada con recursos del Estado. Chile es muy anómalo en el concepto internacional, en todos los países donde hay democracia existe la libertad de enseñanza, pero la libertad de enseñanza se financia con recursos privados.

También Gonzalo Muñoz manifiesta su preocupación ante la idea de otorgar al sostenedor de un establecimiento educacional la capacidad de seleccionar a sus alumnos: “sabemos que en Chile, y en el mundo en general, cuando el que tiene el poder real de las elecciones es el dueño del colegio, el sostenedor, sea público o privado, evidentemente se abre la ventana a la discriminación”.

B. Financiamiento

En 2025, Chile destinó un 19,2% del presupuesto nacional a educación, equivalente a 17 billones de pesos (Ley de Presupuestos 2025) y es uno de los países donde más ha crecido el gasto en educación, pasando de 5,2% del PIB en 2015 a un 6,86 % el año 2021. Este incremento se debe entender en un contexto de transformaciones en el sistema educativo, producto principalmente de la promulgación de la Ley 21.040 en 2017 que creó el nuevo Sistema de Educación Pública y la Ley de Gratuidad de la Educación, promulgada en 2018 (Centro de Estudios Mineduc, 2024). El crecimiento del gasto en educación se ha mantenido los últimos años: en 2024 aumentó 4,3% respecto de 2023 y en 2025 subió 3,3% respecto del año 2024 (Senado de la República de Chile, 2025).

Sin embargo, en relación con el gasto por estudiante, Chile es uno de los países que invierte menos recursos de primero a sexto básico, con 6.537 dólares al año, muy por debajo de los 11.902 dólares que gastan en promedio los países de la OCDE. De séptimo básico a cuarto medio el gasto es de 6.143 dólares, en comparación con los 13.324 dólares de inversión promedio por alumno en los países de la OCDE. Pese a estas cifras, Chile invierte más en educación escolar que otros países de la región como Perú y México y que, desde una perspectiva longitudinal, es uno de los siete países que más ha aumentado su gasto por estudiante (Centro de Estudios Mineduc, 2024c).

Por otra parte, Chile presenta la mayor concentración de matrícula en establecimientos privados (con subvención estatal) entre todos los países de la OCDE: un 53% de la matrícula de primero a sexto básico.

Mientras que en el resto de los países de la OCDE ronda el 12% en promedio, debido a que los establecimientos públicos son los que atraen más alumnos. Esto significa que Chile es el país que destina una mayor proporción del financiamiento hacia la educación privada de todos los países de la OCDE, en cambio estos dirigen su financiamiento principalmente al sistema público (Centro de Estudios Mineduc, 2024).

Respecto a la estructura de financiamiento, en el caso del sistema de educación chileno es de provisión mixta, es decir, financia con distintos mecanismos tanto a establecimientos públicos como privados subvencionados en educación parvularia, básica y media (Mineduc, 2021). Esto, a través del sistema de Subvención Escolar General (SEG) que, de acuerdo con el Decreto Ley N° 2 de 1998 y la Ley de Subvenciones, varía según la asistencia media²² de estudiantes a los establecimientos. Por lo tanto, los establecimientos con mayor cantidad de estudiantes que asisten a la escuela, obtienen mayor financiamiento por subvención que aquellos con menos estudiantes o cuyos estudiantes presentan menor índice de asistencia. Considerando que, como se dijo anteriormente, el sistema de admisión posee una alta concentración de vacantes en establecimientos privados con subvención del Estado, se genera una brecha importante de financiamiento para los establecimientos públicos que, al tener menor matrícula, tienen también menos financiamiento (Bellei, 2025).

La idea detrás de este criterio de financiamiento es que más asistencia mejora el rendimiento escolar. Así también, mientras mayor sea el pago por asistencia a los sostenedores de los establecimientos educacionales, mayor será su esfuerzo por inducirla (Paredes y Ugarte, 2016).

En las últimas décadas se han incluido nuevas legislaciones que incrementan los recursos fiscales destinados a educación. La Ley de Subvención Escolar Preferencial (SEP, Ley 20.248, 2008) agregó una

22. La asistencia media de los alumnos es el promedio de días que los estudiantes asisten a la escuela, calculado al dividir el número total de días de asistencia entre el total de días hábiles del calendario escolar.

asignación adicional de entre un 30% y un 35% por cada alumno vulnerable matriculado; la Ley de Inclusión Escolar (Ley 20.845, 2015) elimina progresivamente el copago en colegios particulares subvencionados, a través de un aumento sostenido, pero gradual, de la subvención general, en tanto, elimina el lucro y la selección en establecimientos subvencionados que adhieren a la gratuidad; la Ley de Nueva Educación Pública (Ley 21.040, 2017) fortalece por medio de una nueva institucionalidad y administración a los establecimientos de propiedad del Estado –aunque no propone un cambio sustantivo en la estructura de financiamiento– su propósito es generar condiciones para que los sostenedores de educación pública (municipales, corporaciones municipales o Servicios Locales de Educación) entreguen un servicio educativo de calidad. Así también, se creó el Fondo de Apoyo a la Educación Pública (FAEP) cuyo propósito es disminuir las brechas financieras con que los sostenedores de educación pública operan (Paredes y Ugarte, 2016).

Las críticas a estos nuevos mecanismos apuntan a que no han sido suficientes para disminuir las brechas que deja el sistema de financiamiento general entre establecimientos. El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) ha señalado que la implementación del sistema de *voucher*²³ abarca prácticamente todo el territorio nacional y es transversal a las escuelas, sin hacer diferencias entre ellas según sus características y composición socioeconómica (UNICEF, 2023). En consecuencia, significa que el sistema no es sensible a contextos con mayores dificultades educativa, por ejemplo, los estudiantes vulnerables tienen mayores problemas de acceso a la escuela, debido al transporte, vivir en sectores periféricos, a la topografía del entorno y otros.

23. En este modelo de financiamiento educativo, el Estado entrega un *voucher* (cupón o vale) a las escuelas estatales, municipales y privadas subvencionadas, por cada estudiante que asiste a clases. De esta forma, los padres y madres eligen la institución que quieren para sus hijos y el Estado otorga los fondos a las instituciones en función de su cantidad de estudiantes. En el caso de los establecimientos privados subvencionados, se financian, adicionalmente, mediante el co-pago a las familias. Dicho mecanismo está en proceso de eliminación, pues está siendo reemplazado por el pago estatal.

Adicionalmente, experimentan una tasa de morbilidad más alta, factor que incide en su menor asistencia a clases (SLEP Maule Costa, 2024).

Esto resulta problemático desde un enfoque de derechos humanos, pues el principio de igualdad y no discriminación implica que el Estado debe atender las diferencias contextuales, generando condiciones para que toda la población pueda ejercer sus derechos. Ello implica que el financiamiento, entre otras cosas, debe considerar las diferencias de necesidades y no aplicarse por igual. Además, se critica que el modelo actual de financiamiento no toma en cuenta los costos operativos fijos de los establecimientos, tales como remuneraciones, servicios y gastos adicionales, entonces, a gastos esencialmente fijos, los ingresos serían variables. Por lo general más del 80% de los costos corrientes de un centro escolar son fijos, independiente del número de estudiantes que asistan (Paredes y Ugarte, 2016; SLEP Maule Costa, 2024).

En la misma línea, Gonzalo Muñoz señaló en entrevista con el INDH:

Lo que de verdad pasa en Chile, es que como los colegios no tienen un presupuesto asegurado en función de su matrícula, [no se logran] estabilizar los proyectos educativos en el mediano plazo, tres, cuatro años. Un estudiante que se cambie de colegio se lleva ese *voucher* con él, esa lógica del subsidio a la demanda es el problema esencial. ¿Por qué? Porque provoca que, efectivamente, en ciertos contextos los colegios, sobre todo los más pobres, no puedan tener estabilidad en sus presupuestos, no puedan proyectar. Lo que necesitamos es que las escuelas tengan un financiamiento suficiente. El *voucher* actual, la lógica con la que se financia hoy día no alcanza para eso.

Además, Muñoz advierte que el sistema de financiamiento dejará a las escuelas en una situación aún más crítica debido a que la cantidad de niños y niñas ha disminuido: “La reforma al sistema de financiamiento es tan urgente, porque el sistema requiere más plata, porque si no hacemos nada, se va directo al desfinanciamiento por el fenómeno demográfico, que es un fenómeno estructural que estamos viviendo”.

Por otra parte, Felipe Peña²⁴, jefe de la División de Planificación y Presupuesto del Mineduc, indica que otro problema del sistema de financiamiento es la carga administrativa:

Una de las cuestiones que hace que el sistema se tense, es que el actual sistema de financiamiento, que viene dado principalmente por la subvención escolar, tiene distintas asignaciones. Son distintas subvenciones, que hacen que sean distintos instrumentos o distintas fuentes de ingreso que tienen ciertos marcos normativos para la ejecución y que, a la vez, se solicita que se haga una rendición de cuentas a propósito de cada una. Entonces, efectivamente, el sistema se tensiona porque es muy específico, porque es mucho trabajo y se invierten muchas horas y muchos recursos para poder responder a las obligaciones que este sistema de financiamiento demanda.

Al respecto, indica que el Ministerio, junto con el BID, está elaborando un informe para desarrollar una propuesta sobre el financiamiento de la educación que ayude a corregir las deficiencias o las problemáticas actuales. Sin embargo, agrega que, de implementarse un cambio de este tipo, debería ser progresivo.

Plan de reactivación educativa

Las consecuencias de la pandemia por COVID-19 golpearon fuertemente al sistema educativo en todo el mundo y Chile no estuvo exento. Los principales impactos fueron en la asistencia, la deserción escolar, los procesos de aprendizaje, la convivencia y la salud mental de niños, niñas y adolescentes.

24. En entrevista realizada por el INDH el 16 de julio de 2025.

En este contexto se implementó el *Plan de Reactivación Educativa* a partir del año 2023²⁵. Felipe Peña señaló que “fue uno de los principales programas que se impulsó desde el ministerio durante los primeros años de esta gestión, en donde se inyectaron recursos para poder abordar estas dificultades post pandemia”. Agregó que se destinaron recursos en ámbitos asociados a la recuperación de aprendizajes, orientados tanto a recuperar los niveles de asistencia pre pandemia como a revincular a los estudiantes que habían desertado del sistema escolar. Además, se inyectaron recursos para materias asociadas a la convivencia escolar y la salud mental.

Peña sostuvo que con el paso del tiempo, el Ministerio se dio cuenta de que muchas de las acciones del Plan coincidían con la oferta programática que la institución ya tenía, por lo tanto, podían integrarse y hacer converger el presupuesto del Plan con el de los programas existentes. Por esta razón, el presupuesto del Plan aumentó significativamente (30 mil millones de pesos en 2024).

Finalmente, indicó que la reactivación resulta muy importante porque el financiamiento de los establecimientos educacionales está basado en la asistencia y en la matrícula. En este sentido, la recuperación de los niveles normales de asistencia (90% se considera lo adecuado) ha sido lenta, mientras que en 2019 fue de 87%, en 2022 bajó a 83% que se considera una inasistencia grave o crítica²⁶ (Centro de Estudios Mineduc, 2025a); Centro de Estudios Mineduc, 2025b). En el año 2023 subió a 86,2%,

25. El *Plan de Reactivación Educativa* tiene tres ejes:

Convivencia y salud mental: fortalecer los aspectos socioemocionales, de convivencia, equidad de género y salud mental, desde un enfoque pedagógico, para que las comunidades educativas sean espacios de protección y bienestar.

Fortalecimiento de aprendizajes: robustecer la acción pedagógica de las comunidades educativas para la aceleración de aprendizajes y la superación de brechas, poniendo al centro del sistema educativo el aprendizaje integral y significativo.

Asistencia y revinculación: resguardar integralmente las trayectorias educativas de niños, niñas, adolescentes, jóvenes y adultos, en todos los niveles educativos, contextos y territorios, fortaleciendo el trabajo de las comunidades educativas y sostenedores.

26. La definición de inasistencia grave corresponde a estudiantes cuya asistencia promedio es menor al 85% Mineduc, 2025.

en 2024 a 87,7% y en junio de 2025 se ubicó en 88,1%²⁷. En términos presupuestarios, la situación demandó una modificación de la Ley de Presupuesto que estuvo vigente hasta octubre de 2023. Este cambio consistió en una corrección al sistema de subvenciones, lo que, en opinión de Felipe Peña, resultó muy favorable porque permitió mitigar el impacto de la baja asistencia y la baja matrícula.

Desde el punto de vista financiero, aseveró Peña, otra medida importante ha sido apoyar el fortalecimiento de la educación pública, específicamente, la implementación de los Servicios Locales de Educación Pública (SLEP).

El diagnóstico financiero respecto de los sostenedores municipales arrojó resultados negativos, con múltiples problemas a través de los años (Villaroel, 2013). Esto se reflejó en la gestión de los recursos y sus sistemas de control, es decir, cómo se utilizaban los recursos, lo que incluye malas prácticas y un control deficiente de la ejecución presupuestaria. Esto determinó lo que Peña denomina una “crisis del financiamiento” del sistema municipal que evidenció casos de sobredotación de funcionarios y pagos de sueldos excesivos (producto de negociaciones colectivas). Todo esto derivó en que los fondos se destinaran para financiar sueldos y otras operaciones, en lugar de materias educativas. como los temas asociados a las áreas técnica y pedagógica.

Al respecto, Villaroel señalaba que:

Resulta contradictorio que a la falta de recursos suficientes de los sostenedores para gestionar la educación municipal, se antepone un volumen de recursos creciente y no siempre utilizado cabal y eficientemente por el sistema. Desde 2008 a 2012 se han incrementado sistemáticamente los recursos para este propósito. Los ingresos al sistema de educación municipal, los aportes

27. La “inasistencia reiterada” es cuando la asistencia es mayor o igual al 85% y menor al 90%.

municipales y otros ingresos también han aumentado. Pese a esto, los déficits financieros de las instituciones que administran han crecido. Toda una contradicción. (Villaroel, 2013)

En este contexto, se establece el Fondo de Apoyo a la Educación Pública (FAEP) que entrega recursos al sistema como una medida de transición hasta antes de que se conviertan en SLEP. Este Fondo busca ayudar al establecimiento o al sostenedor, para que pueda sanear sus cuentas antes de realizar el traspaso al SLEP. La finalidad del FAEP es “generar condiciones para los sostenedores de educación pública, sean estos municipales, corporaciones municipales o Servicios Locales de Educación²⁸, que permitan entregar un servicio educativo de calidad a los y las estudiantes”. Además, busca disminuir las brechas financieras con que los sostenedores de educación pública operan (DIPRES, 2024).

En consecuencia, es posible afirmar que al analizar el financiamiento del sistema educacional, se visualiza un esfuerzo sistemático del Estado por destinar recursos a mejorar tanto las condiciones de los establecimientos como la calidad de la educación. Sin embargo, el desafío más importante es modificar el modelo de financiamiento, fundado en la asistencia media que, como se señaló, no permite otorgar estabilidad a los establecimientos educacionales para solventar sus gastos basales, ni da cuenta de las realidades diversas que enfrentan las escuelas a lo largo del país.

28. El traspaso de colegios municipales a los Servicios Locales de Educación Pública (SLEP) es un proceso gradual y continuo que consiste en transferir la administración de establecimientos educacionales desde los municipios a entidades estatales descentralizadas. El traspaso implica que los docentes y trabajadores de la educación municipal pasan a depender de un mismo empleador estatal (el SLEP). Se espera que el año 2027 hayan sido traspasados la totalidad de los establecimientos. Debido a que el proceso aún no finaliza, actualmente conviven dos tipos de sostenedores: municipalidades y SLEP.

C. Educación inclusiva

La UNESCO define la educación inclusiva como

El proceso que permite tener debidamente en cuenta la diversidad de las necesidades de todos los niños, jóvenes y adultos a través de una mayor participación en el aprendizaje, las actividades culturales y comunitarias, así como reducir la exclusión de la esfera de la enseñanza y dentro de ésta, y en último término acabar con ella. (UNICEF, s/f)

La inclusión se plantea como un enfoque que permite abordar las diferencias de necesidades educativas especiales de una forma nueva, sin excluir a las personas con discapacidad, quienes durante mucho tiempo no fueron incorporadas a los espacios educativos regulares y se les mantuvo segregadas en establecimientos de “educación especial” (Bahamonde, 2015).

En Chile, el Programa de Integración Escolar (PIE) es una política pública a cargo del Ministerio de Educación que se encarga de implementar, articular, coordinar y entregar apoyos educativos y técnicos-pedagógicos a los establecimientos educacionales, con el objetivo de integrar a niños, niñas y adolescentes con necesidades educativas especiales en el sistema regular de educación (Superintendencia de Educación, s/f).

La inclusión educativa ha estado en el foco de atención de las políticas públicas desde 1990 con el Decreto N° 490, que estableció normas para la integración de alumnos con discapacidad en establecimientos educativos. Desde ese año se han promulgado cuatro decretos, ocho políticas para fomentar la educación inclusiva y cinco leyes, entre las que destaca la Ley N° 20.201 (Subvención de Educación Especial y de Necesidades Educativas Especiales de Carácter Transitorio, 2007); la Ley N° 20.845 (Ley de Inclusión, 2015), cuyo objetivo es garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad; la actualización de la Ley N° 21.544 (que modifica y complementa las normas respecto del sistema

educativo, 2023) y la Ley N° 21.545 (conocida como ley del trastorno del espectro autista, 2023).

El PIE entrega apoyos adicionales a los estudiantes que presentan Necesidades Educativas Especiales (NEE)²⁹ que asisten a establecimientos de educación regular. El PIE favorece la presencia y participación en la sala de clases, el logro de los objetivos de aprendizaje y la trayectoria educativa de “todos y cada uno de los estudiantes”, de esa manera contribuye al mejoramiento continuo de la calidad de la educación (Superintendencia de Educación s/f).

Por medio del PIE se busca poner a disposición recursos humanos y materiales adicionales para proporcionar apoyos y equiparar las oportunidades de aprendizaje y participación a quienes presentan NEE. Los establecimientos que imparten educación regular y reciben subvención escolar del Estado pueden, voluntariamente, incluir el Programa. Quienes se incorporan al PIE son clasificados según el tipo de necesidades educativas especiales que presentan.

El año 2023 eran 473.006 estudiantes integrados en el PIE, es decir, el 14,6% de la matrícula total en establecimientos con aporte estatal. La mayoría (333.720 alumnos equivalentes al 70,6%) presentan necesidades transitorias, mientras que 139.284 estudiantes tienen necesidades permanentes (29,4%). Entre quienes declaran NEE permanentes existe un marcado sesgo de género: 67,7% son hombres y 32,3% mujeres³⁰ (Centro de Estudios Mineduc, 2024).

29. Las Necesidades Educativas Especiales pueden ser de carácter permanente o transitorio, según el tiempo que los estudiantes requieran los apoyos especializados para participar y progresar en el currículo escolar.

30. Respecto de los NNA con necesidades educativas permanentes –salvo los NNA con ceguera o sordera que por lo general asisten a escuelas especiales–, la mayoría de beneficiarios del PIE en las escuelas regulares corresponden a niños o niñas neurodivergentes. A nivel mundial hay más niños que niñas diagnosticadas con autismo, no necesariamente porque existan más niños con autismo, sino porque se les diagnostica más, a diferencias de muchas niñas que no son diagnosticadas tempranamente, pues no se adecuan al estereotipo de comportamiento autista masculino (Arky, 2025). Esto explica, al menos en parte, la menor demanda de niñas para el PIE.

Por otro lado, en 2023, se registraron 245.844 estudiantes pertenecientes al PIE en establecimientos municipales y 38.015 en servicios locales de educación (SLEP) que, en conjunto, representan un 60% en conjunto. Los establecimientos particulares subvencionados concentran 189.147 estudiantes adscritos al PIE (40,0%). En 15 de las 16 regiones del país la matrícula del PIE se concentra en establecimientos públicos (municipales y servicios locales de educación): la región de Atacama registra un 88,8% de estudiantes en servicios locales de educación y la Región de Antofagasta un 86,2% en establecimientos municipales; La Araucanía es la única región que reporta una mayor proporción de alumnos PIE en establecimientos particulares subvencionados, con un 51,5% (Centro de Estudios Mineduc, 2024a).

En año 2023, el 65,6% del estudiantado inscrito en el PIE (310.087 estudiantes) asistía a enseñanza básica regular, le sigue la enseñanza media científico-humanista regular con un 13,5% de la matrícula, es decir, 63.648 estudiantes integrados (Mineduc, 2024).

La sociedad, en general, ha valorado positivamente las implicancias transformadoras de la integración escolar que conlleva el PIE, pues termina con la segregación y exclusión de niños, niñas y adolescentes con características distintas. Gonzalo Muñoz lo expresa así: “Desde el punto de vista de lo que implica como atención especializada, desde la perspectiva del derecho de los niños a una atención pertinente y en función de sus propias necesidades educativas especiales, creo que es un avance incuestionable”.

Así también, Florencia Saffirio, de UNESCO Chile, señaló:

Obviamente nosotros desde la lógica del objetivo de desarrollo sostenible 4, que es el mandato, el corazón de lo que hacemos en educación en la UNESCO, creemos que el programa PIE va también en la lógica de este derecho a la educación, de sistemas educativos más inclusivos.

Por otra parte, la Superintendencia de Educación, en mayo de 2025, emitió el dictamen N° 74 que permite destinar recursos de la Subvención Escolar Preferencial (SEP) en apoyo a NNA con necesidades educativas especiales. Esta disposición apunta a garantizar que nadie sea excluido del sistema educativo y se aseguren las condiciones para el acceso, permanencia y los elementos necesarios para su educación, ya sea en establecimientos educacionales con o sin PIE (Superintendencia de Educación, 2025).

Sin embargo, la implementación del PIE ha recibido numerosas críticas. Isabel Zúñiga y Gonzalo Muñoz coinciden en que falta su universalización, puesto que aún es voluntario, los sostenedores deciden si tenerlo o no. Según Muñoz, esto genera una incoherencia entre la idea de tener un sistema de admisión que no discrimine y, paralelamente, seguir permitiendo que los colegios decidan si tener o no un equipo especializado para atender a los niños con necesidades especiales. Afirma que el PIE debería estar en todos los colegios subvencionados por el Estado. De la misma manera, Zúñiga opina que es inconcebible que solo el 40% de los establecimientos particulares subvencionados tengan el programa:

Lo perverso de los incentivos que tiene la política hoy día es que, si miras el porcentaje de establecimientos con PIE y el nivel de vulnerabilidad socioeconómica, o sea, si los ordenas por nivel socioeconómico, mientras más pobre es el colegio, más probable es que tenga PIE. Y los colegios más acomodados están haciéndole el quite a la inclusión.

Adicionalmente, Zúñiga sostiene que esto se ha traducido en una alta concentración de alumnos con NEE en los establecimientos adheridos al PIE, que muchas veces supera la norma de dos NNA con necesidades permanentes y cinco con necesidades transitorias por aula³¹. Al respecto, el informe emitido por la Contraloría General de la República en 2024³² observa que “del total de 53.429 cursos de educación básica, media y

31. Decreto N° 170, de 2010, del Ministerio de Educación, artículo 94.

32. Informe 440/2024, p. 27.

técnico profesional en zonas urbanas, a nivel nacional, 44.208 de ellos, equivalentes a un 82,74% presentan la cantidad máxima de siete NEE en aula”. No obstante, los 9.221 cursos restantes (17,26%) poseen de 8 a 19 estudiantes con necesidades educativas especiales por aula (Contraloría General de la República, 2024).

Respecto a la situación de once cursos que incluyen entre 16 y 19 alumnos con NEE –sin considerar si son las mismas o no–, la Contraloría indica que cada uno de estos cursos cuenta con 4 o 5 estudiantes con necesidades transitorias, además de entre 11 y 14 con necesidades permanentes. Agrega que, en este conjunto de cursos, más del 50% del alumnado presenta NEE, mientras que el caso extremo lo constituye un colegio de Macul donde esta proporción llega a 77%.

Un efecto de esta realidad es que representa un desafío para los equipos PIE de tales establecimientos educacionales al momento de planificar e implementar clases en salas donde existe una mayor cantidad y diversidad de alumnos con NEE, considerando, además, que deben asistir a la totalidad de ellos (Contraloría General de la República, 2024). Además, la Contraloría reporta que, al analizar la estructura de los 67.823 cursos con PIE en el país, en el año 2023), se observó que el promedio nacional es de tres diagnósticos distintos por curso. Sin embargo, se identificaron 27.396 cursos con un promedio de cuatro o más NEE, correspondiente al 40% de estos; agrega que incluso detectaron casos con ocho diagnósticos diferentes en una misma aula. La dificultad radica en aquellos establecimientos con escaso personal de apoyo, por lo tanto, pocas horas de trabajo focalizado, pues a mayor concentración de niños y niñas con NEE en una escuela, menor es la cantidad de tiempo dedicado a cada uno de ellos.

Por ejemplo, la Contraloría se refirió al caso de un tercero básico en una escuela de Quinta Normal, donde siete estudiantes se incorporaron al

PIE, cada uno con un diagnóstico diferente³³, pero lo más grave de esta situación es que contaban con solo un profesional para atenderlos. En este sentido, Isabel Zúñiga reitera que la cobertura es indispensable “para lograr que los estudiantes con necesidad educativa especial se distribuyan en todo el sistema, igual como están distribuidos en la sociedad” y que resulta imperativo contar con una mayor cantidad de especialistas capacitados para atender la diversidad de NEE.

Por otra parte, uno de los principales hallazgos de la Contraloría fue que en los establecimientos educacionales hay más estudiantes con diagnósticos asociados a NEE que los informados por el Ministerio de Educación en la plataforma de ingreso al PIE. Por lo tanto, el Ministerio no posee un registro exhaustivo de la cantidad de estos niños, niñas y adolescentes que poseen una necesidad educativa especial en el sistema escolar. Asimismo, la Contraloría agregó que tampoco existe información precisa sobre sus diagnósticos médicos, sus condiciones de aprendizaje ni sus requerimientos específicos de apoyo educativo.

Así también, un problema que afecta a los profesores diferenciales es la carga administrativa que enfrentan. Gonzalo Muñoz y Ligia Gallegos del Colegio de Profesores³⁴ coinciden en señalar que tanto los docentes como los directivos escolares involucrados en el PIE deben reportar, entre otros aspectos, sobre los diagnósticos diferenciados, los protocolos de atención y los procedimientos, lo que implica una carga adicional. Gallegos detalla que estos informes, “a veces en triplicado”, significa que los profesionales de educación diferencial “no están en el aula porque tienen que estar haciendo trabajo administrativo. En marzo, parte de abril y después en diciembre están fuera del aula”.

La Contraloría (2024) también detectó que las *Orientaciones Técnicas para Programas de Integración Escolar* –que contiene las instrucciones

33. Dificultad Específica del Aprendizaje (DEA), Discapacidad Intelectual, Funcionamiento Intelectual Límite (FIL), Hipoacusia Severa, Trastorno de déficit de atención con hiperactividad (TDAH), Trastorno Específico del Lenguaje (TEL) expresivo y TEL mixto.

34. En entrevista con el INDH realizada el 10 de julio de 2025.

sobre la planificación de la enseñanza en el PIE- solo abarcan los niveles de educación parvularia y básica. Respecto de la enseñanza media científico-humanista y técnico-profesional el ministerio no desarrolla orientaciones técnicas para que se implementen en los establecimientos educacionales que imparten este nivel educacional.

Como se ha descrito previamente, la implementación del PIE tiene una serie de falencias. Si bien los valores de la integración y la no discriminación de NNA con necesidades especiales que promueve el Programa son importantes y representan un avance, es indispensable dotarlo de recursos suficientes, aumentar el número de docentes especializados y mejorar las orientaciones técnicas. Los Estados tienen la obligación de asumir, de manera adecuada, los desafíos y transformaciones asumidos y de cumplir con sus deberes de manera integral.

ii. Aceptabilidad

A nivel mundial, Chile es uno de los pocos países que ha buscado tener una noción amplia de la educación, reconociendo varios de estos objetivos en los instrumentos del currículum educacional como la Ley N° 20.370 que establece la Ley General de Educación y la ley de aseguramiento de la calidad (Ley N° 20.529), están en consonancia con los tratados internacionales ratificado por el país. A continuación, se evalúa la situación de los establecimientos, del personal docente, de la medición de la calidad, de la inclusión de estudiantes con necesidades educativas especiales y el clima escolar.

A. Establecimiento adecuado

La infraestructura escolar ha sido una constante preocupación. Las protestas estudiantiles de 2006 y 2011 ya reclamaban mejoras al respecto. Más recientemente, a fines de 2023, una paralización de profesores en la Región de Atacama retrasó el inicio de las clases el año 2024. Sus demandas incluían varios aspectos, pero el foco estuvo

puesto en la mala calidad de la infraestructura de los establecimientos educacionales de los SLEP en la Región (Trebilcock, 2024).

Matías Aravena, jefe provincial de Educación de Concepción³⁵, señaló que los problemas de infraestructura no son nuevos, sino que responden a deficiencias estructurales que los municipios han enfrentado durante décadas. Desde los años ochenta los municipios comenzaron a administrar la educación pública y fueron responsables de brindar las condiciones para que los NNA pudieran estudiar, sin embargo, muchas municipalidades fueron incapaces de resolver los problemas de infraestructura y el deterioro de los establecimientos educacionales (U. de Concepción y Cedeus, 2024).

Rodrigo Castro, director de infraestructura de Mineduc³⁶ lo explica así:

En el contexto de la educación municipal, cada sostenedor era dueño de hacer y deshacer en función de lo que creía pertinente respecto de sus propias motivaciones [en infraestructura] y solamente buscaban financiamiento puntual cuando tenían algún requerimiento específico o se lanzaba una convocatoria desde el Ministerio de Educación o mediante otras vías de financiamiento. Entonces, nosotros solo visualizábamos lo que ocurría con la infraestructura municipal cuando nos pedían recursos para temas puntuales, no el estado general.

Y agrega que “la infraestructura en la educación pública recién hoy en día, con la implementación de la Ley 21.040³⁷ en 2017, está en poder del Estado a través de los Servicios Locales de Educación Pública”. En consecuencia, solo desde ese momento el Ministerio de Educación habría podido tomar conocimiento de lo que sucede con

35. En *Conversatorio Crisis de infraestructura educativa: ¿Cuál es el rol de municipios y gobiernos?*, organizado por el Centro de Desarrollo Urbano Sustentable de la Universidad de Concepción y Cedeus. Octubre de 2024.

36. En entrevista con el INDH realizada el 6 de agosto de 2025.

37. Ley que crea el Sistema de Educación Pública (2017).

la infraestructura educacional. Así, señala Castro, en el proceso de traspaso el Ministerio se ha enfrentado al deterioro de la infraestructura educacional, debido a su falta de mantenimiento.

La realidad actual es que muchos establecimientos requieren mejoras urgentes o, en algunos casos, incluso una renovación total. Esto demanda grandes recursos financieros y el fortalecimiento de los equipos técnicos encargados de la gestión (U. de Concepción y Cedeus, 2024). El estudio *Infraestructura para el Desarrollo Sostenible 2022-2031* de la Cámara Chilena de la Construcción (CChC, 2022), estima que durante dicho período se necesitará una inversión de 15 mil millones de dólares para rehabilitar y ampliar la infraestructura escolar pública en los niveles preescolares, básicos, medios y técnicos profesionales. El mismo estudio señala que, en 2021, el Consejo Asesor Presidencial en materia de educación propuso varias medidas, entre ellas, que los municipios entregaran un diagnóstico detallado de sus necesidades de infraestructura para optimizar el uso de recursos. Por otro lado, el Consejo evidenció que los SLEP carecen de equipos técnicos para ejecutar los proyectos a tiempo y, por último, sugirió al Estado simplificar la tramitación de las inversiones en infraestructura y equipamiento.

Al respecto, el Programa de Fortalecimiento de la Educación Pública estipula que los fondos destinados a infraestructura y equipamiento, tanto de los establecimientos municipales³⁸ como de los SLEP, serán de al menos 105 mil millones de dólares. De acuerdo con el informe de la CChC, la inversión en infraestructura municipal aumentó más de un tercio entre los años 2020 y 2021, mientras que el monto invertido para mejorar la infraestructura en los SLEP se multiplicó más de 27 veces en el período 2018-2021. En términos generales, entre 2018 y 2021, el presupuesto en infraestructura se incrementó en un 62% (CCHC, 2022). En ese sentido, Rodrigo Castro subraya que actualmente con la implementación de los SLEP, la prioridad es el mantenimiento: “ahí es donde nosotros enfocamos a los equipos de infraestructura que van ingresando, en la medida que vamos teniendo nuevos equipos de servicios locales, le

38. Mientras dure el proceso de transición de los municipios a los SLEP.

damos fuerte a un proceso de mantenimiento que permita solucionar problemas primarios, como baños en mal estado, cocinas, instalaciones eléctricas”.

Sin embargo, él mismo reconoce que el presupuesto del Mineduc –y de su propio Departamento– asignado a infraestructura solo alcanza para cubrir las necesidades de mantenimiento regular de los SLEP hasta la mitad del año. Castro también indica que los proyectos que se diseñan para corto, mediano y largo plazo, financiados por medio de ciertos subtítulos (del presupuesto del Ministerio) y que permiten inyectar recursos para infraestructura, tienen una ejecución compleja y lenta debido a los largos procesos administrativos Estado.

Junto con la asignación de recursos, el Mineduc debe realizar un “mapeo” de las necesidades de infraestructura, es decir, conocer dónde hay que construir nuevos establecimientos ya sea porque no existen o están deteriorados, y dónde existen mayores carencias. Esto implica actualizar el catastro de infraestructura educacional pues el último data del período 2012/2013 (Mineduc, s/f). En mayo de 2022 el Ministerio decidió realizar un nuevo catastro con el compromiso de iniciar las visitas el segundo semestre de ese año. El proceso duraría entre 13 y 15 meses y abarcaría a casi 7 mil establecimientos (Gálvez, 2023), sin embargo, la primera licitación se declaró desierta, lo que retrasó su ejecución. De acuerdo con la información proporcionada por Castro, hasta agosto de 2025, el catastro tenía un avance de un 50% aproximadamente, y se espera finalizarlo el primer semestre de 2026. Por lo tanto, aún existe un déficit de información para enfrentar adecuadamente el problema de la infraestructura educacional.

Esta información es esencial para el trabajo del Departamento de Infraestructura del Ministerio, puesto que, con la implementación de los cambios educacionales orientados al fortalecimiento de la educación pública, la infraestructura deja de ser un tema local –a cargo de los municipios y de los sostenedores– y pasa a ser una responsabilidad de gestión nacional, en la que se articulan no solo el Mineduc, sino también los gobiernos regionales y los municipios, con la finalidad de ordenar

y priorizar las necesidades. Adicionalmente, como señalan la CChC y el propio Castro, es preciso conocer la proyección de la población de NNA para determinar con certeza qué proyectos se deben implementar.

Finalmente, el país enfrenta grandes desafíos en materia de infraestructura para recuperar las falencias que arrastra desde hace varias décadas. Por eso, es fundamental contar con los resultados del catastro que se está ejecutando, y que permitirá dimensionar el problema y los cuantificar los recursos necesarios para generar espacios adecuados y suficientes destinados a la educación, de manera que todos los niños, niñas y adolescentes, sin importar su origen o ubicación geográfica, puedan acceder a instalaciones escolares para su desarrollo integral.

B. Formación y dotación del personal docente

La disponibilidad y calidad del personal docente –entendido como la cantidad de personal debidamente formado y capacitado– ha sido otro tema de preocupación constante en la política educativa en las últimas décadas. Entre las políticas e iniciativas impulsadas destacan la creación de la Comisión Asesora sobre Formación Inicial Docente (2005); la Ley 20.129 (2006) que establece un Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior con especial énfasis en las carreras de pedagogía; el Programa Inicia, que define orientaciones para la Formación Inicial Docente (FID), programas de apoyo y evaluación voluntaria de egresados (2008); la Beca Vocación de Profesor (2010); la Ley 20.501 (2011) de Calidad y Equidad de la Educación; y la Ley 20.529 (2011) que crea el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Parvularia, Básica y Media y su Fiscalización. Finalmente, en 2016, se promulgó la Ley 20.903, que crea el Sistema de Desarrollo Profesional Docente, cuya implementación se completó en 2023.

Adicionalmente, se desarrolló el *Marco para la Buena Enseñanza* (creado en 2004 y actualizado en 2021) y los *Estándares Orientadores para la Formación Inicial Docente* –aprobados por el Consejo Nacional de

Educación (CNED) en 2021- y los *Criterios y estándares de calidad para la acreditación de carreras y programas de Pedagogía*³⁹.

No obstante, contar con docentes idóneos para ejercer en su especialidad es un desafío especialmente para establecimientos municipales, dado que los estudios señalan que los docentes con mayores habilidades son más propensos a dejar las escuelas públicas (Elacqua *et al.*, 2018). En 2021, Elige Educar⁴⁰ estimó que el año 2030 existirá un déficit de más de 33 mil docentes idóneos. Aunque, como señaló Gonzalo Muñoz en entrevista con el INDH⁴¹, esa proyección no es real⁴², pues no responde a los cambios demográficos derivados de la caída en la natalidad que ya están afectando los primeros niveles de enseñanza, pero aun así, hay déficit focalizado en algunas regiones y disciplinas. Este déficit se explica por factores que deben ser evaluados atentamente por la política pública, tales como la reducción de la matrícula en carreras de Pedagogía, la mayor selectividad en el ingreso a las universidades, la desertión de docentes y el aumento de horas no lectivas (Elige Educar, 2021).

En esta sección se analizan los principales factores que inciden en la disponibilidad y calidad docente: 1. Formación inicial docente e incentivos a la docencia; 2. Carrera y evaluación docente; 3. Remuneraciones; 4. Uso de horas no lectivas; 5. Formación continua y sistema de acompañamiento.

39. Decreto N° 239 del Mineduc de 2016, actualizado en 2024 por el decreto N° 85.

40. Iniciativa público-privada dedicada a promover la labor docente y su reconocimiento profesional.

41. Gonzalo Muñoz, integrante del Consejo Nacional de Educación. Entrevista realizada el 19 de agosto de 2025.

42. A partir de bases de datos de dotación docente por establecimiento y directorio oficial de establecimientos del año 2024, a nivel nacional, la tasa promedio de estudiantes por docente en establecimientos privados es de 14,5, mientras que en los establecimientos públicos es de 10,1.

B. 1. Formación inicial docente (FID)

En Chile se han regulado progresivamente las carreras de Pedagogía. En ese contexto, la Ley 20.903 eleva los estándares de selección a través de varias modificaciones: establece un aumento progresivo del puntaje de ingreso; refuerza la acreditación obligatoria de las carreras de educación estableciendo que será resorte exclusivo de la Comisión Nacional de Acreditación (CNA) y que sólo podrán ser impartidas por universidades y no otro tipo de instituciones; establece pruebas diagnósticas de aprendizajes al inicio de la carrera y la Evaluación Nacional Diagnóstica el último año, obligatoria para la obtención del título, con el fin de evaluar estándares pedagógicos y disciplinarios definidos por Mineduc y aprobados por el Consejo Nacional de Educación.

Si bien las nuevas exigencias están dirigidas a mejorar la calidad de los docentes en el sistema, también representan un riesgo por la incidencia que pueden tener en la caída de postulantes a las carreras de pedagogía, así como en el cierre de programas que no se ajusten a las exigencias de acreditación⁴³. De hecho, los datos del Centro de Estudios del Ministerio de Educación muestran que entre 2018 y 2022 disminuyó tanto la matrícula del primer año (-43,3%) como la cantidad de programas (-17,9%) (Centro de Estudios Mineduc, 2024b). Esta situación, según explica la rectora de la Universidad de La Serena, Luperfina Rojas, reflejaría “una tensión profunda: por un lado, necesitamos elevar los estándares de ingreso y formación; por otro, las cifras son claras al demostrar que no estamos generando condiciones atractivas para que los jóvenes opten por ser profesores y profesoras” (El Mostrador, 2025). Desde su perspectiva, estas condiciones se relacionan con la alta sobrecarga, el escaso reconocimiento social y remuneraciones aún insuficientes. Por ello, al iniciar la implementación de la Ley, especialistas advirtieron que es relevante que el aumento en la selectividad sea gradual (Elacqua *et al.*, 2018).

43. Los estudios muestran que aumentar los requisitos académicos disminuye la selección de estudiantes de grupos marginados y de hombres, y afecta la capacidad económica de las carreras para formar docentes en coherencia con las demandas del sistema escolar (Van Overschelde y López, 2019; Evans, 2017 en Montero y Fernández, 2022).

Para abordar dicha problemática, en 2024 se introdujo una modificación a la Ley 20.903 que postergó la entrada en vigor de los nuevos requisitos de selección para el proceso de admisión universitaria de 2026 (Ley 21.724, 2024). Además, este año el Ejecutivo presentó un proyecto de ley cuyo propósito es:

Establecer un mecanismo que defina los requisitos de acceso a las carreras y programas de pedagogía, permitiendo su ajuste de manera técnica, periódica y basada en evidencia, con el fin de garantizar la formación de las y los docentes necesarios en todo el territorio del país y en cada una de las disciplinas que conforman el currículum nacional (Boletín N° 17.442).

Se propuso la existencia de un Comité Técnico de Acceso del Subsistema Universitario que defina –sobre la base de una propuesta técnica del Mineduc y la opinión técnica del Consejo Nacional de Educación– las exigencias de admisión a las carreras de pedagogía, de manera que puedan ser más bajas que las solicitadas por la Ley que deberían empezar a regir en 2026.

Sin embargo, este proyecto de ley es insuficiente para resolver el problema, si no se aborda la cuestión de fondo. Como señaló Gonzalo Muñoz, no es realista pensar que buenos estudiantes elegirán carreras de educación si las condiciones laborales siguen siendo poco atractivas en comparación con otras profesiones. En la misma línea, la rectora Rojas, opinó que

Relajar o eliminar los requisitos de ingreso no es la solución estructural que el país requiere; pero, al fragor de los resultados, incrementarlos solo agravaría el complejo escenario. En esta línea, más que bajar o subir estándares, el desafío debe enfocarse en hacer de la docencia una opción deseable, prestigiosa y viable desde el punto de vista personal y profesional (El Mostrador, 2025).

En esa línea, Muñoz y Rojas señalan que sería deseable que el Estado abordara la problemática del posible déficit de docentes desde una

perspectiva integral o multifactorial. Esto implica analizar la demanda real y proyectada de docentes considerando los cambios demográficos –dado que ha disminuido significativamente la natalidad–, por lo tanto, existirá una menor necesidad de docentes. Asimismo, significa invertir en el fortalecimiento de las Facultades de Educación, en programas de acompañamiento académico y vocacional para estudiantes de educación media con potencial docente, y en campañas para revalorizar socialmente el rol del profesor.

También es necesario determinar cuáles son los factores que más inciden en la calidad docente para orientar la política de captación de nuevos profesionales. Como señala Williamson (2025) “es indispensable anticiparse en la selección de candidatos a la profesión docente, con el fin de establecer filtros que impidan el ingreso de aquellas personas con escasas posibilidades de convertirse en profesores efectivos”. En este sentido, dado que en su investigación concluye que ni la prueba SIMCE, la Prueba de Selección Universitaria (PSU) ni la Evaluación Nacional Diagnóstica (END) son predictores confiables del desempeño docente, es preocupante que la normativa vigente disponga requisitos de puntaje en la prueba de ingreso a la universidad como un mecanismo para elevar la calidad de la formación docente.

Por otra parte, en 2018, la Comisión Nacional de Acreditación (CNA) hizo un análisis de la acreditación de 84 carreras de Pedagogía y concluyó que “la articulación de la formación disciplinar y pedagógica, y de la formación teórica y práctica, se presentan como debilidades transversales en las resoluciones de acreditación de las carreras analizadas” (CNA, 2018, p. 61). También identificó como debilidades la ausencia de formación basada en competencias y la poca alineación con los estándares orientadores, entre otros aspectos.

Los resultados de la Evaluación Nacional Docente revelan que el desempeño de los estudiantes que están a punto de egresar ha mejorado sustancialmente en habilidades de comunicación escrita, y en conocimientos específicos y pedagógicos. Sin embargo, no ha ocurrido

lo mismo en el ámbito de la resolución de situaciones pedagógicas⁴⁴. La tabla N° 3 muestra los resultados en habilidades de comunicación escrita. Entre 2019 y 2023, solo un 6% de estudiantes tenía un desempeño alto (A) lo que aumentó a 36% en 2023. Asimismo, en 2019 el 4% tenía un desempeño bajo (D), que descendió a 1% en 2023.

Tabla N°3. Resultados de Evaluación Nacional Diagnóstica docente en habilidades de comunicación escrita (período 2019-2023)

Desempeño	2019	2020	2021	2022	2023
A (alto)	6%	11%	11%	8%	36%
B	70%	36%	36%	78%	54%
C	20%	47%	47%	14%	10%
D (bajo)	4%	6%	7%	1%	1%
Cantidad de docentes	14.024	11.502	11.776	11.362	11.003

Fuente: Elaboración propia a partir de bases de datos de resultados de la Evaluación Nacional Diagnóstica docente disponibles en www.cpeip.cl

Lo mismo ocurre con la evolución de los resultados de la Evaluación de Conocimientos Específicos y Pedagógicos que aparecen en la tabla N° 4. El propósito de esta evaluación es reconocer el nivel de dominio de conocimientos pedagógicos y disciplinarios sobre contenidos basados en las Bases Curriculares vigentes y los Estándares de Desarrollo Profesional. En este caso también se observa un mejoramiento del desempeño, pues en 2019 sólo un 8% de los docentes alcanzaba una categoría alta, en cambio en 2023 esa proporción aumentó a 23%. A su vez, el desempeño bajo disminuyó de 16% en 2019, a 11% en 2023.

44. Es la dimensión de la evaluación que mide si las y los docentes analizan y proponen soluciones, frente a escenarios hipotéticos de aula, coherentes con los objetivos de aprendizaje.

Tabla N° 4. Resultados de Evaluación de Conocimientos Específicos y Pedagógicos (2019-2023)

Desempeño	2019	2020	2021	2022	2023
A (alto)	8%	17%	19%	19%	23%
B	39%	49%	43%	38%	38%
C	36%	28%	30%	34%	28%
D (bajo)	16%	6%	9%	9%	11%
Cantidad de docentes	20.214	5.094	15.412	17.056	39.403

Fuente: Elaboración propia a partir de bases de datos de resultados de Evaluación de Conocimientos Específicos y Pedagógicos, disponibles en www.cpeip.cl

Esta tendencia, sin embargo, no se ha reflejado en los resultados de la evaluación en materia de habilidades de resolución de situaciones pedagógicas. En 2019 el 1% de los estudiantes alcanzaba un desempeño alto y se mantuvo relativamente estable al subir a 3% en el año 2023. Por el contrario, si en 2019 un 48% tuvo un desempeño bajo, descendió a 18% en 2023, pero el mayor cambio se produjo en el nivel C (cercano a la categoría Bajo), que entre 2019 y 2023 se duplicó pasando de 32% a 67%.

El monitoreo de los resultados de la Evaluación Nacional Docente debería ayudar a las instituciones educativas a perfeccionar estos aspectos, aunque el Estado deberá vigilar que las instituciones no pongan foco únicamente en dichas evaluaciones para la mejora de sus planes y programas de estudios, mientras descuidan otras áreas relevantes, como ha sido advertido por diferentes estudios (Donoso y Ruffinelli, 2020).

Con la finalidad de fortalecer la formación inicial docente y atraer más y mejores postulantes a sus carreras, en 2024 el Ejecutivo propuso un Plan Nacional Docente, en cuyo marco se desarrollan iniciativas orientadas a mejorar la formación y el desarrollo docente, así como su reconocimiento y promoción (Gobierno de Chile, 2024). Por otro lado, en

2025 se firmó un Acuerdo por el Futuro de la Formación Docente en Chile, entre el Mineduc y el CRUCH, que propone:

Promover un marco normativo actualizado, flexible, equitativo que garantice un sistema de admisión a las pedagogías que basado en el mérito académico y vocacional; y la evaluación de la calidad de las carreras y programas de pedagogías, basado en las condiciones de contexto, que fomente la mejora continua de los procesos y los resultados académicos (CRUCH, 2025).

Sin embargo, cuando se redactó este informe, el acuerdo aún no se materializaba en medidas concretas factibles de ser evaluadas por el INDH. Frente a un escenario de cambio de gobierno, sería deseable que tanto el Plan Nacional Docente como el acuerdo alcanzado con el CRUCH pudieran continuar desarrollándose, profundizando así en las medidas que buscan fortalecer la formación inicial de docentes.

B.2. Tramos y reconocimiento

En la carrera docente existen cinco tramos asociados a diferencias salariales, en los que se avanza de manera progresiva. Cada ciclo del Sistema de Reconocimiento contempla el cumplimiento de años de experiencia y de resultados en las evaluaciones, consistentes en la entrega de un portafolio y una prueba de conocimientos. El portafolio profesional de competencias pedagógicas evalúa la práctica pedagógica en el contexto del aula. Considera evidencias documentadas relativas a las mejores prácticas docentes de desempeño en aula, así como prácticas colaborativas, de liderazgo, creación de contenidos o materiales y el perfeccionamiento, entre otros aspectos. El portafolio consta de tres módulos: planificación, evaluación y reflexión; clase grabada y trabajo colaborativo.

Por su parte, la Agencia de la Calidad de la Educación aplica anualmente, conforme a los contenidos definidos por el Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Innovaciones Pedagógicas (CPEIP), la Evaluación de Conocimientos Específicos y Pedagógicos (ECEP). Aunque este sistema

de evaluación por tramos está diseñado para mejorar la calidad docente y promover la formación y mejora continua, han ocurrido algunos problemas en su implementación que generan una mala percepción por parte de los docentes.

Por un lado, Lilia Concha⁴⁵, directora del CPEIP (organismo responsable de la evaluación), explicó que hasta 2024 existía el problema de la doble evaluación a la que estaban sometidos los docentes del sistema municipal y los SLEP, pues debían ser evaluados, simultáneamente, según lo establecido en el artículo 70 del Estatuto Docente –que incluía entrevista de evaluador par, informe de referencia de terceros, autoevaluación y preparación de portafolio– y por la Agencia de Calidad de la Educación. Evidentemente, esta superposición de evaluaciones resultaba agobiante para los docentes. Sumado a esto, como explicó Concha, la evaluación del Estatuto Docente no incluía incentivos en las remuneraciones, por lo que sus consecuencias eran meramente sancionatorias en caso de ser negativas e inocuas en los casos positivos. Eso explica que, al implementarse el nuevo Sistema de Reconocimiento en 2016, la percepción desde el mundo docente haya sido negativa y la percibieran como un “instrumento punitivo”, tal como lo definió Gallegos (Colegio de Profesores) en entrevista con el INDH. Esta percepción negativa dificultó que, inicialmente, la evaluación fuera reconocida como una oportunidad de mejora de las prácticas pedagógicas (Venegas, 2021) y, por el contrario, se le considerara un elemento que quitaba tiempo del quehacer cotidiano, generaba agobio y no reflejaba sus prácticas diarias (Olave *et al.*, 2021).

Desde el CPEIP explican que, asumiendo esa percepción, durante el Gobierno del Presidente Gabriel Boric se han efectuado cambios al sistema, por ejemplo, se eliminó la doble evaluación mediante la derogación del artículo 70 del Estatuto Docente y se entregaron las rúbricas previamente, para que el profesorado sepa qué se va a evaluar. Señalan que estas modificaciones han permitido mejorar los resultados

45. En entrevista con el INDH de fecha 17 de julio de 2025

de la evaluación y se logró que el último año un 78% de los docentes evaluados subiera de tramo.

El INDH considera que las reformas introducidas en la evaluación docente están bien orientadas hacia la mejora de la calidad de la educación y espera que se mantengan y profundicen, para promoverla como una instancia de aprendizaje y reconocimiento, y no como un factor que desincentive el ingreso a la carrera docente.

B.3. Remuneraciones

La Carrera Docente establece una estructura de remuneraciones basada en tramos en la que se mantienen, derogan o modifican algunas asignaciones del Estatuto Docente. De esta manera, la Bonificación de Reconocimiento Profesional (BRP) –que existía en el antiguo Estatuto Docente– aumenta de valor para quienes ingresan a la Carrera Docente. Adicionalmente, se crean dos asignaciones, una por tramo de desarrollo profesional y otra por docencia en establecimientos con alta concentración de estudiantes prioritarios. Ambas se suman a otras asignaciones que se mantienen, como la Renta Base Mínima Nacional (RBMN), las asignaciones de responsabilidad y la asignación de zona.

No obstante, a pesar de que estas modificaciones han permitido aumentar las remuneraciones, las condiciones laborales siguen siendo mal evaluadas por los y las docente. Concretamente, este año se produjeron paralizaciones en la comuna de Santiago (que involucraron polémicas entre el alcalde Mario Desbordes y la exalcaldesa, Irací Hassler), y en las regiones de Coquimbo y Magallanes (Radio Biobío, 2025a; La Tercera, 2025), por demandas de reajustes salariales, pago de sueldos y medidas contra el agobio laboral, entre otras. En ese sentido, desde el Colegio de Profesores⁴⁶ estiman que las remuneraciones siguen siendo bajas en consideración con lo que implica el trabajo y la tensión que deben enfrentar los docentes.

46. Ligia Gallegos, del departamento de salud laboral docente y derechos humanos del Colegio de Profesores, en entrevista con el INDH realizada el 10 de julio de 2025.

La remuneración total mínima para los profesionales de la educación municipal, de los SLEP o de establecimientos educacionales subvencionados se fija vía decreto por la Subsecretaría de Educación. En 2025, el monto de la Remuneración Total Mínima es la suma de \$936.585, para un profesional con 44 horas de trabajo semanal⁴⁷ más la asignación de experiencia, que incrementa en un 6,76% la remuneración básica durante los primeros dos años de servicio docente y 6,66% por cada dos años adicionales, con un tope máximo de 100% para profesionales con 30 años de servicios. Esto implica que el salario de un docente parte en \$936.585 mensuales y puede llegar a \$1.873.170 al cumplir 30 años de servicio (equivalente a una remuneración anual de \$22.478.040). A esta cifra se pueden agregar otro tipo de asignaciones como las otorgadas por cargos de responsabilidad, por zona y por docencia en establecimientos con alta concentración de estudiantes prioritarios.

En contraposición, en los países de la OCDE los salarios de los docentes con las cualificaciones más comunes y 15 años de experiencia oscilan entre los 55.725 dólares anuales en educación preescolar y 63.925 dólares en educación secundaria superior. En Chile el sueldo promedio anual estimado por *Education at a Glance* 2025 es de 36.442 dólares (OCDE, 2025).

B.4. Uso de horas no lectivas

Hasta la publicación de la Ley 20.903, en el año 2013, las y los docentes en Chile reportaban dedicar 27 horas semanales a la enseñanza en aula, mientras que la media de los países que participan de la encuesta TALIS⁴⁸ era de 19 horas y en Noruega solo dedicaban 15 horas a la semana al trabajo de aula (OCDE, 2013).

La Ley 20.903 aumentó el tiempo no lectivo de docentes, por lo tanto, permitió una mayor disponibilidad para preparar clases y dedicar tiempo

47. Decreto N° 16 de la Subsecretaría de Educación (mayo de 2025).

48. Estudio Internacional sobre la Enseñanza y el Aprendizaje, por sus siglas en inglés, es una reconocida encuesta internacional sobre las condiciones de trabajo y el entorno de enseñanza de docentes y directores.

a otras tareas propias de la docencia. Así, la proporción cambió de 75% de tiempo lectivo y 25% de horas no lectivas a una proporción 70/30 en el año 2017 y de 65/35 en 2019. Sin embargo, en la medición de 2018, Chile figuraba como uno de los países donde los docentes utilizan un mayor porcentaje de sus horas en el aula, más del 72%, en comparación con el promedio de los países que participan en la encuesta TALIS, que era de un 53% (OCDE, 2018).

En la tabla N° 5 se muestra el promedio de horas dedicadas a diversas labores, según tipo de establecimiento en 2024. A nivel nacional el promedio del contrato es de 36 horas, mayormente destinadas al aula (24,8), es decir, un 68,89% del total. Adicionalmente, el 17,5% de las horas se utilizan en labores directivas o de Unidad Técnico Pedagógica, por lo que solo el 13,61% es de libre disposición para preparar clases, es decir, el tiempo real para preparar clases sigue siendo escaso.

Tabla N° 5. Distribución de las horas de docentes, según dependencia administrativa

Dependencia	Aula	Labores directivas	UTP	Total contrato
Municipal y SLEP	25,0	2,7	2,2	35,5
Particulares subvencionados	24,8	3,9	3,7	36,5
Particulares pagados	23,0	3,5	3,9	34,7
Nacional	24,8	3,3	3,0	36,0

Fuente: Elaboración propia a partir de bases de datos de dotación docente por establecimiento y directorio oficial de establecimientos año 2024 en https://datos.gob.cl/organization/subsecretaria_de_educacion.

A pesar de que estos datos muestran que los porcentajes de 65/35 planteados en la Ley ya se estarían cumpliendo, de acuerdo con lo expresado por el Colegio de Profesores en entrevista con el INDH, las horas de libre disposición no son suficientes para una adecuada preparación de las clases y para un mayor desarrollo profesional. Estiman que sería deseable avanzar hacia un aumento de las horas de

libre disposición para acercarse a los estándares de los países de la OCDE.

B.5. Formación continua y acompañamiento

La formación continua y el acompañamiento a docentes nóveles es una condición laboral clave para mantener al cuerpo docente en el sistema y evitar su deserción temprana. Por esa razón, la Ley 20.903 establece que el Ministerio de Educación, a través del CPEIP, “colaborará en el desarrollo de los profesionales de la educación ejecutando programas, cursos o actividades de formación de carácter gratuito, de manera directa o mediante la colaboración de universidades acreditadas o instituciones certificadas por el Centro, como también otorgando becas”⁴⁹.

Las acciones planificadas deberán apuntar a reforzar las habilidades y competencias necesarias para favorecer la progresión en los tramos de la carrera docente, considerando los resultados del sistema de evaluación y procurando brindar una oferta exclusiva para docentes nóveles y profesionales que están en nivel inicial. Según explicó Lilia Concha (CPEIP), la formación está organizada en planes, donde cada tema tiene una oferta de cursos que lo abordan desde distintas perspectivas.

Pese al aumento de la participación de docentes en la formación continua, que pasó del 72% en 2013 al 87% en 2018, el porcentaje aún se ubica por debajo del 94% promedio de la OCDE (OCDE, 2018). Asimismo, aunque la Ley 20.903 establece la obligación de instaurar procesos de inducción y formación para sus docentes, en Chile solo un 34% de los docentes nóveles declara haber participado en algún programa de inducción formal o informal, en comparación con el promedio de 42% que registran los países de la OCDE (OCDE, 2018). En este escenario, cobra relevancia el sistema de mentorías para docentes nóveles que establece

49. Ley 20.903, Crea el Sistema de Desarrollo Profesional Docente, (2016), art. 12 ter.

la Ley de carrera docente, mecanismo que se debería promover con mayor énfasis en zonas altamente vulnerables.

En resumen, si bien las modificaciones que se han incorporado en la carrera docente están bien orientadas, persisten desafíos en cuanto a su implementación gradual y, sobre todo, al reconocimiento de la labor docente en el país. Es difícil imaginar que la calidad de la educación puede llegar a ser todo lo que se desea si no aumenta el valor social de la profesión docente.

C. Cómo se mide la calidad de la educación

En Chile, la medición de la calidad de la educación se realiza a través de una institucionalidad coordinada establecida en la Ley General de Educación, promulgada en 2009, así como por la Ley 20.529 que establece el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación (2011). Respecto a una noción amplia de calidad que recoja los estándares de derechos humanos, Chile es de los pocos países que a nivel internacional ha desarrollado indicadores complementarios de calidad en educación, adicionales a los que miden el rendimiento académico y que reflejan algunas de las dimensiones de calidad desde el enfoque de derechos humanos. Estos indicadores “son un conjunto de índices que entregan información relacionada con el desarrollo personal y social de los estudiantes de un establecimiento, en forma complementaria a los resultados de la prueba Simce y al logro de los Estándares de Aprendizaje” (Agencia de Calidad de la Educación, 2025a). Específicamente, se trata de ocho indicadores: autoestima académica y motivación escolar; clima de convivencia escolar; participación y formación ciudadana; hábitos de vida saludable; asistencia escolar; retención escolar; equidad de género y titulación técnico-profesional.

Sin duda, el establecimiento de estos indicadores es positivo para avanzar en una educación de calidad integral respecto de una noción históricamente reducida al rendimiento académico, que promueva una mejora en el aprendizaje cognitivo a partir del desarrollo personal y social (Rodríguez et al., 2020). Sin embargo, investigadores y académicos

coinciden en que estos indicadores también presentan problemas de diversa índole (Bellei y Muñoz, 2024; De la Vega, 2023; Oyarzún y Falabella, 2021).

En primer lugar, especialistas como Oyarzún y Falabella (2021) han hallado inconsistencias metodológicas y de validez en la evaluación de estos indicadores. Uno de los reparos apunta al mecanismo utilizado para recolectar la información en cuatro de los ocho indicadores, pues se trata de información autorreportada por la comunidad educativa a través de cuestionarios, basada en sus percepciones. Asimismo, los autores señalan que la alta deseabilidad en las respuestas merma la validez de los resultados, pues las personas encuestadas responden considerando lo que la pregunta sugiere como respuesta deseable, y advierten que la misma Agencia de la Calidad ha reconocido las dificultades de formular preguntas sin revelar la respuesta deseada. Por otra parte, afirman que el mecanismo de visitas –más efectivo para medir este tipo de indicadores– es utilizado de manera secundaria por la Agencia. Finalmente, los autores cuestionan que las dimensiones evaluadas por estos indicadores puedan ser efectivamente mejoradas por la intervención y quehacer de la escuela, pues muchos dependen de factores que trascienden sus facultades, como las limitaciones económico-contextuales y el rol de las familias.

En segundo lugar, los indicadores han sido insuficientes para generar un efecto relevante en las escuelas debido a que sus resultados tienen bajas consecuencias. Como señaló Gonzalo Muñoz, la noción de calidad integral está “a medio camino pues los establecimientos están condicionados por los resultados de aprendizaje en pruebas estandarizadas, mientras otros indicadores no tienen consecuencias”. Esta situación ocurre porque la Ley establece que los indicadores de aprendizaje ponderan un 67%, mientras que los otros indicadores representan un 33%⁵⁰. Es decir, se otorga mayor peso a los resultados de

50. Ley 20.529, crea el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Parvularia, Básica y Media y su Fiscalización, promulgada en 2011, artículo 18.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN
Subsecretaría de Educación

—————→ **ÓRGANO RECTOR DEL SISTEMA**

- Propone implementar Política Educacional:
 - Otorga reconocimiento oficial
 - Define normativa
 - Provee Financiamiento
 - Promueve desarrollo profesional docente
- Elabora y apoya:
 - Bases Curriculares y recursos educativos.
 - Estándares de Aprendizaje, Indicadores de Desarrollo Personal Social y Estándares Indicativos de Desempeño
- Apoyo y asistencia técnico-pedagógica

SUPERINTENDENCIA DE EDUCACIÓN ESCOLAR

- Fiscaliza normativa educacional y aplica sanciones
- Fiscaliza legibilidad de uso de recursos y audita rendición de cuentas
- Investiga y resuelve denuncias, y canaliza reclamoS

CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN

- Aprueba e informa:
 - Bases curriculares
 - Planes y programas
 - Estándares de Aprendizaje y otros Indicadores de Calidad
 - Estándares Indicativos de Desempeño
 - Plan de evaluaciones

ESTABLECIMIENTOS EDUCACIONALES Y SUS SOSTENEDORES

- Crean Proyecto Educativo Institucional
- Cumple normativa
- Reciben y rinden cuentas de los recursos
- Son fiscalizados, evaluados y reciben orientación
- Elaboran plan de mejoramiento
- Solicita y recibe apoyo

AGENCIA DE CALIDAD DE LA EDUCACIÓN

- Evalúa los logros de aprendizaje y otros Indicadores de Calidad
- Orienta al sistema educativo a través de las visitas de Evaluación y Orientación
- Informa a los establecimientos y a sus sostenedores y directivos de su desempeño, para que puedan tomar acciones que signifiquen un impacto en la mejora de los aprendizajes de las y los estudiantes

Fuente: Agencia de Calidad de la Educación

aprendizaje que se miden con pruebas estandarizadas que a los temas relativos a la convivencia y el bienestar de estudiantes.

Al mismo tiempo, la Ley establece que los establecimientos que cumplan un ciclo de cuatro años con resultados insuficientes en las evaluaciones de aprendizaje perderán su reconocimiento oficial⁵¹. En este contexto, las escuelas tienden a enfocarse en mejorar esos resultados y, por ejemplo, preparan a sus estudiantes para rendir el SIMCE, lo que implica que el tiempo disponible para desarrollar otro tipo de actividades se utilice para realizar ensayos de esta evaluación. Otros autores han consignado malas prácticas por parte de escuelas que, por el temor a ser mal calificadas, piden a los estudiantes de peor rendimiento que no asistan el día de la evaluación (Bellei, 2025).

En tercer lugar, existen críticas en torno a la selección de los indicadores, pues excluyen aspectos relevantes como la conciencia medioambiental y la ética (Oyarzún y Falabella, 2021). Otro ejemplo son las limitaciones que presentan algunos indicadores para dar cuenta de las dimensiones que miden, como ocurre con la “equidad de género”, que se limita a la diferencia de puntajes entre hombres y mujeres, pero deja fuera otros aspectos de discriminación de género que ocurren en las escuelas (Azúa et al., 2019). Como señaló Muñoz, “la noción de calidad integral que se pretendía con la normativa es finalmente ‘muy pobre’, pues los indicadores no involucran otras dimensiones del aprendizaje y la experiencia educativa”.

En este contexto, la medición de la calidad de la educación en Chile sigue siendo reducida a criterios estandarizados de aprendizaje. Como señalan Oyarzún y Falabella (2021)

[Este enfoque] se comenzó a configurar con la creación del Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE) en 1988, en el contexto de una reforma global de mercantilización de la educación en el que los establecimientos comenzaron a competir por captar

51. Ídem, artículo 31.

mayores cantidades de estudiantes. Luego, desde principios de los 2000 entraron con fuerza las políticas de rendición de cuentas con altas consecuencias, modelo que se consagró mediante la Ley 20.529 de 2011 que crea el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación (SNAC).

En ese marco, las escuelas se evalúan según sus resultados en las pruebas estandarizadas, ubicándose en un lugar de calidad relativo respecto de otras escuelas. Basado en este criterio se produce el proceso de oferta y demanda: las escuelas ofrecen calidad basada en la *performance* en dichas pruebas y las familias eligen las escuelas, al menos en parte, de acuerdo con la información que provee el mismo mercado educativo.

Con casi 40 años desde su implementación, una herramienta como el SIMCE es valorada por muchos porque permiten obtener mediciones de resultados comparables en el tiempo. El Ministerio de Educación, la Superintendencia de Educación y la Agencia de Calidad recaban información relevante y muy variada sobre cada escuela. Además de la información sobre los logros de aprendizaje que los y las estudiantes alcanzan en las pruebas nacionales, se genera información sobre matrícula y asistencia; retención y promoción escolar; dotación docente; planes de mejoramiento de cada establecimiento educacional; grado de ajuste a la normativa en aspectos tales como financiamiento, convivencia escolar, respeto a la ley de violencia escolar, equidad de género en los resultados de aprendizaje, calidad de la docencia y de la gestión escolar, entre otros.

Los resultados del SIMCE han sido fuente para diversos estudios que han permitido, por ejemplo, “conocer el impacto de intervenciones o programas tanto acotados como a nivel nacional, tales como el Programa de las 900 Escuelas, el Programa de Lectura, Escritura y Matemáticas, el Programa de Apoyo Compartido y la Ley de

Subvención⁵². Sin embargo, esta herramienta es criticada por no evaluar otras dimensiones, también por su lógica orientada al control y mercantilización de la educación⁵³ (Leiva y Donoso 2021 en Schneider, 2021), y por el efecto homogeneizante que tiene sobre el sistema y el estrechamiento del proceso educativo, sin que se haya podido demostrar su efectividad para mejorar los aprendizajes (De la Vega, 2023). Asimismo, se menciona su efecto segregador y estigmatizante para establecimientos que atienden en “sectores marginales”, con el consecuente perjuicio al bienestar de las comunidades educativas (Oyarzún y Falabella, 2021).

Con estos antecedentes y a pesar de la amplia promoción de estos sistemas de evaluación estandarizada de aprendizajes en las décadas pasadas, organismos como la UNESCO han planteado que conlleva riesgos respecto a la generación de brechas socioeconómicas y han sugerido revisar su uso (UNESCO, 2017).

En términos globales, es importante consignar algunas conclusiones sobre la posición que ocupa el país en materia de aprendizajes académicos. Entre los países de la OCDE, Chile es el que tiene cursos con más estudiantes y el que tiene la jornada de educación escolar obligatoria más larga tanto en educación primaria como secundaria (OCDE, 2025).

A nivel internacional, el Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes (PISA, por su sigla en inglés) permite comparar cómo los sistemas educativos preparan a jóvenes de 15 años en el desarrollo de competencias y habilidades para el siglo XXI, mediante la evaluación de los ámbitos de lenguaje, matemáticas y ciencias naturales. La prueba se aplica en diversos países cada tres años. Los resultados de la última medición, realizada en 2022, mostraron un descenso notorio en el

52. <https://www.mineduc.cl/wp-content/uploads/sites/19/2015/11/Informe-Equipo-de-Tarea-Revisi%C3%B3n-Simce.pdf>

53. El concepto se refiere a la generación de un mercado lucrativo en materia educativa, equivalente al mercado en relación con otros bienes y servicios.

desempeño de todos los países, evidenciando parte de los efectos de la pandemia. En ese contexto, los resultados de Chile no presentaron variaciones significativas entre 2018 y 2022, es decir, en términos de sus resultados en pruebas estandarizadas, el país está en una situación de estabilidad, incluso durante el periodo de pandemia (Agencia de Calidad de la Educación, 2023).

No obstante, desde 2006, en Chile cerca de la mitad de los estudiantes no alcanza el nivel mínimo en la asignatura de matemáticas, situación compartida con Latinoamérica. Adicionalmente, y a pesar de que el país obtuvo los mejores puntajes de la región en 2022, sus resultados se encuentran debajo del promedio de la OCDE. A esto se suma que los resultados de la prueba muestran que la brecha de rendimiento por nivel socioeconómico es muy alta, con una diferencia de 3 años de escolaridad entre estudiantes del quintil más pobre y del quintil más rico (Agencia de Calidad de la Educación, 2023).

De hecho, los resultados de la Prueba de Acceso a la Educación Superior (PAES) aplicada en 2024 que se consignan en la tabla N° 6 revelan que, mientras el puntaje promedio nacional por notas de enseñanza media (NEM) fue de 699, desciende a 677 en establecimientos municipales y SLEP, a 691 en particulares subvencionados, en cambio aumentó a 784 en particulares pagados.

Respecto al desempeño en las pruebas, el puntaje promedio en lenguaje fue de 586 a nivel nacional, disminuye a 545 en establecimientos municipales y SLEP, a 583 en particulares subvencionados, y sube a 694 en particulares pagados. La tendencia se replica en la prueba de matemáticas, con un puntaje promedio nacional de 607 puntos, la media fue de 554 puntos en establecimientos municipales y SLEP, de 598 en particulares subvencionados y de 760 en particulares pagados.

**Tabla N° 6. Resultados PAES proceso admisión año 2025, según
dependencia administrativa**

Dependencia	Promedio notas	Promedio puntaje NEM	Promedio en lenguaje	Promedio en matemática
Municipal y SLEP	5,9	677	545	554
Particulares subvencionados	5,9	691	583	598
Particulares pagados	6,2	784	694	760
Nacional	6,0	699	586	607

Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos de los resultados PAES correspondientes al proceso de admisión 2025, disponible en www.demre.cl.

Las mismas conclusiones se pueden extraer de los resultados de la prueba SIMCE 2024. Ahí se observa que las brechas entre establecimientos particulares pagados y el resto se acrecienta. El puntaje promedio en la prueba de lenguaje fue de 235 puntos en establecimientos municipales y SLEP, de 251 en particulares subvencionados y de 283 en particulares pagados. Estos puntajes significan que el 60% de los estudiantes de establecimientos municipales y SLEP obtienen resultados insuficientes, proporción que desciende a 47% en particulares subvencionados y a 21% en particulares pagados.

Del mismo modo, en la prueba de matemáticas el promedio en establecimientos municipales y SLEP fue de 235 puntos, que aumenta a 258 en particulares subvencionados y a 313 puntos en particulares pagados. Por lo tanto, mientras un 66% de los estudiantes de establecimientos municipales y SLEP tiene un resultado insuficiente, en establecimientos particulares subvencionados la cifra desciende a 51% y a 18% en particulares pagados (Agencia de Calidad de la Educación, 2025b).

La brecha de género en materia educativa también sigue siendo un aspecto preocupante. Al analizar las diferencias según sexo, la tabla N° 7

presenta la evolución de los puntajes para cuarto básico entre hombres y mujeres. En general, las mujeres tienen un mejor desempeño en la prueba de lenguaje y los hombres en la de matemáticas, cuestión que se ha mantenido constante entre mediciones. Sin embargo, se observa que la brecha en los puntajes de lenguaje ha ido disminuyendo, mientras que en matemáticas ha aumentado sostenidamente, con una diferencia de 13 puntos en la última medición.

Tabla N° 7. Evolución de puntajes en SIMCE cuarto básico, según sexo

Prueba	Sexo	2018	2022	2023	2024
Lenguaje	Hombres	267	264	269	277
	Mujeres	275	270	275	279
	Brecha hombres-mujeres	-8	-6	-6	-2
Matemáticas	Hombres	262	256	265	271
	Mujeres	258	245	253	258
	Brecha hombres-mujeres	4	11	12	13

Fuente: Elaboración propia basada en los resultados de la prueba SIMCE 2024 disponibles en www.agenciaeducacion.cl/.

Los resultados son similares a los registrados en el nivel de sexto básico (tabla N° 8), donde la brecha entre hombres y mujeres en la prueba de lenguaje ha disminuido levemente, pero en la de matemáticas pasó de 0 a 9 puntos en el periodo 2018-2024.

Tabla N° 8. Evolución de puntajes en SIMCE sexto básico, según sexo

Prueba	Sexo	2015	2016	2018	2024
Lenguaje	Hombres	241	243	244	244
	Mujeres	253	255	255	254
	Brecha hombres-mujeres	-12	-12	-11	-10
Matemáticas	Hombres	252	253	252	249
	Mujeres	252	251	250	240
	Brecha hombres-mujeres	0	2	2	9

Fuente: Elaboración propia basada en los resultados del SIMCE 2024 disponibles en www.agenciaeducacion.cl/.

Finalmente, la tabla N° 9 refleja que la tendencia se mantiene en segundo medio. Mientras la brecha en la prueba de lenguaje ha disminuido levemente, en la prueba de matemáticas la distancia entre hombres y mujeres ha crecido desde el año 2018.

Tabla N°9. Evolución de puntajes en SIMCE 2° medio, según sexo

Prueba	Sexo	2018	2022	2023	2024
Lenguaje	Hombres	241	235	242	242
	Mujeres	256	251	255	256
	Brecha hombres-mujeres	-15	-16	-13	-14
Matemáticas	Hombres	266	255	262	264
	Mujeres	262	248	251	255
	Brecha hombres-mujeres	4	7	11	9

Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados del SIMCE 2024 disponibles en www.agenciaeducacion.cl/.

Por otro lado, y considerando la noción amplia de calidad que establece el enfoque de derechos humanos, es importante destacar que, en 2023, Chile participó por primera vez en el *Estudio de Habilidades Socioemocionales* (SSES, por su sigla en inglés) que mide las habilidades de adolescentes ligadas a la capacidad de relacionarse, a la gestión de

sus emociones, a enfrentar tareas desafiantes y a su autopercepción. A partir de este estudio, Bellei y Muñoz (2024) concluyen:

Aún cuando se trata de una primera aproximación, los datos muestran que los estudiantes chilenos, en comparación con los de otros países, están entre quienes presentan menor satisfacción con la vida, mayor sensación de ansiedad por las clases y pruebas, y una peor evaluación de las relaciones personales, además de una autoimagen corporal que también está entre las más bajas de los países estudiados.

En definitiva, si bien en Chile se ha avanzado hacia la noción de calidad integral coherente con el marco de los derechos humanos, integrando indicadores que miden aspectos fuera de lo académico, esa intención no ha logrado incidir en la forma en que se organiza el sistema educativo. Por el contrario, la importancia de la medición estandarizada sigue siendo preponderante en las definiciones sobre política educativa, así como en la evaluación que las familias hacen de las escuelas. Finalmente, al considerar únicamente el aspecto académico, también persisten desafíos para mejorar en calidad, pues si bien Chile tiene indicadores de rendimiento académico estables en los últimos años, son inferiores al promedio internacional. Por lo tanto, también es necesario revisar los factores que inciden en los aprendizajes, así como en la brecha de género que persiste en los resultados.

En este contexto, es necesario revisar la forma de evaluar la calidad de la educación e integrar indicadores académicos, socioemocionales, de participación, inclusión, de género y de desarrollo profesional docente.

D. Currículo escolar y su efecto sobre la calidad de la educación

El currículum es un documento nacional y oficial, desarrollado y evaluado por la Unidad de Currículum y Evaluación (UCE) de la Subsecretaría de Educación del Ministerio de Educación, y aprobado por el Consejo Nacional de Educación, que refleja una decisión de la sociedad sobre aquello que es lo suficientemente valioso como para

enseñarse en las escuelas. Por esta razón, su elaboración tiene un carácter político y técnico, e incide directamente en la calidad de la educación⁵⁴.

En Chile, el currículo se divide por niveles educativos: educación parvularia, básica, media, media técnico-profesional, educación de personas jóvenes y adultas y educación especial⁵⁵. UNESCO ha definido estándares sobre la calidad de los currículos, alineados con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y la ciudadanía global. Asimismo, recomienda que las definiciones sobre el currículum y sus reformas se desarrollen en procesos participativos, planificados y liderados por profesionales del área (UNESCO, 2016).

En conformidad con lo dispuesto en la Ley General de Educación, desde 2022, Chile está en un proceso de actualización curricular para los niveles entre primero básico y segundo medio. El proceso incluyó la organización de un Congreso Pedagógico y Curricular, con mesas técnicas, espacios de diálogo, revisión documental y la participación masiva de comunidades educativas. En 2025, la propuesta de actualización curricular se envió al Consejo Nacional de Educación (CNED) que debe revisar el documento y devolverlo al Ejecutivo.

Como señaló al INDH Gonzalo Muñoz, integrante de dicho Consejo, si bien el proceso ha tenido y tendrá varias iteraciones entre el Ejecutivo y el Consejo, la propuesta está bien orientada y ha sido “valorada transversalmente en el mundo de la educación”. Por un lado, introduce

54. El INDH analizó el currículum escolar desde un enfoque de derechos humanos en su informe anual 2012 y 2013.

55. Para cada nivel se especifican:

- Bases curriculares que definen sus objetivos de aprendizaje, actitudes, habilidades, ejes temáticos, etc.
- Planes y programas de estudio por asignatura, que detallan cuales asignaturas se imparten, las horas que se les destinan y sus contenidos.
- Currículum priorizado (vigente desde la pandemia) que indica los aprendizajes esenciales por ciclo o nivel para enfrentar escenarios educativos excepcionales.
- Orientaciones pedagógicas y complementarias que entregan sugerencias didácticas, adecuaciones y enfoques transversales, como género y diversidad.

aprendizajes que el currículum actual –que tiene más de diez años– no contempla, por ejemplo, aquellos relacionados con ciudadanía digital y medioambiente; por otro lado, reduce su complejidad y fortalece algunos aprendizajes de índole socioemocional y bienestar que son relevantes para el resguardo de derechos de niños y niñas. Ambas modificaciones son coherentes con lo que plantea el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Comité de Derechos del Niño respecto a la educación, sus contenidos y propósitos en el siglo XXI⁵⁶, que implican una formación humanista, cívica y de valoración de la democracia.

En ese contexto, es importante que la iniciativa tenga continuidad y se integre con la visión de Estado, puesto que está alineada con las recomendaciones internacionales. Para el INDH es relevante que el proceso de discusión mantenga altos niveles de participación y que materialice las actualizaciones necesarias para cumplir de mejor manera con los estándares vigentes sobre derecho a la educación de niños, niñas y adolescentes. Esto incluye la recomendación del INDH en 2022, relacionada con incorporar, junto con los otros contenidos curriculares, la educación sexual y afectiva para prevenir y abordar las situaciones de discriminación, las violencias sexuales y de género, en concordancia con cada ciclo y nivel de enseñanza.

E. Convivencia escolar y violencia en las escuelas

Existen diversos enfoques para abordar las formas de conceptualizar y explicar la violencia en las escuelas (Neut, 2017). La perspectiva estructural señala que este fenómeno tiene origen en las condiciones sociales, económicas y culturales de la sociedad. Desde esta aproximación, la violencia en las escuelas se explica como una forma de resistencia ante la reproducción de las posiciones sociales de dominación y subordinación (Bourdieu y Passeron, 1979), como un

56. Comité de Derechos del Niño, Observación General N° 25 (2021) sobre los derechos de los niños en relación con el entorno digital, CRC/C/GC/25; y Observación General N° 1 (2001) sobre los objetivos de la educación, CRC/GC/2001/1; Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General N° 13 (1999), sobre Derecho a la Educación, E/C.12/1999/10.

síntoma de las desigualdades sociales y/o como resultado de un momento donde se han deteriorado los vínculos en la escuela y la posición simbólica de los y las docentes. En cambio, otras perspectivas describen la violencia en relación con los procesos propios que se viven en la escuela, un resultado de las interacciones de quienes actúan en ese escenario específico. Ambas aportan a la comprensión de la violencia como un fenómeno que no ocurre aislado del contexto social, pero que tiene sus propias especificidades según cada espacio.

Este es un tema relevante y preocupante, no solo por los riesgos que supone para todas las personas involucradas, sino también por el deterioro en las condiciones mínimas para garantizar espacios de aprendizaje y vinculación social que garanticen la protección de sus integrantes. Por lo tanto, desde un enfoque de derechos humanos, la respuesta deberá ser multidimensional, con medidas de corto, mediano y largo plazo, y centrada en el conjunto de la comunidad escolar, sin perder de vista que estos problemas también reflejan cuestiones que van más allá de estas comunidades.

E.1. Violencia contra docentes

En 2023, un alumno de 17 años agredió violentamente a su profesor de matemáticas, Miguel Niño, en el Liceo Municipal de San Ramón, tras ser informado de que probablemente repetiría el curso. El docente sufrió fracturas complejas en la cara y necesitó de cirugía para insertarle más de veinte tornillos y seis placas metálicas. En marzo de 2024 la profesora de inglés en Antofagasta, Katherine Yoma, se quitó la vida tras denunciar agresiones, amenazas de muerte, acoso de un apoderado y no recibir protección institucional. En marzo de 2025 una profesora del Liceo Bicentenario de Excelencia en Trehuaco fue golpeada en la cabeza con el palo de un escobillón que la dejó hospitalizada con fractura craneal; el mismo mes, una docente fue golpeada en la cabeza por un alumno de quinto básico. Estos y otros hechos, como las constantes agresiones a docentes de establecimientos emblemáticos, llevaron a una movilización nacional del Colegio de Profesores bajo el lema “Que educar no nos cueste la vida”(Radio Biobío, 2025b).

La tabla N° 10 expone el aumento sostenido en las denuncias recibidas por la Superintendencia de Educación por el concepto de maltrato a docentes. En 2021 se recibieron un total de 32 denuncias, en 2022 esa cifra subió a 113, en 2023 aumentó a 137, el año 2024 se registraron un total de 161 denuncias, y al 30 de septiembre de 2025 ya se habían recibido 166.

Tabla N° 10. Denuncias recibidas por maltrato a docentes, según dependencia administrativa

Dependencia	2021	2022	2023	2024	2025*
Municipal, SLEP y administración delegada	9	62	73	78	76
Particulares subvencionados	21	50	57	75	77
Particulares pagados	2	1	7	8	13
Nacional	32	113	137	161	166

*Denuncias de 2025 hasta el 30 de septiembre.
Fuente: elaboración propia a partir de las bases de datos de denuncias ante la Superintendencia de Educación disponibles en www.supereduc.cl

Llama la atención el bajo número de denuncias por hechos ocurridos en colegios particulares pagados: una el año 2022, siete en 2023 y otras siete en el año 2024.

A continuación, la tabla 11 entrega la cantidad de denuncias desagregada por regiones.

Tabla N°11. Denuncias recibidas por maltrato a docentes según región

	2021	2022	2023	2024	2025*
Arica y Parinacota	0	1	0	1	1
Tarapacá	1	8	9	5	2
Antofagasta	0	4	6	4	8
Atacama	0	7	5	7	1
Coquimbo	1	1	9	5	8
Valparaíso	6	16	16	9	14
Metropolitana	13	34	48	66	62
O´Higgins	1	3	7	5	5
Maule	0	6	3	3	11
Ñuble	2	4	3	5	4
Biobío	2	11	13	9	19
La Araucanía	1	4	7	16	12
Los Ríos	2	0	2	2	3
Los Lagos	2	11	6	18	12
Aysén	1	1	1	4	4
Magallanes	0	2	2	2	0
Nacional	32	113	137	161	166

*Denuncias de 2025 hasta el 30 de septiembre.
Fuente: elaboración propia a partir de bases de datos de denuncias a Superintendencia de Educación disponibles en www.supereduc.cl

E.2. Clima escolar

En el marco de los derechos humanos, los organismos internacionales promueven que los niños, niñas y adolescentes sean tratados conforme a su dignidad como personas con plenos derechos. Para los NNA, la escuela es uno de los espacios más significativos, pues allí transcurren gran parte de su vida. En este sentido, los Estados se han comprometido a asegurar que la escuela sea un espacio libre de violencias, malos tratos y abusos⁵⁷.

Para el INDH es preocupante el aumento de la violencia entre estudiantes y los hechos violentos que se originan en las escuelas que afectan a toda la comunidad, como la acción de los denominados “overoles blancos”⁵⁸ quienes generan daños a bienes públicos y privados y peligro para la integridad de las personas. La tabla N° 12 muestra una tendencia creciente de aumento de denuncias por malos tratos y por situaciones de connotación sexual entre estudiantes, en todos los niveles educativos, en los últimos diez años. Como muestra la tabla N° 13, esta situación afecta de manera más o menos equivalente a ambos sexos. Si bien durante 2020 y 2021 (es decir, los años de pandemia) hubo una reducción importante en el número de denuncias, con el retorno a la presencialidad en 2022 aumentó significativamente, aunque la cifra disminuyó levemente en 2023, desde entonces ha continuado subiendo sostenidamente.

57. Convención de Derechos del Niño (1989), art. 28.2 y 29.1; Comité de Derechos del Niño (2022) Recomendaciones finales del sexto y séptimo período de informes a Chile, párr. 33 letra g); Convención de Belém do Pará (1994), art. 8; CEDAW (1979), art. 2 letra e), 5 y 10; Comité CEDAW (2017), Observación General N° 36 sobre el derecho de las niñas y las mujeres a la educación, párr. 63 letra g).

58. Los “overoles blancos” surgieron en Europa a fines de los años 90 (en Italia se llamaban Tute Bianche). En Chile aparecieron alrededor de 2014, pero comenzaron a ser más visibles –sobre todo en los liceos emblemáticos– a partir de 2017 y sobre todo tras el estallido social.

Tabla N°12: Número de denuncias por malos tratos y situaciones de connotación sexual entre estudiantes, según año

	Municipales	SLEP	Particular subvencionado	Particular Pagado	NACIONAL
2015	756	-	1.158	113	2.027
2016	951	-	1.415	129	24.095
2017	1.086	-	1.729	216	3.031
2018	1.264	71	2.250	354	3.939
2019	1.071	54	1.862	277	3.264
2020	85	2	174	46	307
2021	61	15	157	86	319
2022	1.714	306	3.508	436	5.964
2023	1.370	251	3.171	530	5.322
2024	1.332	411	3.219	617	5.579
2025*	841	488	2.415	448	4.192
Total	10.531	1.598	21.058	3.252	36.439

*Las denuncias de 2025 son aquellas publicadas por la Superintendencia hasta septiembre de 2025.

Fuente: elaboración propia a partir de las bases de datos de denuncias ingresadas a la Superintendencia de Educación. Disponibles en www.supereduc.cl.

Tabla N° 13: Número de denuncias por situaciones de convivencia escolar, según sexo de la persona afectada

	2020	2021	2022	2023	2024	2025*	TOTAL
Mujeres	788	796	5.731	6.271	6.685	5.105	25.376
Hombres	748	748	5.904	5.987	6.923	5.686	25.996

* Las denuncias de 2025 son las publicadas por la Superintendencia hasta septiembre de 2025.

Fuente: Elaboración propia a partir de las bases de datos de denuncias ingresadas a la Superintendencia de Educación que están disponibles en www.supereduc.cl.

En cuanto a la violencia en el espacio digital –que representa la continuidad de las relaciones escolares, al menos entre estudiantes– se debe atender la potencial exposición de niños, niñas y adolescentes a contenidos violentos, de incitación al odio racial, nacional, y a la misoginia, entre otros, así como a contenidos que promuevan conductas de autolesión o una autopercepción negativa de su imagen corporal⁵⁹.

Además, el INDH ya ha levantado alertas sobre las situaciones de discriminación hacia los estudiantes LGBTIQ+. En el Informe Anual 2023 denunció que se expresa a través de actos de violencia simbólica y física, tanto en espacios presenciales como digitales y especificó que afecta especialmente a la población trans, quienes tienen problemas para el reconocimiento de su identidad, sufren agresiones verbales, burlas y exclusión. Esta situación aumenta significativamente el riesgo de deserción escolar en este segmento de la población (INDH, 2023).

Entre los años 2022 y 2024, se constató un flujo sostenido de denuncias por discriminación hacia estudiantes transgénero, no binarios y de género no conforme. En ese período, se ingresaron en la Superintendencia de Educación 126 denuncias válidas clasificadas como “discriminación por identidad de género”, las cuales se concentran principalmente en los cursos más avanzados de la educación básica y en la enseñanza media. Destaca, especialmente, la alta frecuencia de reportes en séptimo y octavo básico (que representan más de las tres cuartas partes de las denuncias de segundo ciclo), lo que sugiere que la discriminación por identidad de género se intensifica en la etapa de preadolescencia y adolescencia (Superintendencia de Educación, 2025).

La ausencia de una regulación respecto de la violencia digital, así como la escasa formación docente para enfrentar esta realidad (INDH, 2022), dificulta la labor del Estado para garantizar la seguridad e indemnidad de niños, niñas y adolescentes en estos espacios. En consecuencia, para

59. Comité de Derechos del Niño (2021), Observación general N° 25 relativa a los derechos de los niños en relación con el entorno digital, CRC/C/GC/25, parr. 14.

enfrentar estos nuevos desafíos es necesario avanzar hacia mejores instrumentos normativos y de política pública.

E.3. Medidas relacionadas con el clima y la convivencia escolar

Frente a este escenario, el Estado chileno ha desarrollado normas y políticas orientadas a regular y prevenir la violencia en las escuelas y mejorar la convivencia escolar. La Ley General de Educación establece que toda la comunidad escolar deberá propiciar un clima que promueva la buena convivencia con el fin de prevenir cualquier tipo de acoso escolar⁶⁰. Asimismo, la Ley sobre Garantías y Protección integral de la Niñez y Adolescencia (2022), estipula que en todos los establecimientos educacionales, sean públicos o privados, la educación debe orientarse hacia el respeto de la diversidad y la no violencia⁶¹.

Por su parte, la Ley sobre Violencia Escolar⁶² obliga a incorporar un protocolo de violencia escolar en el reglamento interno del establecimiento, el cual debe definir medidas preventivas, formativas y de acción frente a hechos de violencia. Conforme a su Plan Anual de Fiscalización, la Superintendencia fiscaliza estos protocolos cuando existen casos de denuncias, pero también de oficio, y evalúa si los protocolos respetan la normativa y si son bien aplicados en los casos de denuncias. Además, en virtud de esta Ley y, de acuerdo con el reglamento de convivencia interna, los establecimientos están facultados para sancionar a estudiantes que realicen actos de violencia escolar.

Adicionalmente, en 2024 se actualizó por cuarta vez la *Política Nacional de Convivencia Educativa* (PNCE) para los años 2024-2030, que se enmarca en el Plan de Reactivación Educativa impulsado por el Ministerio de Educación. Su objetivo es instalar un enfoque de convivencia escolar que integre el bienestar, la inclusión y la formación ciudadana como

60. Ley N° 20.370, General de Educación, art. 16 letra c).

61. Ley N° 21.430, sobre Garantías y Protección integral de los derechos de la Niñez y Adolescencia, art. 36.

62. Ley N° 20.536 sobre Violencia Escolar, promulgada en 2011.

elementos estructurales del quehacer educativo, desde la educación parvularia hasta la educación de personas jóvenes y adultas. Esta nueva versión busca avanzar desde un enfoque normativo y punitivo hacia uno más formativo y participativo (Mineduc, 2024c).

Esta Política se estructura en torno a cinco dimensiones: cuidado colectivo, derechos y autoridad pedagógica; inclusión, pluralismo y diversidad; bienestar socioemocional y salud mental; gestión y monitoreo de la convivencia, y formación continua para los equipos educativos. Para cada dimensión establece acciones y desarrolla cartillas orientadoras para la comunidad educativa.

Así, desde 2022 y como parte de la reactivación educativa postpandemia, se implementó el programa *A Convivir se Aprende* orientado a fortalecer las competencias y habilidades de los equipos de gestión y convivencia escolar para abordar situaciones de violencia y promover un ambiente escolar positivo. El Programa incluye instancias de diálogo a nivel local, apoyo de las universidades y formación profesional (Mineduc, 2024a).

Por otra parte, se encuentra en segundo trámite constitucional el proyecto de ley de Convivencia, Buen Trato y Bienestar de las Comunidades Educativas (Boletín 16781-04) que busca promover un enfoque integral para prevenir la violencia en las escuelas (Senado de la República de Chile, 2025). El proyecto contempla la coordinación interinstitucional, ampliando las facultades de la Superintendencia y crea el Observatorio de la Convivencia en la Agencia de Calidad de la Educación para monitorear y entregar información a las comunidades y a quienes definen la política educativa. También insta un Sistema Nacional de Monitoreo de la Convivencia Educativa, que establece indicadores, mecanismos de alerta temprana y seguimiento a establecimientos. Finalmente, dentro del proyecto destacan dos obligaciones que se imponen a los establecimientos: contar con un profesional a jornada completa para ejercer la labor de coordinación de la convivencia escolar y cumplir con los contenidos mínimos que se establecen para el Plan de Gestión de Convivencia.

Si bien la intención de este proyecto de ley es fortalecer la institucionalidad asociada a la convivencia escolar, enfrenta críticas relacionadas con su viabilidad operativa, impacto en la autonomía escolar, falta de recursos, así como posibles efectos adversos como la judicialización de conflictos y burocratización del sistema educativo (Acción Educar, 2024). Igualmente, desde Educación 2020 agregan que, si bien es una iniciativa valorable, el mayor énfasis debería estar en la conformación de equipos de apoyo socioemocional (Diario Constitucional, 2025).

En este sentido, el INDH considera relevante el fortalecimiento de las Unidades de Convivencia Escolar y velar por que se conformen equipos interdisciplinarios que incluyan profesionales de las áreas de mediación, trabajo social y salud mental. Asimismo, sostiene que para mejorar las herramientas de solución de los conflictos, es importante integrar la formación de liderazgo en prácticas de justicia restaurativa, contención emocional y resolución de conflictos.

Por último, sería deseable que la discusión del proyecto –que se encuentra en su segundo trámite constitucional– sirva para fortalecerlo y enmendar sus debilidades, de manera que los establecimientos puedan contar con mejores instrumentos normativos y mayores apoyos para enfrentar lo que algunos han denominado una “crisis de violencia” en las escuelas.

IV.Recomendaciones

1. El INDH recomienda al Ejecutivo abordar las definiciones sobre la dotación de personal docente desde un enfoque integral, con una proyección que considere los cambios demográficos. Se recomienda especialmente invertir en el fortalecimiento de las facultades de Educación y en programas de acompañamiento académico y vocacional para estudiantes de educación media con potencial docente; así como promover campañas que revaloricen socialmente el rol docente.
2. El INDH recomienda al Ministerio de Educación reformular la metodología de medición de los otros indicadores de la calidad –aquellos que miden aspectos como la convivencia, bienestar y actitudes cívicas–, ampliándolos y dotándolos de efectividad, generando un sistema de consecuencias equivalente a las de los indicadores académicos.
3. El INDH recomienda al Ministerio de Educación dar continuidad al *Plan Nacional Docente* con mecanismos de seguimiento y rendición de cuentas y que, en el marco del acuerdo alcanzado con el CRUCH, se avance en fortalecer la formación inicial de docentes con mallas curriculares orientadas a una mirada integral de la educación, que considere estrategias de educación basadas en el aprendizaje activo y que ponga énfasis en las habilidades para el ejercicio de la ciudadanía en el siglo XXI.
4. El INDH recomienda a los poderes colegisladores culminar la tramitación del proyecto de ley de Convivencia, Buen Trato y Bienestar de las Comunidades Educativas (Boletín N° 16781-04).
5. El INDH recomienda a los poderes colegisladores que, en el proyecto de ley (Boletín N° 16763-04), se eliminen las facultades de los directivos de establecimientos escolares estatales, municipales y privados subvencionados para establecer criterios de prioridad

propios en la selección de niños, niñas y adolescentes, con excepción de los establecimientos de especialización temprana y los de alta exigencia académica.

6. El INDH recomienda al Ministerio de Educación que priorice culminar el informe elaborado en conjunto con el BID, para modificar el sistema de subvención de los establecimientos educacionales que actualmente se basa en la asistencia media de éstos.
7. El INDH recomienda a los poderes colegisladores instaurar progresivamente la obligatoriedad de implementar el programa PIE en todos los establecimientos que reciben subvención estatal, con el fin de evitar la excesiva concentración de niños y niñas con necesidades educativas especiales en los establecimientos que actualmente tienen implementado el Programa. Asimismo, se recomienda al Mineduc aumentar los esfuerzos de capacitación y formación a docentes especializados en educación especial.
8. El INDH recomienda al Mineduc desarrollar orientaciones técnicas para la implementación de los Programas de Integración Escolar (PIE) en el nivel de enseñanza media científico-humanista y técnico-profesional, ya que actualmente solo existen orientaciones para el nivel básico.
9. INDH recomienda al Mineduc implementar el conjunto de recomendaciones que emanaron del informe de la Mesa Técnica del SAE.
10. El INDH reitera la recomendación hecha a los poderes colegisladores, en su Informe Anual 2022, de tramitar una ley de educación sexual y afectividad que aborde la prevención y las situaciones de discriminación, violencias sexuales y de género de acuerdo con el ciclo y nivel de enseñanza, que incluya aspectos de refuerzo curricular de la formación docente.

Bibliografía

- Acción Educar. (2024). *Análisis PDL Convivencia Escolar*. <https://accioneducar.cl/wp-content/uploads/2024/06/Minuta-convivencia-escolar.pdf>
- ACNUDH. (2021). *El derecho humano a la educación*. <https://acnudh.org/wp-content/uploads/2022/02/23-El-derecho-humano-a-la-educacion.pdf>
- Agencia de Calidad de la Educación. (2023). *Informe Nacional PISA 2022*. <https://s3.amazonaws.com/archivos.agenciaeducacion.cl/Informe+Nacional+PISA+2022.pdf>
- Agencia de Calidad de la Educación. (2025a). *Otros Indicadores de Calidad*. <https://www.agenciaeducacion.cl/otros-indicadores-de-calidad/>
- Agencia de Calidad de la Educación. (2025b). *Presentación de resultados SIMCE 2024*. <https://s3.us-east-1.amazonaws.com/archivos.agenciaeducacion.cl/Simce+PPT+EERR+Nacional+2024++P%C3%BAblica.pdf>
- Araucanía Diario. (2024). *Gran noticia: Congreso aprueba el fin de la «Tombolita»*. <https://araucaniadiario.cl/contenido/26527/gran-noticia-congreso-aprueba-el-fin-de-la-tombolita>
- Arky, B. (2025). *Por qué muchas niñas autistas se quedan sin ser identificadas*. Child Mind Institute. <https://childmind.org/es/articulo/por-que-muchas-ninas-autistas-no-son-identificadas/>
- Azúa, X., Saavedra, P. y Lillo, D. (2019). *Injusticia Social Naturalizada: Evaluación Sesgo de Género en la Escuela a partir de la Observación de Videos de la Evaluación Docente*. *Perspectiva Educacional*, 58(2), 69-97. <https://doi.org/10.4151/07189729-Vol.58-Iss.2-Art.916>

- Bahamonde, X. (2015). *Análisis de un programa de integración escolar: Barreras y facilitadores* [Tesis de Magíster en Educación mención Dificultades del Aprendizaje, Universidad Católica de Chile]. <https://doi.org/10.7764/tesisUC/EDU/15764>
- Bellei, C. (2025). *El problema de la educación en Chile* (Primera edición). Penguin Random House.
- Bellei, C. y Muñoz, G. (2024). *El derecho a la educación en Chile, Concepto, Evidencia y Desafíos*. Revista Anales, Séptima Serie N°22/24.
- Bourdieu, P. y Passeron, J. P. (1979). *La Reproducción, elementos para una teoría del sistema de enseñanza*. Editorial Laia S.A.
- Cabezas, V., Irarrázabal, I. y Muñoz, N. (2018). *Nueva Educación Pública: Desafíos de su implementación*; Revista Ideas en educación, Volúmen III, CEPPE UC. https://www.researchgate.net/publication/356136689_Nueva_Educacion_Publica_Desafios_de_Implementacion
- CCHC. (2022). *Informe de Infraestructura para el Desarrollo Sostenible 2022-2031*. <https://issuu.com/camaraconstruccion/docs/ids-informe-de-infraestructura-para-el-desarrollo->
- Centro de Estudios Mineduc. (2019). *Informe Final. Nuevo Sistema de Admisión Escolar Chileno: Adquisición de información y desigualdad*.
- Centro de Estudios Mineduc. (2024a). *Análisis Longitudinal de la base de datos de la matrícula del Programa de Integración Escolar 2019-2023*.
- Centro de Estudios Mineduc. (2024b). *Evidencias 67, Análisis de la matrícula y de los programas de pedagogía en Chile*. Colección Evidencias. <https://hdl.handle.net/20.500.12365/21439>

- Centro de Estudios Mineduc. (2024c). *Financiamiento de la educación chilena en clave comparada: Análisis de los indicadores OCDE a la luz de la evidencia nacional*. Documento de trabajo 41 <https://bibliotecadigital.mineduc.cl/handle/20.500.12365/21733>
- Centro de Estudios Mineduc. (2025a). *Sistema Educativo Chileno a 3 años del retorno a la presencialidad post Covid 19*. Documento de trabajo 39. <https://centroestudios.mineduc.cl/2025/06/27/documento-de-trabajo-39-reactivacion-del-sistema-educativo-chileno-a-3-anos-del-retorno-a-la-presencialidad-post-covid-19-asistencia-inasistencia-grave-critica-desvinculacion-y-resultados-de-apren/>
- Centro de Estudios Mineduc. (2025b). *Reporte Ejecutivo de asistencia de marzo a junio 2025*. Apuntes. https://bibliotecadigital.mineduc.cl/bitstream/handle/20.500.12365/21728/APUNTES%2089_2025_fd01.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- CEPPE UC. (2025) *Informe "Sin Miedo en la Escuela"*. <https://ceppe.uc.cl/index.php/inicio/noticias/1115-informe-sin-miedo-en-la-escuela-destaca-los-desafios-de-la-violencia-escolar-en-chile>
- CNA. (2018). *Carreras de pedagogía: análisis de fortalezas y debilidades en el escenario actual*. Serie Estudios sobre Acreditación. https://www.cnachile.cl/SiteAssets/Paginas/estudios/Carreras-de-pedagogia_Serie-Estudios-CNA.pdf
- Contraloría General de la República. (2024). *Informe Final Programa de Integración Escolar*. Informe N° 440/2024. <https://drive.google.com/file/d/1MK73NyX9JkArb1cbiwoUjbYkFj8omV5u/view>
- CRUCH. (2025). *CRUCH y Mineduc firman Acuerdo*. <https://consejoderectores.cl/2025/03/27/mineduc-y-cruch-acuerdan-fortalecer-la-formacion-inicial-docente-para-enfrentar-la-escasez-de-profesionales/>

- De la Vega, L. (2023). *Límites de la evaluación en el Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la educación chilena un estudio de caso*. Revista CLAD Reforma y Democracia, N°85, pp.195-230. <https://revista.clad.org/ryd/article/view/evaluacion-SAC-educacion-chilena>
- Diario Constitucional. (14 de abril de 2025). Proyecto convivencia escolar. https://www.diarioconstitucional.cl/2025/04/14/comision-de-educacion-aprueba-proyecto-sobre-convivencia-escolar-y-bienestar-de-equipo-educativos/?utm_source=chatgpt.com
- DIPRES. (2024). *Resumen Ejecutivo: Programa Fondo de Apoyo a la Educación Pública*. <http://bibliotecadigital.dipres.cl/handle/11626/22606>
- Donoso Díaz, S. (8 de enero de 2025). *Los SLEP y el nuevo sistema de educación pública en la cornisa*. CIPER Chile. <https://www.ciperchile.cl/2025/01/08/los-slep-y-el-nuevo-sistema-de-educacion-publica-en-la-cornisa/>
- Donoso Reyes, F. y Ruffinelli Vargas, A. (2020). *¿Hacia una Formación Inicial Docente de calidad?: La Evaluación Nacional Diagnóstica en las voces de actores partícipes del proceso de redacción e implementación de la Ley 20.903*. Revista de Estudios y Experiencias en Educación, 19(41), 125-147. <https://doi.org/10.21703/rexe.20201941donoso8>
- El Mostrador. (8 de agosto de 2025). *Reflexión sobre el futuro de las pedagogías en Chile*. <https://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/columnas/2025/08/08/reflexion-sobre-el-futuro-de-las-pedagogias-en-chile/>
- El Mercurio. (2025). *Ataques a funcionarios, barricadas y uso de bombas molotov: El violento octubre en los liceos emblemáticos de la RM*. <https://www.emol.com/noticias/Nacional/2025/10/30/1181896/liceos-emblematicos-ataques-bombas-molotov.html>

- Elacqua, G., Vegas, E. y Alfonso, M. (2018). *Profesión: Profesor en América Latina. ¿Por-qué se perdió el prestigio docente y cómo recuperarlo?*. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/es/profesion-profesor-en-america-latina-por-que-se-perdio-el-prestigio-docente-y-como-recuperarlo>
- Elige Educar. (2021). *Análisis y Proyección de la dotación docente en Chile*. <https://eligeeducar.cl/content/uploads/2021/01/deficitactualizado2021.pdf>
- Escobar, S. (3 de enero de 2025). *Tras anuncio del Mineduc: Qué son y cuántos SLEP han entrado en servicio*. La Tercera. <https://www.latercera.com/nacional/noticia/tras-anuncio-del-mineduc-que-son-y-cuantos-slep-han-entrado-en-vigor/OUC5CLJYCJEOVJIUE5YFPESW6Q/>.
- Gálvez, R. (3 de mayo de 2023). *¿Por qué no ha prosperado el catastro de infraestructura escolar prometido por el Mineduc? Las razones de una licitación desierta*. La Tercera. <https://www.latercera.com/la-tercera-pm/noticia/por-que-no-ha-prosperado-el-catastro-de-infraestructura-escolar-prometido-por-el-mineduc-las-razones-de-una-licitacion-desierta/U56JD4ZSUJHH3E4LICSEPS7DWI/>
- Gobierno de Chile. (2024). *Plan Nacional Docente*. <https://plannacionaldocente.mineduc.cl/>
- INDH. (2022). *Informe Anual de Derechos Humanos 2022. Situación de los Derechos Humanos en Chile*.
- INDH. (2023). *Informe anual de Derechos Humanos 2023. Situación de los derechos humanos en Chile*.
- La Tercera. (2019). *¿Cuándo el azar deja de ser azar? La importancia de entender sobre algoritmos*. <https://www.latercera.com/que-pasa/noticia/cuando-azar-deja-azar-la-importancia-entender-algoritmos/506282/>

- La Tercera. (2 de abril de 2025). *Profesores de Magallanes rechazan propuesta del slep y mantienen paro*. <https://www.latercera.com/nacional/noticia/profesores-de-magallanes-rechazan-propuesta-del-slep-y-mantienen-paro/>
- Leonel Villaroel. (2013). *Desfinanciamiento en la educación municipal: Causas, variables y propuestas*. CIPER Chile. <https://www.ciperchile.cl/2013/12/11/desfinanciamiento-en-la-educacion-municipal-causas-variables-y-propuestas/>
- Mineduc. (2021). *Informe Mesa Financiamiento del Sistema Escolar*. <https://www.mineduc.cl/wp-content/uploads/sites/19/2021/10/Informe-Mesa-Financiamiento-del-Sistema-Escolar-1.pdf>
- Mineduc. (2024a). *A convivir se aprende*. <https://reactivacioneducativa.mineduc.cl/wp-content/uploads/sites/127/2024/05/A-convivir-se-aprende.pdf>
- Mineduc. (2024c). *Política Nacional de Convivencia Escolar 2024-2030*. <https://convivenciaparaciudadania.mineduc.cl/pnce2024-2030/>
- Mineduc. (2025). *Informe de Recomendaciones de la Mesa Técnica del SAE*. <https://www.mineduc.cl/wp-content/uploads/sites/19/2025/04/Informe-de-Recomendaciones-de-la-Mesa-Tecnica-del-SAE.pdf>
- Mineduc. (s/f). *Catastro de infraestructura escolar*. <https://infraestructuraescolar.mineduc.cl/estudios-y-publicaciones/catastro-infraestructura-escolar/>
- Montero, A. y Fernández, B. (2022). *Desde Incentivar la Demanda a Regular la Oferta: Políticas Chilenas de Admisión en Formación Docente*. Archivos Analíticos de Políticas Educativas (Education Policy Analysis Archives), 30(26). <https://epaa.asu.edu/index.php/epaa/article/view/5606/2785>

- Neut, P. (2017). *Las violencias escolares en el escenario educativo chileno. Análisis crítico del estado del arte*. Calidad en la educación, N.46, pp.222-247. https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0718-45652017000100222&lng=es&nrm=iso
- OCDE. (2013). *Encuesta TALIS 2013*. https://centroestudios.mineduc.cl/wp-content/uploads/sites/100/2017/07/TALIS_FINAL_COMPLETO.pdf
- OCDE. (2018). *Encuesta Talis 2018*. https://www.oecd.org/en/publications/talis-2018-results-volume-i_1d0bc92a-en.html
- OCDE. (2025). *Education at a Glance 2025: OECD Indicators*. <https://doi.org/10.1787/1cod9c79-en>
- Olave Astorga, J. M., Montoya, C. y Sierralta-Landaeta, E. P. (2021). *Ley de Carrera Docente en Chile: Cómo los docentes y directivos escolares interpretan y desarrollan sus principios*. Revista CS, 34, 167-187. <https://doi.org/10.18046/recs.i34.4203>.
- Olave, R. (2025). *Las múltiples razones que han llevado al grave aumento de la violencia escolar en Chile*. La Tercera. <https://www.latercera.com/lt-board/noticia/las-multiples-razones-que-han-llevado-al-grave-aumento-de-la-violencia-escolar-en-chile/>.
- Oyarzún, G. y Falabella, A. (2021). *Indicadores de Desarrollo Personal y Social: La ilusión de la evaluación integral de la calidad*. Psicoperspectivas, 21(1). <https://doi.org/10.5027/psicoperspectivas-Vol21-Issue1-fulltext-2194>
- Paredes R. y Ugarte, G. (2016). *Asistencia, financiamiento y desempeño escolar ¿los incentivos correctos?*. Serie de Policy Briefs, N°1, CEPPE UC. https://ceppe.uc.cl/images/contenido/policy-briefs/CEPPE_N1-Asistencia_financiamiento_y_desempeno_escolar-Los_incentivos_correctos.pdf

- Radio Bio Bío. (2025). *379 estudiantes sin matrícula: Mineduc entrega resultados del proceso de admisión escolar 2025*. <https://radio.uchile.cl/2025/04/04/379-estudiantes-sin-matricula-mineduc-entrega-resultados-del-proceso-de-admision-escolar-2025/>
- Radio Biobío. (2025a). *Profesores de Santiago no llegan a acuerdo con municipio e iniciarán paro indefinido*. <https://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/region-metropolitana/2025/03/04/profesores-de-santiago-no-llegan-a-acuerdo-con-municipio-e-iniciaran-paro-indefinido.shtml>
- Radio Biobío. (2025b). *Que educar no nos cueste la vida*. <https://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/chile/2025/03/20/que-educar-no-nos-cueste-la-vida-profesores-convocan-a-movilizacion-nacional-por-ola-de-agresiones.shtml>.
- Radio Biobío. (2025c). *Profesores de Coquimbo mantienen paro indefinido tras acusar el no pago de sueldos*. <https://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/region-de-coquimbo/2025/04/11/profesores-de-coquimbo-mantienen-paro-indefinido-tras-acusar-el-no-pago-de-sueldos.shtml>.
- Radio U. de Chile. (30 de mayo de 2016). *30 años de la municipalización de la educación pública*. <https://radio.uchile.cl/2016/05/30/30-anos-de-la-municipalizacion-de-la-educacion-publica/>
- Radio Juan Gómez Milla. (2025). *Violencia escolar: El reflejo de un sistema en crisis*. <https://radiojgm.uchile.cl/violencia-escolar-el-reflejo-de-un-sistema-en-crisis/>
- Rodríguez, C. R., Padilla, G. y Suazo, C. (2020). *Medición de calidad educativa en Chile: Lo que reportan los indicadores de desarrollo cognitivo, personal y social en la escuela*. *Pilquen - Sección Psicopedagogía*, 17(1), 34-48. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7589914>

- Salgado, M. (2024). *Valor del mérito: La selección en liceos de alta exigencia académica*. CEP Chile. <https://www.cepchile.cl/investigacion/el-valor-del-merito-en-la-opinion-publica-la-seleccion-en-liceos-de-alta-exigencia-academica/>
- Schneider, M., Rostirola, C. y Vázquez, J. (2021). *Dispositivos de accountability em perspectiva: Limites e alternativas à política de avaliação educacional*. Appris Editora e Livraria Eireli - ME. <https://shorturl.at/rzXxz>
- Senado de la República. (agosto de 2025,). *Cambios al Sistema de Admisión Escolar: Sala aprueba en general la iniciativa*. <https://www.senado.cl/comunicaciones/noticias/cambios-al-sistema-de-admision-escolar-sala-aprueba-en-general-la>
- Senado de la República de Chile. (5 de junio de 2025). *Convivencia escolar: Sala aprueba en general proyecto que busca prevenir acoso y violencia*. https://www.senado.cl/comunicaciones/noticias/convivencia-escolar-sala-aprueba-en-general-proyecto-que-busca-prevenir?utm_source=chatgpt.com
- SLEP Maule Costa. (2024). *Financiamiento de la educación escolar en Chile; hacia un modelo que permita mayor sostenibilidad financiera y facilite la gestión escolar*. <https://slepmaulecosta.gob.cl/columna-opinion/financiamiento-de-la-educacion-escolar-en-chile-hacia-un-modelo-que-permita-mayor-sostenibilidad-financiera-y-facilite-gestion-escolar/>
- Superintendencia de Educación. (s/f). *¿Qué es el Programa de Integración Escolar (PIE)?* <https://www.supereduc.cl/contenidos-de-interes/que-es-el-programa-de-integracion-escolar-pie/>
- Superintendencia de Educación. (31 de marzo de 2025). *Discriminación por identidad de género. Análisis exploratorio de las denuncias ingresadas a la Superintendencia de Educación (2022—*

2024). https://www.supereduc.cl/wp-content/uploads/2025/04/Apunte_SIE_07_version_final_ABRIL.pdf

- The Clinic. (2024). *Agresiones a docentes en colegios de elite*. <https://www.theclinic.cl/2024/09/07/gas-pimienta-en-el-san-ignacio-el-bosque-y-agresiones-en-el-lincoln-college-el-maltrato-a-los-profesores-en-los-colegios-de-la-elite/>
- Tomasevski, K.(1999). Informe previsual de la Relatora Especial sobre el Derecho a la Educación, presentado de conformidad con la resolución 199/25 de la Comisión de Derechos Humanos. Comisión de Derechos Humanos E/CN.4/1999/49. <https://biblioteca.corteidh.or.cr/documento/41667>
- Trebilcock, M. (octubre, 2024). Infraestructura escolar en crisis: ¿nos estamos preocupando de los niños? *CEDEUS*. <https://www.cedeus.cl/blog/2024/10/24/maureen-trebilcock-infraestructura-escolar-en-crisis-nos-estamos-preocupando-de-los-ninos/>
- U. de Concepción y Cedeus. (2024). *Infraestructura Educativa en Crisis: El Rol de Municipios y Gobiernos en su Mejora y Gestión*. <https://noticias.udec.cl/infraestructura-educativa-en-crisis-el-rol-de-municipios-y-gobiernos-en-su-mejora-y-gestion/>
- UNESCO. (2016). *Qué hace un currículo de calidad*. Serie Cuestiones fundamentales y actuales del currículo y el aprendizaje. https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000243975_spa
- UNESCO. (2017). *Informe de Seguimiento de la Educación en el Mundo 2017/8: Rendir cuentas en el ámbito de la educación: cumplir nuestros compromisos*. <https://doi.org/10.54676/YGPR6571>
- UNICEF. (2023). *Un financiamiento equitativo para transformar la educación*. <https://www.unicef.org/chile/media/9111/file/financiamientoeduc.pdf>

- UNICEF. (s/f). *Hacia la educación inclusiva en América Latina y el Caribe*. <https://www.unicef.org/lac/hacia-la-educaci%C3%B3n-inclusiva-en-am%C3%A9rica-latina-y-el-caribe>
- Universidad Católica de Chile. (2025). *Educación modifica mecanismo de selección escolar para 2026*. <http://www.uc.cl/academia-en-los-medios/educacion-modifica-mecanismo-de-seleccion-escolar-para-2026/>.
- Venegas, C. (2021). *Pensamiento del profesorado chileno acerca de la Carrera Docente: Evidencias 2011-2019*. *Calidad en la Educación*, 55. <https://doi.org/10.31619/caledu.n55.1010>
- Williamson, C. y Cabrera, A. (2025). *Hitos en la trayectoria de un profesor en Chile*. Documento de trabajo N°152, CLAPES UC. https://assets.clapesuc.cl/Trayectoria_de_un_Profesor_en_Chile_122770a6bb.pdf



CAPÍTULO 6

Migración y acceso a derechos económicos y sociales

Ilustración: **Catalina Cartagena**

Capítulo 6: migración y acceso a derechos económicos y sociales¹

I. Antecedentes

Según cifras de la Organización de Naciones Unidas, el número de personas que actualmente viven fuera de su país natal es mayor que nunca, en 2024 llegaba a casi 304 millones “cifra que casi se ha duplicado desde 1990”². En los últimos años, la región ha sido testigo de flujos migratorios sin precedentes –como las caravanas migrantes desde Centroamérica hacia México y Estados Unidos o la crisis del Darién– que plantean importantes desafíos humanitarios, de cooperación regional y de política interna. En este escenario, hay grupos de población que cargan desproporcionadamente con los peligros y los costos de migrar, tanto en el camino como en los países de destino, por ejemplo, mujeres, niñas, niños y adolescentes, personas LGBTQA+, personas mayores o con discapacidad.

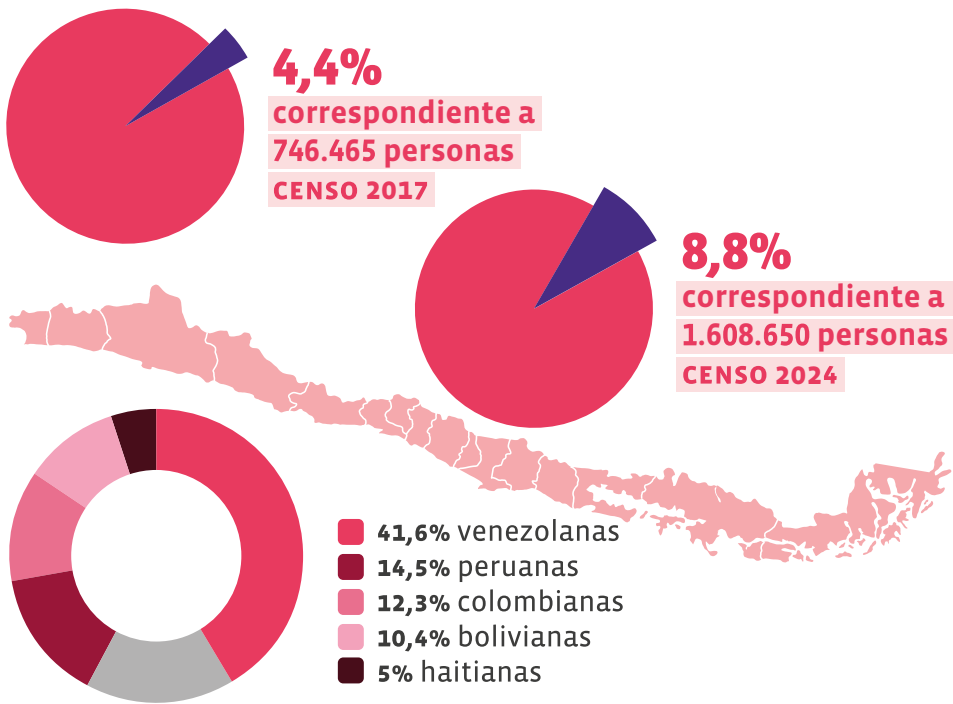
Chile no ha estado ajeno a este fenómeno y ha experimentado un notorio incremento en los flujos migratorios provenientes, principalmente, de América Latina (Banco Mundial, 2024). Mientras el censo de 2017 estimó que el 4,4% del total de personas en el país eran extranjeras (746.465), en el último censo (2024) la cifra llegó a

1. Agradecemos por su tiempo y disposición a las siguientes personas entrevistadas: Arlette Martínez y Luna Díaz (Ministerio del Trabajo y Previsión Social); Juan Pablo González y Gabriela Hilliger (Servicio Jesuita a Migrantes, SJM); Alicia Arias, Karina Nohales y Daniela Wolleter (Ministerio de Salud); Miguel Yaksic (Subsecretaría del Interior); Michel-Ange Joseph (Fundación Cónclave Investigativo de las Ciencias Jurídicas y Sociales, CIJYS); Luis Eduardo Thayer (Servicio Nacional de Migraciones, SERMIG); Eduardo Cardoza (Movimiento de Acción Migrante, MAM); y Patricia Rojas (Asociación Venezolana en Chile, ASOVEN).

2. www.un.org/es/global-issues/migration

1.608.650 personas³ correspondiente a un 8,8%, del total (INE, 2025). El menor porcentaje corresponde a personas haitianas (5%), seguidas de bolivianas (10,4%), colombianas (12,3%), peruanas (14,5%), pero quienes explican una parte importante del aumento de la población extranjera en Chile son las personas venezolanas (41,6%). La grave crisis sociopolítica, las violaciones a los derechos humanos y el deterioro de las condiciones humanitarias en Venezuela ha provocado la salida de aproximadamente 7,9 millones de personas de ese país, de las cuales casi 6,9 millones se encuentran en países de la región⁴.

PERSONAS MIGRANTES EN CHILE



3. La estimación de personas extranjeras que residen en el país en el Censo 2024, se realizó a partir de las personas que respondieron la pregunta de lugar de nacimiento, independiente de su estatus migratorio.

4. ACNUR. Llamamiento de Emergencia. Situación en Venezuela. Actualizado a mayo de 2025. Disponible en <https://www.acnur.org/emergencias/situacion-de-venezuela>

El Estado de Chile ha respondido de formas variadas a esta situación, sin embargo, en las últimas dos décadas ha predominado “una desarticulación de las acciones que se han implementado, de manera fragmentada, discontinua y sin un sentido político común y manifiesto” (Thayer, 2019, p. 20)⁵.

En el Gobierno del Presidente Sebastián Piñera (2018-2021) se establecieron modificaciones administrativas de los requisitos de ingreso y permanencia de personas extranjeras. En abril de 2018 se dejó sin efecto el permiso de residencia por motivos laborales que se podía solicitar en territorio nacional, y se establecieron nuevos permisos que podían solicitarse desde el extranjero. También se comenzó a exigir una autorización consular de los permisos de turismo, previo a su ingreso, a las personas haitianas y venezolanas⁶. Además, en 2018 y 2021 se implementaron mecanismos de regularización migratoria⁷, con diversos requisitos para abordar la situación de las personas en condición legal irregular.

5. Por otra parte, el autor identifica que, a partir de 2018, la política migratoria de la segunda administración del Presidente Sebastián Piñera, mediante el impulso de medidas administrativas y del proyecto de ley que se transformó en la actual ley migratoria, se caracterizó por su “corte selectivo y con un énfasis fuertemente centrado en la dimensión de la frontera, dejando de lado la dimensión de las políticas de acogida o reconocimiento de derechos” (Thayer, 2019, p. 21).

6. Respecto de las personas venezolanas, mediante el Decreto N° 237 del Ministerio del Interior y Seguridad Pública de 22 de junio de 2019 y para las personas haitianas, según lo que dispone el Decreto N° 766 del Ministerio del Interior y Seguridad Pública del 9 de abril de 2018.

7. Los procesos de regularización extraordinaria se dispusieron por medio de la Resolución Exenta N° 1965 de 2018 de la Subsecretaría de Interior y la Resolución Exenta de 2021 que Aprueba Proceso de Regularización Contemplado en el Artículo Octavo Transitorio de la Ley 21.325 de Migración y Extranjería.

El Estado también ha dispuesto medidas dirigidas a una mayor vigilancia en la frontera y control de los ingresos⁸. El Presidente Gabriel Boric instruyó que, por un plazo de 90 días, las Fuerzas Armadas cumplieran funciones de control migratorio y policiales⁹. Justificó la decisión en el incremento de los ingresos por pasos no habilitados y el aumento “de los índices de criminalidad en estas áreas” (Decreto 78 del 24 de febrero de 2023). Este decreto ha sido renovado en once oportunidades y sus disposiciones siguen vigentes a la fecha de elaboración de este informe.

Adicionalmente, se promulgó la nueva Ley 21.325 de Migración y Extranjería (2021) que creó el Servicio Nacional de Migraciones (SERMIG) y dispuso la elaboración de la Política Nacional de Migración y Extranjería (PNME). La legislación introdujo cambios en el otorgamiento de permisos migratorios y dictaminó que, por regla general, los visados se deben solicitar desde el extranjero. Esta última modificación fue observada con preocupación por el INDH, organizaciones de la sociedad civil y académicos/as, quienes advirtieron que dificultaría la regularidad migratoria y agravaría la precarización de las condiciones de vida de las personas migrantes de menores recursos (INDH, 2018; Thayer, 2019; González y Villegas, 2022; Cocifña, 2022, Lages, 2022).

En el contexto del aumento de los flujos migratorios en la región y la implementación de estas medidas administrativas y legales, la cifra de personas en situación migratoria irregular se ha incrementado significativamente en la última década. Mientras que en 2018 se estimaba que un 0,8% del total de la población extranjera se encontraba

8. La reforma constitucional que introduce la Ley 21.542, que modifica la Carta Fundamental con el objeto de permitir la protección de infraestructura crítica por parte de las Fuerzas Armadas en caso de peligro grave o inminente (2023), incluyó las siguientes atribuciones presidenciales: disponer que estas instituciones puedan efectuar controles de identidad y registro en zonas fronterizas; detener y poner a las personas a disposición de las policías, y ordenar que las Fuerzas Armadas colaboren con la PDI para el cumplimiento de las funciones de control migratorio.

9. Específicamente, las facultades establecidas en el Decreto con Fuerza de Ley N° 1, de 2023, del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, para el resguardo de áreas de zonas fronterizas, con el propósito de contribuir en el control migratorio y en la detección de crímenes, simples delitos y faltas.

en situación irregular, en 2023 esta proporción aumentó a 17,6% (INE y SERMIG)¹⁰. Entre 2012 y 2017 el promedio anual de ingresos por pasos no habilitados (IPNH) fue de 2.037 personas, mientras que entre 2018 y 2024 se registró un promedio de 30.739. Del total de IPNH, el 72,1% fueron personas venezolanas (SERMIG, 2025).

Para cumplir la obligación general que establece el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) de garantizar los derechos económicos y sociales de toda la población sin discriminación (artículo 2), los Estados deben generar las condiciones para el ejercicio de estos derechos a las personas extranjeras. Esto presupone acceder a canales regulares y seguros de migración, sumado a mecanismos de regularización que consideren las necesidades de la población migrante y de las comunidades de acogida.

También es importante valorar que, formalmente, el ordenamiento jurídico interno reconoce a las personas migrantes el acceso a la mayoría de los derechos sociales. A su vez, existen avances en la implementación de políticas sectoriales dirigidas a reducir las barreras para su ejercicio. Sin embargo, persisten diferencias en el acceso a derechos que se evidencian, entre otras formas, en los mayores niveles de pobreza multidimensional de la población extranjera por sobre la nacional, y en el aumento de la informalidad laboral en este mismo grupo, entre otras. Estas diferencias se agravan entre las personas en situación irregular quienes, además, en su vida cotidiana enfrentan

10. El modelo de estimación de personas extranjeras en situación irregular considera los datos agregados a nivel macro provenientes del Censo 2017 más los registros administrativos posteriores al Censo agregados a nivel micro, en los que se distingue por condición migratoria regular o irregular de las personas. Hasta 2023, este cálculo incluía los registros administrativos del SERMIG de personas con sobreestadía en el país y las denuncias y autodenuncias enviadas por la PDI y procesadas por el SERMIG para iniciar procesos sancionatorios. En 2023 se agregaron dos nuevos registros administrativos para estimar la irregularidad: los datos registrados en el proceso de empadronamiento biométrico iniciado en 2023 y la matrícula escolar de estudiantes sin RUN (INE, 2023).

otros problemas prácticos y simbólicos¹¹. Por ejemplo, quedan más expuestas a situaciones de criminalidad, abuso y violencia, así como a la estigmatización por su condición irregular. Al respecto, Felipe González, ex Relator Especial de Naciones Unidas sobre los derechos de las personas migrantes, señaló que:

La falsa conexión entre la situación de irregularidad y la delincuencia exacerbaban la vulnerabilidad de los migrantes irregulares. Esas formas de discriminación, junto con la opresión resultante de la marginación y la criminalización de esos migrantes, suelen tener como consecuencia la violación sistémica de sus derechos humanos.¹²

En cuanto al ejercicio de derechos económicos y sociales por parte de las personas en movilidad, distintas organizaciones y centros de pensamiento han desarrollado investigaciones acerca de las condiciones de vulnerabilidad en las que viven y sobre las brechas que existen entre estas personas y la población nacional. Estos estudios también han contribuido a evidenciar el aporte de la población migrante en Chile desde el punto de vista económico y de sostenibilidad fiscal, junto con las ventajas de promover una política migratoria que potencie los aportes de la movilidad humana para el bienestar de toda la población (Centro de Políticas Migratorias y otros, 2025; Centro de Políticas Migratorias y Espacio Público, 2024; Servicio Jesuita a Migrantes (SJM), 2023, 2024 y 2025; Banco Mundial, 2024; CEPAL, 2023). Por otra parte, la ausencia de medidas para reducir la irregularidad migratoria puede generar menor recaudación de impuestos y reducir contribuciones a la seguridad social y a la salud pública, limitando las capacidades del Estado para garantizar los derechos sociales de toda la población¹³, como se revisará en este capítulo. Por su parte, el INDH ha enfatizado

11. Consejo de Derechos Humanos, Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes. Formas de ampliar y diversificar los mecanismos y programas de regularización para mejorar la protección de los derechos humanos de los migrantes. A/HRC/53/26, 20 de abril de 2023.

12. Ídem, párr. 30.

13. Ídem.

la importancia de adoptar una política migratoria “que suponga conciliar los valores de seguridad y orden, juntos con los de justicia e integración”¹⁴, y otorgar un trato justo a las personas migrantes fomentando su ingreso y permanencia regular, además de garantizar el principio de igualdad ante la ley en el ejercicio de sus derechos (INDH, 2016; 2017; 2018; 2020 y 2023)¹⁵.

En una dimensión subjetiva, pero no menos importante, tanto el INDH (2018) como órganos internacionales de derechos humanos y distintas organizaciones (Banco Mundial, 2024, Centro de Políticas Migratorias y otros, 2025) han observado la necesidad de que el Estado, en colaboración con el sector privado y las organizaciones sociales, adopten medidas efectivas para sensibilizar y promover la interculturalidad, con el objetivo de avanzar en la comprensión de las diferencias, reconocer estereotipos discriminatorios y combatirlos, y también posibilitar que el malestar y los problemas de convivencia sean resueltos de manera pacífica y constructiva.

Esto resulta especialmente relevante si se considera que la estigmatización de las personas migrantes se ha instalado con fuerza en el discurso público –a través de redes sociales, medios de comunicación y de figuras públicas– donde se les asocia directamente con problemas de seguridad y crimen organizado en el país. Estas afirmaciones aparecen como algo natural y sin matices y, en la mayoría de los casos, sin datos que las respalden (Stefoni y Brito, 2019; CIPER, 2021; Banco

14. Informe sobre Proyecto de Ley de Migración y Extranjería (Boletín 8970-06) y las indicaciones presentadas. Aprobado por el Consejo del Instituto Nacional de Derechos Humanos el 11 de junio de 2018 - Sesión Ordinaria N° 428.

15. Desde el 2020 a julio de 2025, el INDH ha presentado 107 acciones constitucionales por la amenaza o vulneración de derechos de personas extranjeras, en el contexto de la tramitación de permisos de residencia y de solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado, de las cuales, 72 han sido acogidas por los tribunales superiores de justicia. Además, al implementar el proyecto “Derecho humano al asilo: Garantizar y proteger su ejercicio en Chile”, financiado por ACNUR, ofreció asistencia legal a más de 5850 personas refugiadas y solicitantes de asilo, presentando 234 acciones constitucionales frente a la vulneración de sus derechos, entre los años 2019 y 2023, y realizó visitas periódicas a complejos fronterizos.

Mundial, 2024). Las consecuencias de la proliferación de este tipo de discurso impactan tanto a personas adultas como a niños, niñas y adolescentes deteriorando las posibilidades de lograr una convivencia armónica con las personas nacionales. El *Estudio de Polarizaciones* de la Corporación 3xi y Critería (2025) señala que el 82% de las personas chilenas considera que el aumento de la delincuencia es causado, principalmente, por la llegada de inmigrantes irregulares al país. Estas percepciones han derivado en hechos tan lamentables como la muerte, en junio de 2025, de una mujer venezolana asesinada de un disparo a quemarropa luego de una discusión con sus vecinos debido al volumen de la música (El País, 2025).

Teniendo en cuenta estos antecedentes, el capítulo revisará cómo el Estado ha dado cumplimiento a sus obligaciones de respeto, protección y garantía de derechos humanos sobre la base de principios tales como la universalidad, igualdad y no discriminación¹⁶. El texto describe las normas y la política migratoria actual, para posteriormente, analizar aspectos del acceso a los derechos laborales, el derecho a la salud, el derecho a la educación, el derecho a la vivienda adecuada, y los desafíos que aún se observan en estas materias.

II. Obligaciones y estándares de derechos humanos

El Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario contemplan disposiciones que orientan el diseño e implementación de políticas públicas sobre movilidad humana y el acceso a derechos económicos y sociales. En este marco, los Estados pueden legítimamente establecer criterios de admisión y permanencia de las personas extranjeras en su territorio, pero al ejercer dicha facultad deben observar el debido respeto, protección y garantía

16. CIDH, Políticas públicas con enfoque de derechos humanos, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 191/18, 15 de septiembre de 2018, párr. 177.

de los derechos de las personas migrantes¹⁷. En la práctica, para el Estado implica deberes positivos (de “hacer”) y negativos (“abstenerse de hacer”) lo que incluye abordar las situaciones de discriminación hacia personas extranjeras, incluso aquellas generadas por terceros¹⁸.

La mayoría de los instrumentos internacionales de derechos humanos incluyen expresamente la nacionalidad entre los motivos prohibidos de discriminación¹⁹. Según el Comité para la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (CMW por su sigla en inglés) las diferencias que un Estado defina respecto de las personas extranjeras deben ser establecidas por ley, perseguir un fin legítimo de acuerdo con el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, y ser necesarias y proporcionales para el cumplimiento de este fin²⁰. La Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha señalado que, si bien los Estados pueden establecer diferencias respecto de las personas extranjeras, estas deben ser razonables, objetivas, proporcionales²¹,

17. Comité de Derechos Humanos, Observación general N° 15 La situación de los extranjeros con arreglo al Pacto. CCPR/C/GC/36, 11 abril 1986 y Corte IDH, Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados, Opinión Consultiva OC-18/03 del 17 de septiembre de 2003, Serie A No. 18.

18. Corte IDH, Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados, Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003, Serie A No. 18. 248.

19. Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 1.1), Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 2.1), Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículo 2,2), Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (artículo 7); Convención sobre los Derechos del Niño (artículo 2.1).

20. Comité de Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, Observación general N° 2 sobre los derechos de los trabajadores migratorios en situación irregular y de sus familiares, CMW/C/GC/2, 28 de agosto de 2013.

21. La Corte IDH ha aclarado que “una diferencia de trato es discriminatoria cuando la misma no tiene una justificación objetiva y razonable, es decir, cuando no persigue un fin legítimo y no existe una relación de proporcionalidad entre los medios utilizados y el fin perseguido”. Corte IDH. Caso Norín Catrimán y otros (Dirigentes, miembros y activistas del Pueblo Indígena Mapuche) vs. Chile, Sentencia del 29 de mayo de 2014, (Fondo, Reparaciones y Costas), párr. 200.

y no lesionar los derechos humanos²². Además, tanto el CMW como la Corte IDH han precisado que “la prohibición de la discriminación incluye a los no nacionales (...) independientemente de su condición jurídica y de la documentación que posean”²³ y que “la situación regular de una persona en un Estado no es condición necesaria para que dicho Estado respete y garantice el principio de la igualdad y no discriminación”²⁴. La Corte IDH sostiene que, en virtud de este principio, los Estados “tienen la obligación de no introducir en su ordenamiento jurídico regulaciones discriminatorias, eliminar las regulaciones de carácter discriminatorio, combatir las prácticas de este carácter y establecer normas y otras medidas que reconozcan y aseguren la efectiva igualdad ante la ley de todas las personas”²⁵.

En cuanto al ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales por parte de las personas migrantes, distintos órganos del Sistema de Naciones Unidas²⁶ han recalcado que las disposiciones del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)

22. Comité de Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, Observación general N° 2 sobre los derechos de los trabajadores migratorios en situación irregular y de sus familiares, CMW/C/GC/2, 28 agosto 2013, párr. 19.

23. Ídem, párr. 18.

24. Corte IDH, Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados, Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003, Serie A No. 18, párr. 118. En similar sentido: Comité de Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, Observación general N° 2 sobre los derechos de los trabajadores migratorios en situación irregular y de sus familiares, CMW/C/GC/2, 28 agosto 2013 y Comité de Derechos Humanos, Observación general N° 15 La situación de los extranjeros con arreglo al Pacto. CCPR/C/GC/36, 11 de abril de 1986.

25. Corte IDH, Caso Vélez Loor vs. Panamá, Sentencia (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), 23 de noviembre de 2010.

26. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general N° 20, La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales (artículo 2, párrafo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), E/C.12/GC/20, 20 de julio de 2009 y Comité de Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, Observación general N° 2 sobre los derechos de los trabajadores migratorios en situación irregular y de sus familiares, CMW/C/GC/2, 28 de agosto de 2013.

son plenamente aplicables a las personas extranjeras, tanto en condición legal regular como irregular, de conformidad a lo que exige el artículo 2.2²⁷.

Por lo tanto, los Estados deben cumplir la obligación general de adoptar todas las medidas necesarias para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, la plena efectividad de los derechos reconocidos en el Pacto, tanto respecto de la población nacional como migrante (artículos 2.1 y 2.2 del PIDESC). En particular, el artículo 2.3 establece que los países en desarrollo podrán determinar, teniendo debidamente en cuenta los derechos humanos y su economía nacional, en qué medida garantizarán los derechos económicos a personas extranjeras. Al respecto, el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales²⁸ ha precisado que esta norma se debe interpretar de manera restrictiva, pudiendo aplicarse sólo a los derechos económicos y no a los derechos sociales y culturales²⁹. Además, en virtud del artículo 4 del Pacto, las medidas que restrinjan o limiten los derechos de las personas nacionales y extranjeras solo son admisibles para promover el bienestar general o de la población en su conjunto, y no se podrían justificar en el cumplimiento de objetivos relacionados con el control de los flujos migratorios³⁰.

Para garantizar los derechos de la población migrante en condiciones de igualdad y no discriminación, distintos órganos del Sistema de Naciones Unidas han subrayado la importancia de una separación estricta y

27. Ídem.

28. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Declaración sobre las Obligaciones de los Estados con respecto a los refugiados y los migrantes en virtud del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, E/C.12/2017/1, 13 de marzo de 2017.

29. La Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos acota que no existe un consenso universal sobre el contenido de los “derechos económicos” y que “si bien el derecho a trabajar puede verse como el ejemplo más claro de derecho económico, también es posible considerarlo como derecho social”. OACNUDH (2014). Los derechos económicos, sociales y culturales de los migrantes en situación irregular, p. 36.

30. Ídem.

efectiva de la información acerca del acceso a los servicios públicos (tales como acceso a educación, salud, justicia, entre otros) de aquella utilizada para el control migratorio³¹.

En cuanto a las recomendaciones que ha recibido Chile sobre estos asuntos, en 2025, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales manifestó su preocupación por la persistencia de formas estructurales de exclusión que afectan de manera desproporcionada a distintos grupos, entre ellos, a “las personas migrantes, solicitantes de asilo y refugiadas”³². En consecuencia, el Comité recomendó “intensificar “los esfuerzos para abordar las desigualdades estructurales y combatir la discriminación persistente, mediante estrategias basadas en un análisis exhaustivo (...), respaldadas por datos desglosados en las áreas de los derechos económicos, sociales y culturales”³³, junto con “garantizar el acceso de la población migrante a los derechos económicos, sociales y culturales y a las prestaciones de la seguridad social, en condiciones de igualdad y no discriminación”³⁴.

El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial observó con preocupación los prejuicios, estereotipos y actos discriminatorios

31. Consejo de Derechos Humanos. Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes, 11 de agosto de 2014; Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes, 25 de septiembre de 2018; Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Declaración sobre las Obligaciones de los Estados con respecto a los refugiados y los migrantes en virtud del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, E/C.12/2017/1, 13 de marzo de 2017; Comité para la Protección de los derechos trabajadores migratorios y de sus familiares, Observación general N° 2 sobre los derechos de los trabajadores migratorios en situación irregular y de sus familiares, 28 de agosto de 2013; Observación general conjunta N° 3 del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares y N° 22 del Comité de los Derechos del Niño sobre los principios generales relativos a los derechos humanos de los niños en el contexto de la migración internacional, 16 de noviembre de 2017.

32. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observaciones finales sobre el quinto informe periódico de Chile. E/C.12/CHL/CO/5, 26 de septiembre de 2025, párr. 18.

33. Ídem, párr. 19.

34. Ídem, párr. 19.

en contra de la población extranjera en Chile y que impactan en el ejercicio de sus derechos sociales. Por esta razón, recomendó al Estado desarrollar “campañas de sensibilización, información y educación destinadas a acabar con los estereotipos negativos contra los migrantes y evitar el uso de representaciones negativas de los migrantes en la política general de migración”³⁵. También propuso implementar medidas para combatir la xenofobia y los estereotipos discriminatorios “especialmente en los medios de comunicación y los medios sociales, a través de actividades de educación y capacitación y campañas dirigidas a los funcionarios y al público en general”³⁶. A su vez, para abordar la discriminación interseccional que sufren las mujeres migrantes, recomendó la adopción de “medidas basadas en un enfoque intercultural para garantizar el acceso de las mujeres pertenecientes a las minorías a la educación, el empleo y la salud”³⁷.

En relación con las condiciones laborales de las personas migrantes en el país, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se refirió a las dificultades que enfrentan para “acceder a una remuneración equitativa, servicios sociales y condiciones laborales seguras, exponiéndolos a mayores riesgos de explotación, abuso, jornadas excesivas y obstáculos en los procesos de regularización migratoria (artículos 6, 7 y 9)”³⁸. Al respecto recomendó adoptar “todas las medidas necesarias para reducir progresivamente el número de trabajadores en el sector informal de la economía, en particular mujeres y personas migrantes, e integrarlos al sector formal”³⁹. Asimismo, el Comité recomendó a Chile continuar “sus esfuerzos para asignar recursos suficientes al sector de la salud con el fin de extender y garantizar la

35. Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, Observaciones finales sobre los informes periódicos 22° y 23° combinados de Chile. CERD/C/CHL/CO/22-23, 13 de septiembre de 2022, párr. 33.

36. Ídem, párr. 19, letra d).

37. Ídem, párr. 13

38. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observaciones finales sobre el quinto informe periódico de Chile. E/C.12/CHL/CO/5, 13 de octubre de 2025, párr. 24.

39. Ídem, párr. 25.

accesibilidad, disponibilidad y calidad de la atención de salud a todas las personas sin discriminación, especialmente a las personas migrantes”⁴⁰.

Referente al derecho a la vivienda adecuada, el CMW instó al Estado a “combatir y sancionar la explotación en materia de alquileres y asegurar el acceso a una vivienda adecuada, incluido el acceso a los planes de vivienda social, a los migrantes y sus familiares”⁴¹.

El CMW también recomendó a Chile implementar “medidas para facilitar la inclusión efectiva de niñas, niños y adolescentes migrantes en el ámbito educativo, tanto en términos de metodologías de aprendizajes como en términos de buen trato y no discriminación”⁴². Adicionalmente, en su Observación General N° 13, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales señaló que los Estados deben adoptar “medidas positivas para que la educación sea culturalmente aceptable”⁴³ y que la educación, en general, debe adaptarse a las “necesidades de sociedades y comunidades en transformación y responder a las necesidades de los alumnos en contextos culturales y sociales variados”⁴⁴.

La Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (1990) (la Convención) estableció disposiciones para orientar el diseño de políticas migratorias que contribuyan al resguardo de los derechos de las personas en movilidad humana. En su artículo 64, establece el deber de los Estados de “promover condiciones satisfactorias, equitativas y dignas en relación con la migración internacional”, teniendo en cuenta “no sólo las necesidades y recursos de mano de obra, sino también las necesidades sociales, económicas, culturales y de otro tipo de los

40. Ídem, párr. 45.

41. Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, Observaciones finales sobre el segundo informe periódico de Chile. CMW/C/CHL/CO/2, 11 de mayo de 2021, párr. 58.

42. Ídem, párr. 53.

43. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR), El derecho a la educación (art. 13). Observación general N° 13. E/C.12/1999/10, 8 de diciembre de 1999, párr. 50.

44. Ídem, párr. 6.

trabajadores migratorios y sus familiares, así como las consecuencias de tal migración para las comunidades de que se trate”⁴⁵. Esto implica disponer de políticas que permitan asegurar a las personas el acceso a canales regulares de migración, que se ajusten a las necesidades mencionadas.

Tal como se señaló previamente, la condición legal irregular de las personas extranjeras es una de las principales barreras prácticas para el ejercicio de derechos⁴⁶. Sobre este punto, el artículo 69 de la Convención establece que los Estados en cuyo territorio haya personas en situación irregular “tomarán medidas apropiadas para asegurar que esa situación no persista”. El mismo artículo añade que, al implementar mecanismos de regularización, los Estados deben tener en cuenta las circunstancias de entrada, la duración de su estancia y “otras consideraciones pertinentes, en particular las relacionadas con su situación familiar”. Aunque este tratado no explicita la obligación de regularizar a todas las personas que se encuentren en situación irregular, el CMW ha recalcado que los Estados deben velar por el acceso efectivo y sin discriminación a estos mecanismos, en tanto “la regularización es la medida más efectiva para acabar con la extrema vulnerabilidad de los trabajadores migratorios y sus familiares”⁴⁷.

Por último, en 2023 el CMW recomendó a Chile a “garantizar una regularización accesible y asequible para todos los trabajadores

45. Comité de Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, Observación general N° 2 sobre los derechos de los trabajadores migratorios en situación irregular y de sus familiares, CMW/C/GC/2, 28 de agosto de 2013, párr. 17.

46. Consejo de Derechos Humanos, Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes. Formas de ampliar y diversificar los mecanismos y programas de regularización para mejorar la protección de los derechos humanos de los migrantes. A/HRC/53/26, 20 de abril de 2023.

47. Comité de Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, Observación general N° 2 sobre los derechos de los trabajadores migratorios en situación irregular y de sus familiares, CMW/C/GC/2, 28 de agosto de 2013, párr. 15.

migrantes y sus familiares, atendiendo a las circunstancias especiales de las personas en situaciones de vulnerabilidad”⁴⁸.

En cuanto a las acciones desarrolladas por el Estado para abordar la migración irregular, en 2023, el CMW manifestó su preocupación a Chile por el uso de las Fuerzas Armadas y la militarización en el control de frontera; por la criminalización de las personas migrantes en situación irregular “en el discurso de representantes de partidos políticos, incluyendo del gobierno”⁴⁹, y por las propuestas de reformas legales⁵⁰ que buscan sancionar penalmente el ingreso irregular⁵¹. En consecuencia, el CMW recomendó “redoblar los esfuerzos para la implementación plena y efectiva de todas las medidas dirigidas a prevenir y erradicar la xenofobia, y garantizar la no criminalización de la migración irregular”⁵².

El CMW y el Comité de Derechos del Niño han señalado también la necesidad de establecer procedimientos adecuados para la determinación del interés superior de niños, niñas y adolescentes que se encuentren no acompañados o en situación migratoria irregular, y

48. Comité de Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, Follow-up letter sent to the State party. ONU Doc. CMW/followup/37/ik, 11 de diciembre de 2023, p. 6.

49. Ídem, p. 2.

50. Boletín 15261-25.

51. Sobre esta materia, la Corte IDH ha enfatizado que “la detención de personas por incumplimiento de las leyes migratorias nunca debe ser con fines punitivos” Corte IDH, Caso Vélez Loor vs. Panamá, Sentencia (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones Y Costas), 23 de noviembre de 2010, párr. 171.

52. Comité de Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, Follow-up letter sent to the State party. ONU Doc. CMW/followup/37/ik, 11 de diciembre de 2023, p. 3.

según este interés, adoptar la mejor alternativa para su protección⁵³. Del mismo modo, los órganos de derechos humanos y expertos independientes de la ONU, así como la CIDH, han advertido sobre las vulnerabilidades específicas que experimentan las mujeres y personas LGBTIQ+ en movilidad, entre ellas, la exposición desproporcionada a prácticas ilegales de contratación y en condiciones de explotación; la sobrerrepresentación de este grupo en la economía informal; y el mayor riesgo de sufrir trata de personas, violencia sexual y de género, y acoso laboral⁵⁴.

53. Comité de los Derechos del Niño y Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, Observación general conjunta N° 3 (2017) del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares y N° 22 (2017) del Comité de los Derechos del Niño sobre los principios generales relativos a los derechos humanos de los niños en el contexto de la migración internacional, CMW/C/GC/3-CRC/C/GC/22, 16 de noviembre de 2018, párr. 32, letra j.

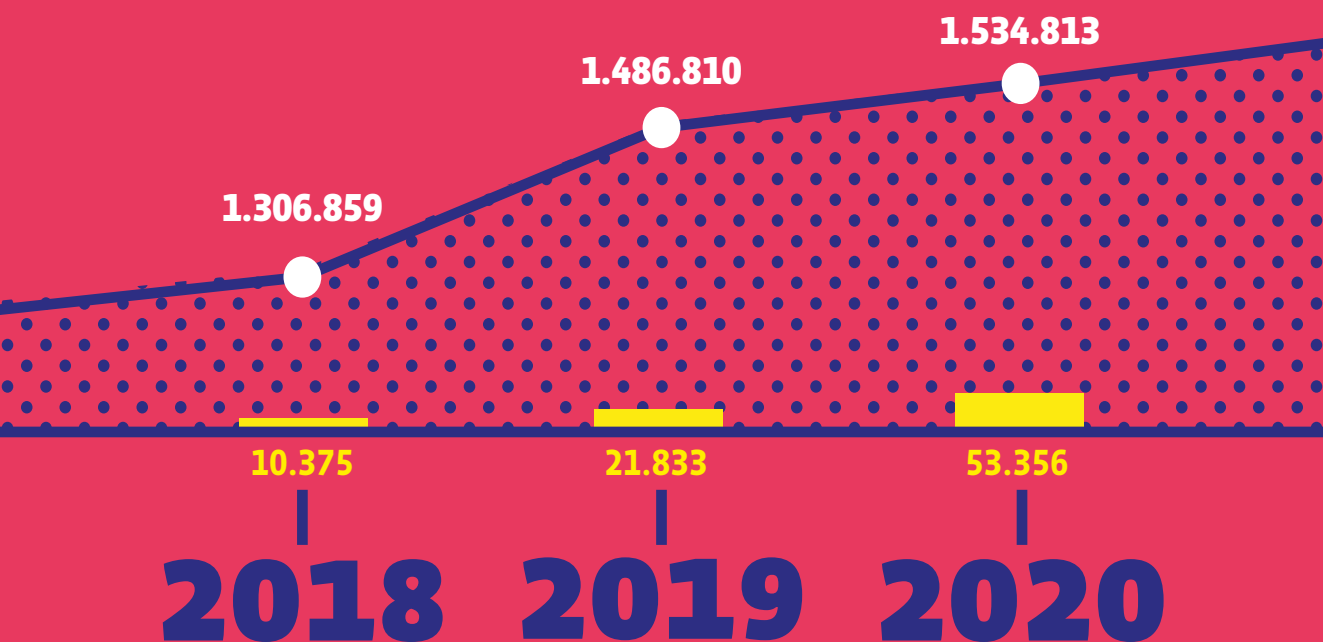
54. Consejo de Derechos Humanos, Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes. Los efectos de la migración en las mujeres y las niñas migrantes: una perspectiva de género, A/HRC/41/38, 15 de abril de 2019 y Comité para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer (CEDAW), Recomendación general N° 26 sobre las trabajadoras migratorias, CEDAW/C/2009/WP.1/R, 5 de diciembre de 2008; Asamblea General de Naciones Unidas, Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, A/RES/73/195, 19 de diciembre de 2018; Forcibly displaced LGBT persons face exacerbated challenges in search of safe haven, Statement by human rights experts on the International Day against Homophobia, Transphobia and Biphobia, 16 de mayo de 2022; CIDH, Derechos humanos de migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados internos: Normas y Estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 46/15, 31 de diciembre de 2015.



Estimación de personas migrantes
en el país por año (INE y SERMIG, 2024)



Estimación de personas migrantes en el país
en situación irregular por año (INE y SERMIG, 2024)



Se elimina el permiso de residencia por motivos laborales y se establecen otros visados que pueden solicitarse desde el extranjero.

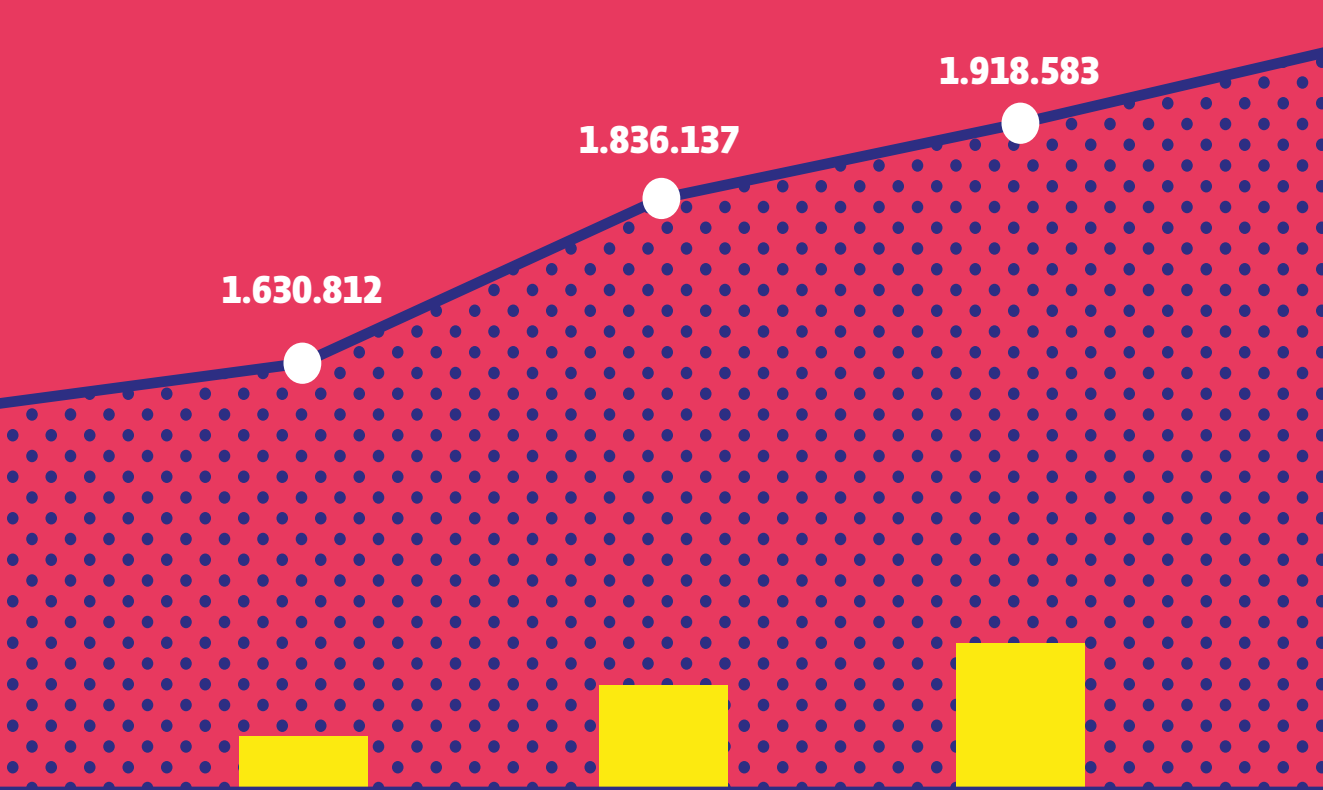
Exigencia de visado consular de turismo para las personas de nacionalidad haitiana (Decreto 766 del Ministerio del Interior y Seguridad Pública)

Proceso de Regularización Extraordinario mediante la Resolución Exenta N° 1965.

Exigencia de visado consular de turismo para las personas de nacionalidad venezolana (Decreto 237 del Ministerio del Interior y Seguridad Pública)

Se establece el cierre de fronteras terrestres, marítimas y aéreas para personas extranjeras por la pandemia de COVID-19 (Decreto 102 del Ministerio del Interior y Seguridad Pública)

Nota: La última estimación del INE y SERMIG en 2023 fue más alta que la cifra entregada por el CENSO 2024.



109.846

291.149

336.984

2021

2022

2023

Publicación de la Ley 21.325 de Migración y Extranjería.

Se crea el Servicio Nacional de Migraciones (SERMIG)

Inicio de proceso de Regularización Extraordinario contemplado en el Artículo Octavo Transitorio de la Ley 21.325 de Migración y Extranjería.

Entra en vigencia la Ley 21.325 de Migración y Extranjería, luego de la publicación de su reglamento (Decreto 296 del Ministerio del Interior y Seguridad Pública)

Fuerzas Armadas empiezan a cumplir funciones de control migratorio y policiales (Decreto 78 del Ministerio del Interior y Seguridad Pública)

Se inicia Proceso de Empadronamiento Biométrico (Resolución Exenta N° 25.425 del Ministerio del Interior y Seguridad Pública)

Se publica la Política Nacional de Migración y Extranjería (PNME), aprobada por el Decreto 181 del Ministerio del Interior y Seguridad Pública.

En el caso particular de las personas venezolanas, el CMW instó a Chile a garantizar su ingreso seguro, otorgar protección internacional y reconocer la condición de refugiadas según corresponda⁵⁵, en el contexto de la crisis social, económica y política que ha forzado su desplazamiento, enfatizando la necesidad de ampliar canales regulares y accesibles⁵⁶. La Oficina del ACNUR y la CIDH también se han pronunciado sobre las violaciones generalizadas de derechos humanos y la crisis multidimensional que enfrenta Haití, y han llamado a los Estados a implementar alternativas de protección internacional para personas haitianas, habilitando su residencia regular en el país de modo de evitar su devolución o retorno forzado⁵⁷.

III. Normativa y política migratoria en Chile

En sus artículos 1 y 19, la Constitución Política de la República reconoce la titularidad de los derechos humanos a todas las personas por regla general, sin distinguir por nacionalidad o situación migratoria. Al mismo tiempo, en el ámbito del trabajo, prohíbe cualquier discriminación que no se base en la capacidad o idoneidad personal, aunque señala que el Estado podrá exigir la nacionalidad chilena o límites de edad en

55. Declaración conjunta para el desarrollo de una respuesta regional a la llegada masiva de personas venezolanas a países del continente americano de la CIDH y comités, órganos y procedimientos especiales de la ONU, 5 de septiembre de 2018. Esta declaración fue adoptada de manera conjunta por los siguientes órganos: Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH); Comité de Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (CMW); Comité sobre los Derechos del Niño (CRC); la Oficina Regional para América del Sur del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), y el Relator Especial sobre los Derechos Humanos de los Migrantes de Naciones Unidas.

56. Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, Observaciones finales sobre el segundo informe periódico de Chile. CMW/C/CHL/CO/2, 11 de mayo de 2021, párr. 62.

57. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), Consideraciones de protección internacional con respecto a las personas que huyen de Haití. 2024, HCR/PC/HTI/2024/01, 20 de marzo de 2024; CIDH, Resolución N. 02/2021 “Protección de las Personas Haitianas en Movilidad Humana: Solidaridad Interamericana”, 24 de octubre de 2021.

determinadas circunstancias. En tanto, el Tribunal Constitucional se ha referido al deber del Estado de evitar cualquier diferencia de trato basada en la nacionalidad⁵⁸.

La Ley 21.325 de Migración y Extranjería, vigente desde 2022, regula el ingreso, estadía, residencia y egreso de las personas extranjeras en el país. La actual Ley establece una nueva institucionalidad a través del Servicio Nacional de Migraciones (SERMIG), además de los derechos y responsabilidades de las personas en movilidad. En su artículo 7 se refiere al principio de “migración segura, ordenada y regular” y el deber de promover que las personas extranjeras accedan a “las autorizaciones y permisos de residencia o permanencia necesarios para su estadía en el país, y para el desarrollo de sus actividades y el ejercicio de sus derechos”. El artículo 5 señala también la obligación de otorgar información íntegra, oportuna y eficaz en estas materias y el artículo 22 agrega que la política migratoria debería contribuir al “mantenimiento de altos índices de regularidad de la población migrante”.

En diciembre de 2023 se publicó la Política Nacional de Migración y Extranjería (PNME)⁵⁹ cuyo objetivo es la promoción de “una migración ordenada, segura y regular que contribuya al desarrollo del país, considere las necesidades de los territorios y fomente la integración armónica de las personas migrantes, así como el respeto de sus derechos”. Posteriormente, el Gobierno elaboró el *Plan Nacional de Acción* de esta política, que contempla 86 medidas que se deberían

58. “Desde el artículo 1º, inciso primero, de la Constitución se sostiene que ‘las personas nacen libres e iguales en dignidad y derechos’. Esta dignidad común desde el nacimiento de nacionales y extranjeros, exige una fuerte argumentación contraria que demuestre la necesidad, justificación y finalidad en un objetivo constitucionalmente legítimo que apodere a la Administración del Estado a realizar una diferencia de trato entre ellos”. Tribunal Constitucional, 04/07/2013, rol 2273-12, inconstitucionalidad, considerando 30º.

59. Los ejes son: 1) Regularidad migratoria; 2) Desarrollo económico y productivo; 3) Reunificación familiar; 4) Sujetos de protección internacional, complementaria y especial; 5) Seguridad, control de fronteras y crimen organizado; 6) Respuesta a los efectos migratorios derivados de emergencias, catástrofes y a consecuencia del cambio climático; 7) Integración e inclusión de las personas migrantes; 8) Chilenos en el exterior; 9) Fomento del multilateralismo y cooperación internacional, y 10) Gobernanza y gestión migratoria.

implementar a través de diferentes ministerios y servicios, entre los años 2023 y 2026. Además, se creó un Comité Asesor Interministerial, a cargo de la implementación de la política y su plan de acción, en el que el SERMIG cumple el rol de Secretaría Ejecutiva.

La Ley 21.325 regula los distintos permisos de residencia. En primer lugar, dispone que las personas que entren a Chile sin intenciones de quedarse, pueden acceder a un permiso de permanencia transitoria o “de turista” que se otorga cuando ingresan al país, por un período de 90 días (artículo 48). Excepcionalmente, el Estado puede exigir a los ciudadanos de determinados países una autorización previa o visa otorgada por un consulado chileno en el exterior (artículo 27). Así se ha dispuesto respecto de las personas venezolanas⁶⁰ y haitianas⁶¹, entre otras nacionalidades⁶². Por otra parte, las personas que tengan el propósito de establecerse o residir en Chile pueden solicitar un permiso de residencia temporal, por motivos laborales o desarrollo de una actividad productiva; existencia de vínculos familiares con nacionales o residentes y consideraciones humanitarias (artículo 68)⁶³. La ley indica que, por regla general, los permisos de residencia temporal deben ser solicitados

60. En el Decreto N° 237 del Ministerio del Interior y Seguridad Pública del 22 de junio de 2019, se detalla que la medida se justificó en el “éxodo masivo” desde Venezuela. Se estimó que la exigencia de visas consulares en Perú provocaría un aumento en los ingresos a Chile de personas venezolanas en calidad de turistas, junto con un alza de la irregularidad por sobreestadía.

61. Según se detalla en el Decreto N° 766 del Ministerio del Interior y Seguridad Pública del 9 de abril de 2018, la decisión se fundamentó, entre otras razones, en “el aumento sostenido de ciudadanos de origen haitiano que ingresan al país con fines declarados de turismo, pero permanecen en Chile en situación irregular”.

62. A nivel latinoamericano, Chile exige este tipo de visas a personas de Surinam, República Dominicana, Haití y Venezuela. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1145182&idVersion=2020-05-14>

63. Las diferentes subcategorías de residencia temporal son reguladas por el Decreto 177 de 2022 del Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Las subcategorías de residencia temporal son: reunificación familiar, desarrollo de actividades lícitas remuneradas, propósito de estudios, trabajadores de temporada, embarazadas, acuerdos internacionales, religiosos de cultos reconocidos, tratamiento médico, razones humanitarias, jubilados y rentistas, inversionistas, y negocios de múltiple entrada.

desde el extranjero, y que los titulares de un permiso de permanencia transitoria que se encuentren en el país no pueden cambiar su permiso por uno de residencia temporal, salvo excepciones (artículo 58)⁶⁴. Una vez instaladas en Chile, las personas extranjeras pueden solicitar un permiso de residencia definitiva que, por regla general, se otorga a quienes hayan sido titulares de un permiso de residencia temporal y residido regularmente por más de veinticuatro meses en Chile (artículo 78).

En relación con los permisos de residencia, el SERMIG reporta que en 2024 las solicitudes de residencia temporal acogidas a trámite aumentaron en un 45,4% respecto de hace 10 años (2015). En cambio, los permisos de residencia otorgados en 2024 disminuyeron en un 18,3% en comparación con aquellos otorgados en 2015⁶⁵. A pesar de que las modificaciones que introdujo la Ley 21.325 buscaban favorecer el ingreso de personas con permisos de residencia otorgados previamente, en la práctica, los datos de SERMIG (2025) evidencian que, en 2024, la proporción de permisos de residencia temporal otorgados dentro de Chile⁶⁶ sigue siendo mayor que los permisos solicitados fuera del país⁶⁷. Esta situación se podría deber a las dificultades que enfrentan las personas extranjeras que migran a Chile al momento de solicitar sus

64. El inciso primero del artículo 69 de la Ley 21.325 establece las siguientes excepciones a la regla general mencionada: “El permiso de residencia temporal se podrá conceder a quienes acrediten tener vínculos de familia con chilenos o con residentes definitivos, a aquellos cuya estadía sea concordante con los objetivos de la Política Nacional de Migración y Extranjería, y en otros casos debidamente calificados por la Subsecretaría del Interior mediante resolución, previo informe del Servicio”.

65. El SERMIG señala que se debe tener en cuenta que las cifras por año que se exponen sobre estas solicitudes no corresponden necesariamente al mismo universo de personas. Por ejemplo, un permiso otorgado en el año 2022 pudo haber sido acogido a trámite el año 2021 (2025).

66. Estas cifras excluyen los permisos de residencia temporal otorgados en procesos de regularización extraordinarios.

67. El SERMIG reporta que los permisos de residencia temporal otorgados dentro de Chile en 2024 ascienden a 85.028, mientras que los otorgados fuera de Chile corresponden a 56.796.

permisos de residencia desde el exterior⁶⁸. Por el contrario, el porcentaje más alto de permisos que proporciona el SERMIG corresponde a aquellos que pueden ser solicitados en Chile, como los que se otorgan por motivos de reunificación familiar y los permisos humanitarios para niños, niñas y adolescentes (SERMIG, 2025)⁶⁹.

También existen dificultades para acceder a los permisos de residencia en el país. Una es la excesiva demora en su tramitación. El SERMIG (2025) estimó que, en 2024, el 37,5% de los permisos de residencia temporal sobrepasaron el año de tramitación y que el 43,7% de las residencias definitivas otorgadas superaron los dos años de tramitación. Frente a esta situación, el Estado ha implementado medidas para reducir estos tiempos, entre ellas, el *Programa Rezago*⁷⁰. Sin embargo, los datos reportados por el Servicio (2025) evidencian un incumplimiento reiterado del plazo máximo de tramitación de los procedimientos administrativos que, según el artículo 27 de la Ley 19.880, no debería exceder los seis meses. Sobre este punto, la Corte Suprema ha tenido distintas posiciones a lo largo del tiempo. En una ocasión, el tribunal estimó que la demora excesiva en la tramitación de este tipo de permisos ameritaba ser indemnizada, por lo que ordenó al Estado reparar el daño moral ocasionado al haber aumentado la indefensión de la persona extranjera y “vulnerar la esfera de sus derechos fundamentales”⁷¹. En cuanto a las acciones de protección por esta tardanza, en ocasiones la

68. Este punto será revisado con mayor detalle al abordar el ejercicio de los derechos laborales de las personas migrantes.

69. Según reporta SERMIG (2025), entre mayo de 2022 y diciembre de 2024, las subcategorías migratorias de residencia temporal más numerosas son el permiso humanitario para niños, niñas y adolescentes (95.376), seguido por el de reunificación familiar (62.303), el de actividades lícitas remuneradas (54.329) y luego, los permisos por acuerdos internacionales (40.426).

70. En el marco del Programa Rezago se resolvieron, a febrero de 2025, 382.743 permisos que se encontraban pendientes al 31 de diciembre de 2022, equivalentes al 99,2% del total de solicitudes pendientes de tramitación a esa fecha y que estaban comprometidos en el Plan de Acción de la PNME (SERMIG, 2025).

71. Corte Suprema Rol 80206-2023. Sentencia del 7 de octubre de 2024. Considerando tercero.

Corte Suprema acogió este tipo de recursos⁷², mientras que en otras los rechazó argumentando que el plazo del artículo 27 de la Ley 19.880 “no es fatal y que debe interpretarse la norma en el sentido que obliga a la Administración a pronunciarse o concluir un procedimiento en un plazo razonable”⁷³.

Otra dificultad para acceder a los permisos de residencia dentro del país tiene que ver con lo complejo que es para las personas interesadas conseguir los documentos requeridos para tramitar los visados. Particularmente, en el caso de las personas venezolanas y haitianas⁷⁴ afrontan las demoras de sus propios países para responder los requerimientos y enviarlos a Chile⁷⁵, además de los costos⁷⁶, y en el caso de Venezuela es imposible gestionar esta documentación tras el cierre de su embajada en Santiago (julio de 2024) y el cierre de los servicios consulares de Chile en Caracas y Puerto Ordaz (enero de 2024). Como respuesta, el SERMIG ha flexibilizado la exigencia de documentos a personas haitianas para acceder a los visados, por ejemplo, aceptando certificados de nacimiento no legalizados o eximiendo a los solicitantes de residencia de adjuntar certificados de antecedentes penales en aquellos casos que ya han presentado este tipo de certificados

72. En las siguientes sentencias de la Corte Suprema este tipo de recursos fueron acogidos: Corte Suprema, Rol 144003-2020, sentencia del 5 de abril de 2021; Rol 32373-2022, sentencia del 31 de agosto de 2022; Rol 32858-2022, sentencia del 31 de agosto de 2022; Rol 46613-22, sentencia del 16 agosto de 2022.

73. Corte Suprema. Rol 115064-2022. Sentencia del 20 de marzo de 2023. Considerando décimo.

74. Entrevistas realizadas por el INDH a Luis Eduardo Thayer, director del Servicio Nacional de Migraciones (29 de julio de 2025); Patricia Rojas (25 de julio de 2025) y Michel-Ange Joseph, Presidenta del Consejo de Sociedad Civil del Servicio Nacional de Migraciones (18 de julio de 2025).

75. En el caso de las personas haitianas, resulta especialmente costoso y lento obtener los certificados de antecedentes penales.

76. Por ejemplo, el valor del pasaporte venezolano fluctúa entre los 120 y los 350 dólares por el pasaporte ordinario para menores de 3 años y el pasaporte que se tramita en un plazo más reducido que el ordinario para adultos, respectivamente (Infomigra, 2025).

previamente y no han vuelto a salir del país⁷⁷. En el caso de las personas venezolanas, entre otras medidas, el SERMIG resolvió aceptar pasaportes y documentos de identidad vencidos y comprobantes de pasaportes en trámite⁷⁸.

Diversas organizaciones de la sociedad civil⁷⁹ han expresado su preocupación por la situación de niños, niñas y adolescentes venezolanos, cuyas solicitudes de residencia han sido archivadas por no acompañar su pasaporte u otro documento de identidad, pese a que la normativa vigente establece que la ausencia de un pasaporte o documento de identidad “no será impedimento para su regularidad migratoria” (artículo 45 del Decreto 177). El ordenamiento jurídico venezolano establece el deber de entregar el documento de identificación nacional a partir de los 9 años⁸⁰, por lo tanto, para quienes son menores a esa edad, la única opción disponible para acreditar su identidad es la obtención de un pasaporte, lo que resulta muy difícil luego del cierre de la embajada de Venezuela en Chile.

El Director de SERMIG, Luis Eduardo Thayer, en entrevista con el INDH, reconoció las dificultades de acceso a documentación de los niños, niñas y adolescentes venezolanos, y señaló que, actualmente, “en los casos donde no se presenta el documento, (...) pedimos una carta explicativa de por qué no lo tiene (...) e igual le otorgamos la visa (...)”. Por otra parte, en el proyecto de ley conocido como “misceláneo” (Boletín 16.072-06)⁸¹, se propone que en estos casos se otorgue “la solicitud de residencia con el nombre que señale el Tribunal de Familia respectivo, el que ordenará su

77. Memorándum interno N° 1886/2024 del Servicio Nacional de Migraciones del 13 de mayo de 2024.

78. Circular 10 del Servicio Nacional de Migraciones del 16 de agosto de 2024.

79. Entre ellas, el SJM y las clínicas jurídicas de la Universidad Diego Portales y la Universidad Alberto Hurtado especializadas en la atención de casos de personas migrantes.

80. Ley Orgánica de Identificación de Venezuela, artículo 4.

81. Proyecto de ley que modifica la Ley 21.325 de Migración y Extranjería y otros cuerpos legales (Boletín 16.072-06). Oficio N° 20.059 del 26 de noviembre de 2024.

filiación al Servicio de Registro Civil e Identificación”. Según la abogada Gabriela Hilliger (SJM), este procedimiento podría llegar a demorar aún más la obtención de visados de niños, niñas y adolescentes que no cuenten con documentación de identidad, dada la sobrecarga actual de los tribunales de familia⁸².

En cuanto a la regularización de la condición legal, el número de personas que han accedido a esta posibilidad mediante los mecanismos disponibles ha disminuido. Mientras que entre 2018 y 2021 se regularizó la condición legal de 321.945 personas, entre enero de 2022 y junio 2025 la cifra bajó a 5.062 personas, lo que representa una disminución de 98,3%. Pese a que la Ley 21.325 contempla diferentes mecanismos de regularización⁸³, la Subsecretaría del Interior no ha implementado hasta la fecha ningún mecanismo colectivo o masivo como los que se aplicaron en 2018 y 2021, y solo ha resuelto regularizar casos calificados o por razones humanitarias. Del total de 15.683 solicitudes de este tipo ingresadas entre 2021 y junio de 2025, la Subsecretaría resolvió favorablemente 14, que equivale a cerca del 0,1% de las solicitudes presentadas. En diciembre de 2024, el Subsecretario del Interior informó que el gobierno estaba estudiando un mecanismo acotado de regularización migratoria. Este consideraría un universo de 182.000 personas que participaron en el proceso de empadronamiento entre junio de 2023 y febrero de 2024, quienes deberán acreditar arraigo laboral o familiar y no contar con antecedentes penales para optar a este proceso⁸⁴. Cuando el INDH consultó por la implementación de

82. Entrevista realizada por el INDH el 20 de agosto de 2025.

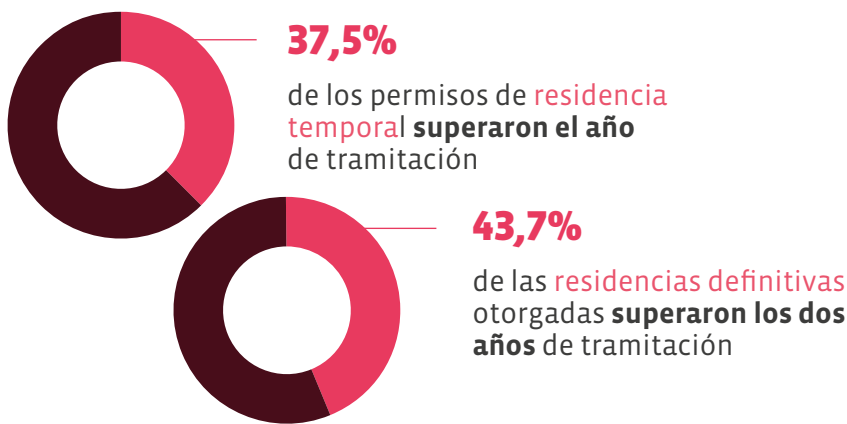
83. Según la ley migratoria vigente, el Subsecretario del Interior tiene la facultad de disponer el establecimiento de mecanismos de regularización, los que deben adoptarse “en concordancia con los objetivos de la PNME” (artículo 155 N° 8 de la Ley 21.325). Asimismo, el artículo 155 N° 9 establece la atribución del Subsecretario del Interior de otorgar permisos de residencia temporal a quienes se encuentren en el país “en casos calificados o por motivos humanitarios” con independencia de su situación migratoria.

84. La información fue entregada en el marco de la participación del Subsecretario del Interior en el evento ministerial del Proceso Cartagena +40, denominado Adopción de la Declaración y Plan de Acción Chile 2024-2034, por los 40 años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados (El Mostrador, 2024).

este mecanismo, la Subsecretaría del Interior informó que, a la fecha de la consulta, no había concluido la etapa de análisis, por ende, no era posible determinar una fecha estimada para su implementación⁸⁵.

DIFICULTADES PARA REGULARIZAR LA SITUACIÓN MIGRATORIA DE LAS PERSONAS EN MOBILIDAD

Excesiva demora en tramitación de visados



El plazo de tramitación no debería exceder los seis meses, según lo dispuesto en el artículo 27 de la Ley 19.880.

Fuente: SERMIG, 2025

Disminución en el acceso a mecanismos de regularización



*Hasta el 30 de junio de 2025

85. Oficio N° 16396 del Subsecretaría del Interior del 23 de julio de 2025, en respuesta al INDH.

IV. Integración, necesidades de las comunidades de acogida y acceso a derechos sociales sin discriminación

Las personas migrantes en Chile realizan una contribución fiscal neta positiva (Centro de Políticas Migratorias y Espacio Público, 2024; Banco Mundial, 2024)⁸⁶ y representan un aporte al crecimiento demográfico y económico del país⁸⁷. El Banco Mundial (2024) estima que la tasa de sostenibilidad fiscal de las personas migrantes es superior a la de la población nacional. Es decir, que por cada peso de beneficio social, aportan más en impuestos de lo que reciben del Estado, si se comparan con las personas nacionales. En 2024, la tasa para personas extranjeras era cercana a 1,6 versus la tasa de 1,012 para los chilenos.

La población extranjera también se caracteriza por su alta participación laboral y por tener mayores niveles educativos que la población nacional⁸⁸, sin que exista evidencia sobre el impacto negativo en las remuneraciones de la población nacional (CPM y Espacio Público, 2024; Centro de Políticas Públicas UC, 2023; Henríquez *et al*, 2025). Además, de acuerdo a CEPAL (2023), entre los años 2010 y 2020 “la migración neta pasó a constituir un componente fundamental de la dinámica poblacional, contribuyendo con un 35,2% del crecimiento demográfico total” (p. 23), compensando el descenso significativo de la natalidad y del crecimiento natural de la población nacional.

86. La contribución de las personas extranjeras por Impuesto Único de Segunda Categoría y del Impuesto Global Complementario, tributos que gravan las rentas asociadas al trabajo remunerado, ajustada al IPC de diciembre de 2024, tuvo una variación porcentual positiva de 20,8% entre 2017 y 2023, mientras que, en el caso de las personas nacionales, esta recaudación presentó una variación porcentual positiva de 4,5%, en el mismo período.

87. La población migrante contribuye “con un 10,3% del PIB chileno, superior a su peso poblacional (8,7%)”. Esto se debe a que “entre los migrantes hay más personas en edad de trabajar (82,7% vs. 66,6% en nativos), pero también a su mayor tasa de participación laboral (78,8% vs. 67,4%) y a su menor tasa de desempleo (7,1% vs. 8,7%)” (PorCausa, 2025).

88. Según el Censo 2024, la escolaridad promedio en el caso de la población migrante es de 11,5 años, mientras que en la población nacional es de 10,4.

Por otra parte, varias encuestas muestran los desafíos que presentan los procesos de integración y la percepción negativa de la población nacional sobre la migración en Chile. La Encuesta del Centro de Estudios Públicos (CEP) de 2025 reporta que el 55% de las personas encuestadas considera que existen conflictos muy fuertes entre las personas chilenas y migrantes en el país, lo que representa un aumento del 10% respecto a la Encuesta de 2023 (CEP, 2025). Un estudio realizado por la Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados en Chile (ACNUR, 2025) también identifica que aproximadamente el 90% de los encuestados percibe que las personas extranjeras han tenido un impacto significativo en el aumento de la criminalidad (2025). Según otro estudio realizado por la Corporación 3xi y Critería (2025), el 68% de las personas encuestadas percibe la migración como un problema para Chile. No obstante, este estudio también señala que existe una mayoritaria disposición positiva a interactuar con personas migrantes como compañeros de trabajo o estudio (85%), amistades de los hijos (81%), jefatura de trabajo (70%) o un vecino migrante (70%) (Critería, 2025). En opinión de la jefa de la Oficina Nacional de ACNUR, esto se debe a que “los temores que aparecen no surgen tanto de lo que pasa a nivel personal, sino de preocupaciones a nivel país, como que falten cupos en las escuelas, disminuyan las oportunidades de empleo o se sobre exijan los servicios públicos”⁸⁹.

En cuanto al posible impacto negativo para la población nacional del aumento en el acceso a servicios educativos y prestaciones de salud por parte de la población migrante, en junio de 2025 la Subsecretaría de Educación aclaró ante la Cámara de Diputados que las regiones con mayor concentración de matrículas de estudiantes extranjeros (Metropolitana, Tarapacá y Antofagasta) no presentan déficit de cupos

89. Estudio 3xi y Critería: Miedo y prejuicios marcan la percepción sobre los migrantes. Publicado el 26 de agosto de 2025. Disponible en <https://3xi.cl/estudio-3xi-y-criteria-miedo-y-prejuicios-marcan-la-percepcion-sobre-los-migrantes/>.

en matrícula educativa y que no existe ocupación total de cupos en el sistema educativo⁹⁰.

Por su parte, el Ministerio de Salud (MINSAL, 2025) sostuvo en esta misma instancia que, en general, las personas migrantes tienen un mejor estado de salud que la población nacional y tienden a acceder menos a estos servicios⁹¹. Adicionalmente, se ha observado que profesionales extranjeros efectúan una contribución en la provisión de servicios “en territorios más aislados y con un déficit de especialistas como ocurre en Puerto Montt y Antofagasta” (Centro de Políticas Migratorias y Espacio Público, 2024, p. 36). El MINSAL advierte que para el sistema de salud es más eficiente incluir a las personas migrantes oportunamente en lugar de restringir su acceso, pues limitar su atención puede representar un riesgo para la salud pública de toda la población⁹². Alicia Arias, jefa del Departamento de Salud, Pueblos Indígenas e Interculturalidad de la Subsecretaría de Salud Pública, aclara que no existe “un problema de financiamiento asociado a las personas indocumentadas (...) Nuestra preocupación es que puedan usar el sistema cuando deben hacerlo y no cuando están en situaciones de mayor agravamiento o complicaciones”⁹³.

A pesar de que la PNME declara tener como objetivo promover una migración ordenada, segura y regular que tenga en cuenta las necesidades de los territorios y fomente la integración armónica, hasta la fecha, el Estado está en deuda con la adopción de medidas concretas que permitan avanzar hacia este último objetivo y monitorear su

90. Presentación de la Subsecretaría de Educación ante la Comisión de Gobierno Interior de la Cámara de Diputados (junio de 2025) durante la discusión del proyecto de ley de reforma a la Ley 21.325 (Boletín 17474-06), disponible en https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmID=354424&prmTipo=DOCUMENTO_COMISION.

91. Presentación del Ministerio de Salud de junio de 2025, ante la Comisión de Gobierno Interior de la Cámara de Diputados durante la discusión del Proyecto de Ley de reforma a la Ley 21325 (Boletín 17474-06), disponible en: https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmID=353110&prmTipo=DOCUMENTO_COMISION.

92. Ídem.

93. Entrevista realizada por el INDH el 10 de julio de 2025.

cumplimiento. Al respecto, desde las organizaciones de la sociedad civil, las personas entrevistadas por el INDH coinciden en señalar que el Estado no ha adoptado suficientes acciones para evaluar y difundir las contribuciones de la migración al desarrollo económico y social del país⁹⁴. Además se advierte que la difusión de este tipo de información podría contribuir a contrarrestar estas percepciones negativas, además de favorecer la inclusión de las personas extranjeras y el reconocimiento igualitario de sus derechos (Banco Mundial, 2024; BID, 2024).

Los órganos de tratados de derechos humanos han recalcado la importancia de que el Estado desarrolle acciones para combatir la xenofobia y los estereotipos discriminatorios sobre las personas migrantes, especialmente en medios de comunicación. Un estudio del Banco Mundial (2024) añade la necesidad de “ampliar las oportunidades para que tanto las personas migrantes y refugiadas como locales se involucren entre sí en la vida diaria y cívica”, mediante el desarrollo de proyectos comunitarios que fortalezcan los vínculos de confianza y disminuir las barreras culturales entre los migrantes y las comunidades de acogida.

Las percepciones negativas de la población nacional sobre el fenómeno de la migración refuerzan la idea de que es preciso que el Estado adopte medidas para evaluar los impactos del alza de la población extranjera a nivel local y, conforme a esta evaluación, implemente acciones oportunas que respondan a las demandas de las comunidades. En este sentido, las municipalidades desempeñan un papel fundamental para responder “tanto a los desafíos de la integración con las comunidades de acogida como a los diversos servicios a los que buscan acceder las personas migrantes (salud, vivienda, empleo, asistencia social, entre otros)” (OIM y SERMIG, 2025).

94. Entrevistas realizadas por el INDH a Patricia Rojas (25 de julio de 2025), Michel-Ange Joseph (18 de julio de 2025), Juan Pablo González (8 de julio de 2025) y Eduardo Cardoza (21 de julio de 2025).

El Sello Migrante es una iniciativa del SERMIG, creada en 2015, cuyo propósito es “fortalecer la institucionalidad de los gobiernos locales en materia de inclusión, interculturalidad y acceso a derechos de las personas migrantes y refugiadas”. Hasta junio de 2024, 141 municipalidades adherían a este Sello⁹⁵. Al comprometerse, las municipalidades acceden a apoyos y asesoría del gobierno central para la recepción, gestión y resolución de casos, también a dispositivos territoriales que ejecuta el SERMIG y a la priorización de la comuna en proyectos desarrollados por el mismo servicio a nivel nacional (SERMIG, 2025b). Al respecto, el Banco Mundial (2024) ha señalado la necesidad de “profundizar la inversión en institucionalidad a nivel local, con el objetivo de incrementar cobertura, sostenibilidad y desempeño de programas como *Sello Migrante*” (p. 26).

El Centro de Políticas Migratorias junto con otros centros de estudios (2025) han advertido que “los municipios no cuentan con los recursos necesarios para avanzar de manera decidida en el acompañamiento e integración de las comunidades migrantes” (p. 13). Por su parte, el estudio *Indicadores de Gobernanza de la Migración a Nivel Local en la Municipalidad de Monte Patria* de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) señaló la necesidad de “establecer una unidad municipal responsable de diseñar e implementar políticas migratorias; diseñar una estrategia migratoria local definida en un documento programático que esté alineada con la Política Nacional de Migración y Extranjería (2023)” (p. 7).

Una investigación académica reciente que analiza la incorporación del enfoque de derechos humanos en la gestión local, da cuenta de la debilidad del actual marco normativo e institucional para mejorar la gobernanza migratoria al no considerar instancias de participación

95. Para adherirse, las municipalidades deben cumplir los siguientes compromisos: fortalecer la institucionalidad local que atiende a la población en movilidad humana; planificar capacitaciones y participar en las de SERMIG; generar políticas locales inclusivas y transversales enfocadas en la población migrante; fomentar la regularización de dicho grupo humano, y promover la creación de organizaciones o participación en instancias comunales.

territorial y local. El estudio revela la deficiencia de los canales de comunicación y de coordinación entre los distintos niveles de gobierno y que la oferta desarrollada por los municipios para trabajar con la población migrante “es fragmentada y fundamentalmente de carácter asistencial” (Colmenares *et al*, 2025, p. 31). Esto resulta problemático, en tanto estas instituciones deben responder a diario, con recursos limitados, a problemas, desafíos y necesidades de las comunidades de acogida que son complejos (Banco Mundial, 2024; OIM y SERMIG, 2025).

Al mismo tiempo, algunos barrios se han transformado, producto de la cantidad y diversidad de personas que los habitan, y eso ha favorecido el establecimiento de nuevos vínculos entre ellas, con posibilidades de intercambiar apoyos, experiencias y reconocerse en las diferencias (Centro de Políticas Migratorias y Espacio Público, 2024). Sin embargo, en algunas localidades, el malestar que se manifiesta respecto de la población extranjera se podría deber al incremento de la densidad habitacional en proyectos inmobiliarios que presionan la infraestructura territorial y los servicios disponibles⁹⁶ (Banco Mundial, 2024). Este tipo de problemas deben ser atendidos oportunamente por el Estado en su conjunto y en coordinación con los gobiernos locales y regionales –a través de políticas públicas que pongan al centro a las personas– para evitar un impacto negativo en el ejercicio de derechos, tanto de la comunidad de acogida como de la población migrante.

En 2021, el INDH observó con preocupación los actos de violencia y xenofobia ocurridos en Iquique, cuando un grupo de manifestantes destruyó y quemó las pertenencias de personas migrantes que vivían en la calle, luego de haber sido desalojados de la plaza en la que se encontraban acampando. Teniendo en cuenta este antecedente, urge que el Estado adopte medidas eficaces y oportunas para responder al elevado porcentaje de personas extranjeras que se encuentran en

96. Así se plantea, por ejemplo, en “Crisis migratoria: La realidad de Estación Central” 2024, la presentación de la Municipalidad de Estación Central ante la Asociación Chilena de Municipalidades <https://www.achm.cl/wp-content/uploads/2024/08/Crisis-Migratoria-La-Realidad-de-Estacion-Central.pdf>. Ver también <https://elpais.com/chile/2025-09-17/la-vida-comprimida-en-los-guetos-verticales-de-estacion-central.html>

situación de calle, respecto del total de personas en esa condición, particularmente, en las regiones de Tarapacá (48,3%), Arica y Parinacota (26,6%) y Antofagasta (19,4%), según cifras del Censo 2024 (INE, 2025). En particular, destinar el máximo de sus esfuerzos a la entrega de soluciones alternativas de alojamiento que garanticen derechos y una convivencia armónica con sus vecinos y vecinas.

Acceso a derechos sociales en condiciones de igualdad y sin discriminación

La actual Ley de Migración, en su artículo 3, dicta el deber del Estado de “proteger y respetar los derechos humanos de las personas extranjeras que se encuentren en Chile, sin importar su condición migratoria” y de asegurar a las personas extranjeras “la igualdad ante la ley y la no discriminación”. El mismo artículo señala que

el Estado se compromete a adoptar todas las medidas, hasta el máximo de los recursos disponibles y por todo medio apropiado, para lograr la plena efectividad de los derechos reconocidos en la Constitución Política de la República, las leyes y los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes, para lo cual podrá recurrir, si ello no fuere posible, a la asistencia y cooperación internacional.

Por su parte, la PNME y las políticas sectoriales en materia de salud y educación han contribuido a consolidar el principio de que los derechos sociales deben ser reconocidos en igualdad de condiciones a las personas extranjeras. Los ministerios de Salud, Educación y Trabajo han desarrollado acciones para ejecutar las normas y políticas mencionadas, estableciendo ajustes a la regulación administrativa y a las prácticas para erradicar barreras de acceso, y han capacitado al personal que presta servicios relacionados.

No obstante, aún existen barreras que impiden ejercer plenamente estos derechos, las que afectan de manera diferenciada a grupos que sufren formas exacerbadas de discriminación, como las mujeres, niños, niñas y

adolescentes migrantes, personas adultas mayores y personas LGBTIQ+, según se detallará a continuación⁹⁷. En este ámbito, preocupa el alto porcentaje de personas extranjeras que se encuentran en situación de pobreza multidimensional y sus mayores niveles de carencias específicas en el ejercicio de derechos sociales, diferencias que se acentúan en el caso de personas en situación de informalidad laboral (SERMIG, 2023; Banco Mundial, 2024). Según la Encuesta CASEN 2022, el porcentaje de personas en situación de pobreza multidimensional representa un 29,6% del total de personas extranjeras, cifra que casi duplica al porcentaje de población nacional en esta situación (15,7%). De acuerdo con el Banco Mundial (2024), estas brechas se mantienen entre las personas que llevan más de cinco años de permanencia en el país, lo que “da cuenta de un potencial problema estructural de integración” (p. 9).

En el caso específico de las personas migrantes en situación irregular, para facilitar el acceso a servicios y prestaciones sociales, la Ley 21.325 estableció que cualquier institución u organismo previsional o de salud privado, o establecimiento de educación público o privado, deberá solicitar al Servicio de Registro Civil e Identificación la asignación de un Rol Único Nacional (RUN), previo enrolamiento de la persona (artículo 44). En el contexto de la implementación de este mecanismo de registro, Eduardo Cardoza (MAM) y Juan Pablo González (SJM) observan que las personas en situación irregular temen que los datos sean utilizados por

97. Consejo de Derechos Humanos, Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes. Formas de ampliar y diversificar los mecanismos y programas de regularización para mejorar la protección de los derechos humanos de los migrantes. A/HRC/53/26, 20 de abril de 2023.

la autoridad migratoria para aplicar sanciones o expulsiones⁹⁸, lo que desincentiva su uso⁹⁹.

El Registro Civil reporta que entre 2022 y junio de 2025 ha recibido 480.724 solicitudes de RUN de distintas instituciones habilitadas, pero solo 83.627 personas se han enrolado para incorporarse en el Registro, lo que equivale al 17,4% de las solicitudes ingresadas¹⁰⁰. El bajo porcentaje de enrolamiento se puede atribuir a varios factores, como el temor de las personas en situación irregular a ser sancionadas, las limitaciones de horario del Registro Civil para este trámite (exclusivamente de 12:00 a 13:00), la falta de claridad sobre cómo hacerlo, y las distancias que las personas deben recorrer para acudir a las oficinas que ofrecen el servicio¹⁰¹.

Otra barrera para el acceso a prestaciones sociales es la exclusión del Registro Social de Hogares (RSH) de las personas extranjeras sin RUN, ya sea porque se encuentran en situación irregular o con su permiso de residencia en trámite, incluidos niños, niñas y adolescentes que se encuentren en esta condición¹⁰². El RSH es una herramienta clave en el sistema de protección social de Chile, cuyo objetivo es caracterizar

98. El artículo 144, inciso 3° de la Ley 21.325 establece que en cumplimiento de sus funciones, el Servicio Nacional de Migraciones, la Policía de Investigaciones de Chile, Carabineros de Chile y el Servicio de Registro Civil deberán celebrar convenios para facilitar al SERMIG la información disponible de las personas extranjeras en el país. Con ese fin, “dichas instituciones deberán otorgar al Servicio acceso a sus registros, bases de datos y toda otra información de extranjeros, cualquiera que sea su calidad migratoria. Esta información será remitida por el Servicio a la Subsecretaría, a través de los medios y con la periodicidad que esta última determine”.

99. Entrevistas realizadas por el INDH a Juan Pablo González del SJM (8 de julio de 2025) y Eduardo Cardoza del MAM (21 de julio de 2025).

100. Carta N° 2231 del 25 de agosto de 2025 del Servicio de Registro Civil e Identificación en respuesta a solicitud de transparencia del INDH.

101. Información disponible en https://www.registrocivil.cl/media/articulo44/PDF/Listado_Oficinas_Art_44.pdf.

102. Manual de Aplicación del Formulario de Ingreso al Registro Social de Hogares del Ministerio de Desarrollo Social (pág. 49), aprobado por la Resolución Exenta N° 183 del 3 de marzo de 2022 del Ministerio de Desarrollo Social y Familia.

socioeconómicamente a la población y facilitar los procesos de selección de personas beneficiarias de subsidios, aportes y programas sociales.

La Ley 20.379 establece que el Registro permite “la caracterización socioeconómica de la población nacional, según lo establezca un reglamento expedido a través del Ministerio de Planificación, suscrito, además, por el Ministro de Hacienda”. El reglamento (Decreto 22 del Ministerio de Desarrollo Social de 2015) precisa en su artículo 3 que el concepto de población nacional incluye a todas las “personas naturales que residan en el territorio nacional”¹⁰³. Además, el artículo 15 del mismo decreto establece que “la solicitud de ingreso al Registro Social de Hogares se iniciará a petición expresa de cualquier integrante mayor de edad de una unidad de análisis”¹⁰⁴. En consecuencia, ni la Ley ni el reglamento mencionado fijan excepciones o restricciones de acceso con base en la nacionalidad o la situación migratoria de las personas que residen en Chile, ni exigen el RUN como requisito de ingreso.

103. Sobre si el concepto de residencia se circunscribe a quienes tiene un permiso o no, la Corte Suprema ha interpretado que “para distinguir a extranjeros transeúntes de aquellos que no lo son, ha de estarse al ánimo de permanencia, y, para tal efecto, habría de considerarse elementos como la residencia o la circunstancia de aceptar un empleo, entre otras análogas, debiendo realizarse dicha determinación según los antecedentes de cada caso particular”. (Corte Suprema, roles 14948-13, 4721-22 y 152204-22) Rol 20.705-2024, sentencia del 24 de abril de 2025. En particular, la misma Corte señaló, al referirse a un grupo de personas que no eran titulares de un permiso de residencia, que “no puede pasar inadvertido que la compareciente y su grupo familiar se han avecindado en el país desde hace ya varios años, incluso incorporándose a los sistemas de salud y educación, circunstancia que esta Corte considera acreditada mediante la ponderación en conciencia de los antecedentes que obran en el presente cuaderno, conforme lo dispone el citado artículo 12 de la Constitución. Así las cosas, esto es, residiendo el grupo familiar en el territorio nacional con ánimo de permanencia, entonces el niño no ha podido quedar comprendido en la situación de excepción del N° 1 del artículo 10 de la Constitución, motivo por el cual deberá acogerse el reclamo interpuesto”. Corte Suprema, Rol N° 4.721-2022.

104. Cada unidad de análisis incluye a todas las “personas o grupos de personas, unidas o no por vínculo de parentesco, que compartan un presupuesto de alimentación común” (artículo 3 del Decreto 22).

Sin embargo, a nivel administrativo, el Manual de Aplicación del Formulario de Ingreso al Registro Social de Hogares¹⁰⁵ señala que “aquellas personas extranjeras que no dispongan de RUN chileno no pueden ser ingresadas al Registro Social de Hogares” (p. 49), aunque no detalla el fundamento legal de esta exclusión. Es decir, por la vía administrativa se restringe una dimensión que ni la Constitución ni la ley han indicado restringir o excluir. En particular, preocupa esta exclusión por el eventual incumplimiento de la obligación de garantizar las prestaciones a estos niños, niñas y adolescentes en igualdad de condiciones que los nacionales, incluyendo aquellos en situación irregular, tal como lo exige la Ley 21.325 (arts. 4, 16, inciso final y 17) y la Ley 21.430 sobre garantías y protección integral de los derechos de la niñez y adolescencia (art. 8, inciso 2° y art. 19).

Según el Ministerio de Desarrollo Social y Familia (MDSF, 2022), durante 2021, 147 programas registrados en el Banco Integrado de Programas Sociales y No Sociales hicieron uso del RSH para identificar a su población objetivo o seleccionar a su población beneficiaria y del total de programas, 49 estaban orientados a atender distintas necesidades de niños, niñas y adolescentes (MIDESO, 2022). Pese a que, en 2024, este Ministerio avanzó en incorporar a niños, niñas y adolescentes con RUN chileno, hijos de padres, madres o tutores en situación irregular¹⁰⁶, se sigue excluyendo de este registro a quienes no tienen RUN.

En el ámbito legislativo, suscita preocupación el avance de dos proyectos de ley que, de aprobarse, podrían introducir nuevas limitaciones al ejercicio de derechos sociales de las personas extranjeras. En primer lugar, el proyecto de ley “misceláneo” que modifica la Ley de Migración y Extranjería, y otros cuerpos legales (Boletín 16072-06). Este proyecto fue iniciado por Mensaje del Presidente de la República del 10 de julio de 2023. Según se desprende del mismo

105. Aprobado por la Resolución Exenta N° 183 del 3 de marzo de 2022 del Ministerio de Desarrollo Social y Familia.

106. Protocolo para el ingreso y actualización al Registro Social, aprobado por la Resolución N° 0117 de febrero de 2024 del Ministerio de Desarrollo Social y Familia.

el Ejecutivo buscaba efectuar modificaciones puntuales para fortalecer el control migratorio y regular aspectos que fueron omitidos por la actual normativa migratoria, como el procedimiento para acreditar filiación e identidad de niños, niñas y adolescentes. Pero durante su tramitación, el proyecto ha experimentado numerosas modificaciones, introducidas mediante indicaciones de distintos parlamentarios, las cuales han sido aprobadas en el proceso. Entre estas modificaciones figuran disposiciones orientadas a priorizar a las personas chilenas en la garantía y protección de distintos derechos¹⁰⁷, exigir a los establecimientos de salud y educacionales el enrolamiento obligatorio en el Registro Civil a quienes se encuentren en situación migratoria irregular (modificaciones a los artículos 15 y 17 de la ley migratoria¹⁰⁸) y establecer el deber del Registro Civil de compartir estos datos con la autoridad migratoria y policías (nuevo numeral 8 del artículo 165).

Según lo observado por un conjunto de agencias de Naciones Unidas en su presentación remitida al Senado¹⁰⁹, estas normas contravienen la Convención sobre los Derechos del Niño, la Ley 21.430 sobre Garantías de la Niñez, otros instrumentos internacionales ratificados por Chile y los estándares que demandan la separación estricta entre los datos recogidos en servicios de salud y aquellos utilizados para el control migratorio. Las mencionadas agencias advirtieron sobre otras normas

107. La propuesta legal aprobada en la Cámara modifica normas de la Ley 21.325, estableciendo el deber de proteger y respetar los derechos de las personas migrantes “sin desmedro de los derechos de los nacionales” (nuevo artículo 3), disponiendo la priorización de nacionales para el ejercicio del derecho a la educación en establecimientos de educación básica y media, y suprimiendo la disposición que garantiza la igualdad de acceso a la educación superior y la gratuidad universitaria a estudiantes extranjeros (nuevo artículo 17).

108. Según lo que dispone la ley vigente, las instituciones u organismos del Estado solicitan al Servicio de Registro Civil el enrolamiento de los extranjeros que carezcan de RUN, pero de forma simultánea y voluntaria, las personas deben ir al Servicio para captar sus huellas digitales, datos biométricos y fotografías.

109. Presentación de ACNUR, Oficina Regional de ACNUDH, ONU MUJERES, OIM y UNICEF. Observaciones al proyecto de ley “que modifica la Ley 21.325, de Migración y Extranjería, y otros cuerpos legales, en las materias que indica” Boletín 16072-06. https://tramitacion.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php?boletin_ini=16072-06

del proyecto que limitan el ejercicio igualitario del derecho a la vivienda adecuada¹¹⁰. Todas estas disposiciones podrían tener un “impacto desproporcionado en la restricción de derechos de mujeres y niñas en movilidad humana, debido a la discriminación múltiple que enfrentan, constituyendo un retroceso en la obligación estatal de protección de sus derechos”¹¹¹.

Durante la tramitación del proyecto (Boletín 16072-06), el Gobierno presentó indicaciones para suprimir las disposiciones que buscaban priorizar a las personas chilenas en el acceso a prestaciones y servicios educativos y de salud, reemplazándolas por otras dirigidas a clarificar que la situación migratoria irregular no se debería considerar como un factor adicional para acceder a estas prestaciones, sino que todas las personas deberían ser calificadas según sus condiciones socioeconómicas o de vulnerabilidad¹¹². A pesar de que esta parece una propuesta adecuada para garantizar el principio de no discriminación, el problema que se podría producir en la práctica es que, debido a la exclusión vigente de las personas en situación irregular del RSH, instrumento que permite llevar un registro y evaluar la situación de mayor o vulnerabilidad social y económica de los hogares en Chile, todas las personas en situación irregular podrían terminar siendo excluidas, por no estar inscritas en ese Registro. A esto, se suma la exigencia de enrolamiento para acceder a las prestaciones, de acuerdo con lo que dispone el artículo 44 de la Ley 21.325, mecanismo que, hasta ahora –por los problemas mencionados– no ha contribuido a un mejor y mayor acceso a prestaciones sociales.

Actualmente, para garantizar el derecho a la educación y a la salud de este grupo de personas, servicios como FONASA y Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI) han creado mecanismos de acceso alternativos, que no se basan en la información que reporta el RSH, lo

110. Ídem, p. 13.

111. Ídem, p. 11.

112. Boletín de Indicaciones disponible en https://tramitacion.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php?boletin_ini=16072-06.

que ha sido mal interpretado como una forma de priorizar a niños, niñas y adolescentes extranjeros por sobre la población nacional.

En el caso de la JUNJI, por ejemplo, establece cinco prioridades¹¹³ para asignar matrículas en jardines infantiles (Res. Ex. N° 15). Cuando se ingresa la postulación de un niño o niña en el Sistema de Inscripción y Matrícula (SIM) se le asigna una *prioridad institucional* de acuerdo con ciertas características declaradas del niño o la niña. Luego, JUNJI realiza el ordenamiento y selección de matrículas en jardines infantiles basado en un algoritmo que combina la prioridad asignada al momento de la inscripción con otros factores. En la “Prioridad N°1” existen nueve variables para calificar a los niños, niñas y adolescentes, una de ellas es la situación de inmigración irregular o familia refugiada¹¹⁴. En este sistema creado por la JUNJI, aquella es la única variable de vulnerabilidad aplicable para niñas y niños migrantes en situación irregular, puesto

113. Prioridad N° 2: niños y niñas pertenecientes a hogares que están bajo el tramo del 60% de calificación socioeconómica del RSH, y cumplen con al menos una característica asociada a privación de libertad, problemas de salud grave o discapacidad, entre otras. Prioridad N° 3: niños y niñas pertenecientes a hogares que están bajo el tramo del 60% de calificación socioeconómica del RSH, y cumplen con al menos una característica asociada a pueblo originario u hogar monoparental. Prioridad N° 4: niños y niñas pertenecientes a hogares que están bajo el tramo del 60% de calificación socioeconómica del RSH, pero no cuentan con ninguna característica que les permita pertenecer a las prioridades institucionales 1, 2 y 3. Prioridad N° 5: familias que se ubican sobre la línea de corte del 60% en el RSH o no cuentan con este dato.

114. Las variables son: i) niños/as vulnerados en sus derechos con medida de protección emitida por tribunales de familia o medidas de protección administrativas implementada por las Oficinas Locales de la Niñez (tienen cupos garantizados); ii) hermana/o de párvulo matriculado en la unidad educativa en la cual se inscribe (tienen prioridad garantizada); iii) hija/o de funcionarias/os inscritos en la misma unidad educativa donde desempeña sus funciones, de administración directa o vía transferencia de fondos (prioridad garantizada); iv) niña/o perteneciente al Sistema Intersectorial de Protección Social (Subsistema Chile Seguridades y Oportunidades (SSyOO) o Subsistema Chile Crece Contigo (ChCC)); v) niña/o bajo protección del Servicio Nacional de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia; vi) niña/o vulnerable en sus derechos, en casa de acogida del Servicio Nacional de la Mujer y Equidad de Género (SernamEG); vii) niña/o en situación irregular de inmigración o familia refugiada; viii) hija/o de madre o padre con el cuidado personal del niño/a, estudiante de enseñanza básica o media, que se inscribe en una sala cuna para que estudie contigo (PEC); ix) hija/o de madre o padre con el cuidado personal del niño/a, que estudie en Universidad en convenio con la Junta Nacional de Jardines Infantiles.

que no están inscritos en el RSH ni tienen acceso a otros sistemas de caracterización social del Estado. En síntesis, dentro de una de las cinco prioridades institucionales de la JUNJI, compuesta por nueve variables posibles de calificación, una de ellas es para consignar la condición de migrante en situación irregular. Esto se desarrolló para registrar una vulnerabilidad que de otro modo no tiene cómo ser considerada. El peso específico de esta variable resulta en que, en la ponderación final, la “Niña en situación irregular de inmigración o de familia refugiada tenga un peso relativo menor, a pesar de que se le considere dentro de la “Prioridad 1”.

Al respecto, la vicepresidenta ejecutiva de la JUNJI informó que, en promedio, los niños chilenos registran “tres vulnerabilidades, mientras que los niños en situación irregular solo una, lo que hace que estos últimos queden al final de la lista y tengan menor prioridad para la matrícula”. Esto explicaría que “sólo el 2,8% de los niños matriculados en la JUNJI corresponda a niños en situación de inmigración irregular” y representa “una limitación estructural que afecta particularmente a los niños y niñas migrantes en situación irregular”¹¹⁵.

Ante este panorama, es fundamental al menos incluir a los niños, niñas y adolescentes migrantes en situación irregular en el principal instrumento de registro en el ámbito de la protección social en el país, el RSH, con la finalidad de no entorpecer su acceso a las prestaciones y servicios a los que legalmente tienen derecho y, al mismo tiempo, evitar la proliferación de decisiones administrativas con criterios diversos y eventualmente discriminatorios.

Finalmente, preocupa el avance en la tramitación del proyecto que modifica la Ley de Migración y Extranjería, para restringir el acceso de inmigrantes en situación irregular a beneficio de cargo fiscal (Boletín

115. Informe de la Comisión de Gobierno Interior, Nacionalidad, Ciudadanía y Regionalización, recaído en el proyecto de ley que modifica la Ley N° 21.325, de Migración y Extranjería, para restringir el acceso de inmigrantes en situación irregular a beneficios de cargo fiscal.

N° 17.474-06). Durante la discusión de este proyecto, el MINSAL¹¹⁶, el MINEDUC¹¹⁷ y la JUNJI¹¹⁸ aportaron antecedentes para aclarar que no existen acciones dispuestas por el Estado que prioricen a la población extranjera en el acceso a salud y educación. También se advirtieron las consecuencias que podrían tener las disposiciones del proyecto en el ejercicio igualitario de derechos y su negativo impacto para toda la población en el ámbito de la salud pública.

A continuación, se revisarán las medidas adoptadas por el Estado para garantizar derechos sociales específicos y los desafíos observados para su pleno ejercicio.

a. Derechos laborales

El artículo 14 de la Ley 21.325 establece que las personas extranjeras gozarán de los mismos derechos laborales que las personas chilenas, sin perjuicio de los requisitos y sanciones estipulados en la misma Ley, y precisa que los empleadores deben cumplir con todas sus obligaciones laborales en relación con estas personas, incluidas aquellas en situación migratoria irregular. Además, la PNME considera entre sus objetivos promover la inclusión laboral; fortalecer la fiscalización para prevenir y sancionar condiciones precarias de contratación y desempeño laboral; prevenir la vulneración de derechos fundamentales en el trabajo; capacitar a empleadores respecto de estos derechos; fortalecer la formación sindical y el diálogo social; difundir información a la

116. Presentación de la División de Políticas Públicas y Promoción de la Subsecretaría de Salud Pública de junio de 2025, ante la Comisión de Gobierno Interior de la Cámara de Diputados y Diputadas durante la discusión del proyecto de ley de reforma a la Ley 21325 (Boletín 17474-06), en https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmID=353110&prmTipo=DOCUMENTO_COMISION.

117. Presentación de la Subsecretaría de Educación de junio de 2025, ante la Comisión de Gobierno Interior de la Cámara de Diputados y Diputadas durante la discusión del proyecto de ley de reforma a la Ley 21.325 (Boletín 17474-06), disponible en https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmID=354424&prmTipo=DOCUMENTO_COMISION.

118. https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmID=355720&prmTipo=DOCUMENTO_COMISION.

población migrante en materia previsional, y promover la suscripción de convenios de seguridad social.

En esta línea, el Ministerio del Trabajo y Previsión Social (MINTRAB) elaboró la *Ruta de la Empleabilidad para Personas Migrantes y Refugiadas*, su política sectorial orientada a promover el acceso al empleo formal y el ejercicio de los derechos laborales de esta población¹¹⁹. Según reporta el SERMIG (2025a), en agosto de 2025, esta política se encontraba en la etapa final de revisión y validación. Paralelamente, el MINTRAB ha desarrollado otras iniciativas para promover los derechos laborales de las personas migrantes y su acceso a la seguridad social, entre ellos, la herramienta digital *Aula Previsional Migrante* y un programa de formación, con el apoyo técnico de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), dirigido a empleadores y organizaciones de trabajadores¹²⁰.

Desde 2019, el SERMIG, junto con la Dirección del Trabajo, ACNUR, OIM y OIT han desarrollado la iniciativa *Compromiso Migrante*, un reconocimiento a empresas, instituciones y gremios que demuestran su adhesión a los principios de interculturalidad, inclusión y no discriminación. Las organizaciones se comprometen a desarrollar mecanismos internos para coordinar y ejecutar acciones que fomenten la inclusión, interculturalidad y la no discriminación; diseñar un plan de capacitación y sensibilización para su personal, además de políticas internas que aseguren buenas prácticas laborales y promover la participación de las y los extranjeros en sus estructuras internas. Hasta 2024, 149 organismos de derecho privados se habían sumado a la iniciativa (SERMIG, 2025c).

Desde los gobiernos locales se han implementado iniciativas de apoyo a la inserción laboral y el desarrollo de emprendimientos. Entre ellos, el programa *AMA* (Municipalidad de Arica), cuyo objetivo es desarrollar

119. Oficio 1467 del 5 de agosto de 2025 de la Subsecretaría del Trabajo en respuesta a solicitud de información del INDH.

120. Ídem.

habilidades y destrezas de competencias laborales y personales que contribuyan en la formación de oficios; el programa de recepción y acogida de la comunidad afgana (Municipalidad de El Bosque) busca apoyar la inserción laboral de mujeres de esa nacionalidad; la incubadora de cooperativas de trabajo *Jatún Newén* (Municipalidad de Recoleta); la *Escuela de Mujeres Catherine Flon* (Municipalidad de San Joaquín) dirigida a apoyar la inserción laboral de mujeres haitianas, y las capacitaciones en oficios para personas migrantes (Municipalidad de Quinta Normal), entre otras (SERMIG, 2024). Adicionalmente, la Municipalidad de Santiago, en colaboración con ACNUR, desarrolló el proyecto *Santiago Cocina* para apoyar a emprendedores con insumos, capacitaciones y financiamiento, y ya ha beneficiado a más de 130 personas (ACNUR, 2025).

Desde el ámbito privado, la *Guía de Reclutamiento Responsable de Personas Migrantes en el Sector Agroalimentario*¹²¹ elaborada a través de un diálogo entre empresas, autoridades, especialistas y organizaciones de la sociedad civil, se propuso fortalecer y promover condiciones de trabajo decente para las personas trabajadoras migrantes en el sector frutícola chileno. En este documento se admite que el sector depende en gran medida de personas trabajadoras migrante, que sostiene el funcionamiento continuo de las faenas agrícolas, especialmente durante las temporadas de cosecha.

Por otra parte, uno de los principales desafíos que se observan dice relación con el acceso a empleos formales para las personas extranjeras. Pese a que la ley migratoria reconoce los derechos laborales en igualdad de condiciones, la misma normativa establece sanciones para quienes trabajen remuneradamente sin contar con un permiso migratorio y para los empleadores que contraten a trabajadores que se encuentren en esta condición. Las y los trabajadores pueden ser multados con pagos que varían entre media y 5 UTM.

121. La Guía fue realizada por la Fundación Casa de la Paz, junto con Fundación Avina y con el apoyo de la Delegación de la Unión Europea en Chile, en el marco del proyecto Periplo, que aborda los derechos laborales de las trabajadoras y trabajadores migrantes.

Según datos del SERMIG, entre 2023 y junio de 2025 se han aplicado 9.796 sanciones a trabajadores sin autorización para desarrollar actividades remuneradas. Por su parte, los empleadores, pueden recibir multas que van de 1 a 100 UTM, según el tamaño de la empresa, por cada persona contratada en estas condiciones; SERMIG reporta que, entre 2023 y junio de 2025, se cursaron 872 de estas sanciones, cifra significativamente inferior a las sanciones aplicadas a los trabajadores extranjeros.

Sobre la normativa que sanciona a las personas migrantes por carecer de este tipo de permisos, Patricia Rojas (ASOVEN) señala que limita el ejercicio de su derecho al trabajo y a sus medios de vida. Añade que, en este contexto, la exigencia de arraigo laboral para acceder a mecanismos de regularización –según lo anunciado por el gobierno– constituye “una dicotomía que no se ha resuelto y que no se está trabajando en resolver, sino que en sancionar”.

En este sentido, uno de los mayores obstáculos que se identifican transversalmente para el ejercicio de los derechos laborales de las personas extranjeras es la situación de irregularidad migratoria y el círculo de precariedad que genera. “Sin RUT, no hay contrato; sin contrato, no hay RUT. Es un círculo sin salida”, señala un ingeniero venezolano (Resumen, 2025).

Asimismo, la situación migratoria incide en las posibilidades de desarrollar otras actividades remuneradas, como la constitución formal de emprendimientos o trabajos por cuenta propia y formalizar este tipo de actividades. Así, por ejemplo, para iniciar actividades, el Servicio de Impuestos Internos exige a las personas extranjeras contar con cédula de Identidad y permiso de residencia “que le permita iniciar negocios o labores en el país, susceptibles de producir rentas de Primera o Segunda Categoría de la Ley de la Renta” (SII, 2025).

Según precisa Juan Pablo González (SJM), la aplicación de la normativa vigente ha dificultado la obtención del permiso de residencia a quienes ya están asentados en el país y cuentan con una oferta laboral o están trabajando. Este problema afecta particularmente a aquellas personas

en una situación de mayor vulnerabilidad socioeconómica, pues no pueden costear su salida y estadía en el extranjero, mientras se tramita su permiso.

Tanto Juan Pablo González (SJM) como Eduardo Cardoza (MAM), mencionan los obstáculos asociados a la tramitación de estos permisos estando fuera del país, especialmente para quienes se desplazan en el contexto de crisis generalizadas, como ocurre en el caso de Venezuela y Haití. Asimismo, observan que las demoras en el otorgamiento de los permisos y brechas para acceder a información sobre los requisitos exigidos de los visados, generan desincentivos para la contratación de personas extranjeras y su ingreso al país mediante los canales regulares disponibles¹²².

De acuerdo con los datos del SERMIG, a partir de la entrada en vigor de la nueva ley migratoria, se observa una disminución en la proporción de visados asociados a actividades remuneradas respecto del total de permisos de residencia temporal¹²³. Entre mayo de 2022 y diciembre de 2024 este tipo de permisos representaron solo el 20,8% del total de permisos otorgados, y ocuparon el tercer lugar respecto de las demás subcategorías de residencia temporal (SERMIG, 2025). Por el contrario, entre los años 2018 y 2021, mientras estaba vigente la normativa que autorizaba la solicitud de este tipo de visados en territorio nacional (DL 1094), los permisos asociados a una actividad remunerada¹²⁴ superaban el 53% del total de los visados otorgados (SERMIG, 2025b). Estas cifras demuestran que la modificación normativa que impide la obtención de un permiso de residencia en territorio nacional ha impactado especialmente las solicitudes de permisos para actividades

122 Esta información fue proporcionada por Juan Pablo González (8 de julio de 2025) y Eduardo Cardoza (21 de julio de 2025) en entrevista con el INDH.

123. Este porcentaje comprende la suma de los visados para actividades remuneradas lícitas, negocios, inversionistas y trabajo de temporada.

124. Específicamente las residencias temporarias por motivos laborales de inversionistas, sujeta a contrato, honorarios y profesional/técnico. A diferencia de estos, los permisos como el de reunificación familiar o por motivos humanitarios, sí pueden ser solicitados en Chile.

remuneradas, a diferencia de permisos como el de reunificación familiar o por motivos humanitarios, que sí pueden ser solicitados en Chile.

La ausencia de un contrato de trabajo puede originar múltiples problemas, entre ellos, “la precariedad en el empleo, acceso limitado a la protección social, dificultades para interactuar con el sistema financiero, y obstáculos en el arrendamiento de viviendas en el mercado formal, entre otros problemas” (MDSF, 2024, p. 21).

En cuanto a los niveles de informalidad laboral de la población extranjera, los datos de la Encuesta CASEN 2022 revelan que, tras la pandemia por COVID 19, el porcentaje de informalidad laboral de las personas migrantes llegó a 37%, es decir, 7,6 puntos porcentuales sobre el de las personas nacidas en Chile¹²⁵. En tanto las cifras del INE (2025) indican que la tasa de ocupación informal de las mujeres es 5,9 puntos porcentuales superior a la de los hombres¹²⁶.

Otro elemento que han destacado estudios recientes es que la mayor informalidad laboral de las personas migrantes se relaciona con su significativa participación en trabajos a través de plataformas¹²⁷. Según el Observatorio del Contexto Económico (OCEC) de la Universidad Diego Portales, que analiza la Encuesta Nacional de Empleo, en el trimestre enero-marzo 2025, las personas migrantes que trabajan en plataformas representan el 17,5%, lo que equivale a unas 52 mil personas. Aunque

125. Ministerio de Desarrollo Social y Familia. (2024). Serie de Resultados Casen Indicadores de integración social de las personas nacidas fuera de Chile. Encuesta Casen 2006-2022, p. 23.

126. Boletín Estadístico Empleo Población Extranjera (INE, 2025), para el trimestre marzo-mayo 2025. Según este reporte, la tasa de ocupación informal de las personas migrantes es de 27,6%.

127. La Encuesta Nacional de Empleo del INE define el trabajo a través de plataformas digitales como “una ocupación que es realizada mediante una aplicación móvil o plataforma web para ofrecer bienes y/o servicios utilizando exclusiva o predominantemente algún medio que implique el contacto remoto con los clientes, ya sea a través de Internet (plataforma web) o desde un celular (aplicación móvil o app)”. Disponible en www.ine.cl.

su presencia en términos absolutos es minoritaria, es superior a su participación en la economía tradicional, donde las personas migrantes constituyen el 11,1% del total de ocupados. La mayor participación de la población extranjera en este tipo de empleos se atribuye a una inserción forzada por las barreras que experimenta este grupo de personas para acceder al empleo convencional (Fuentes y González, 2025).

Preocupantemente, en un informe conjunto de la CEPAL y la OIT (2021) se observa que las condiciones laborales en las plataformas digitales se caracterizan por un elevado incumplimiento de los criterios del trabajo decente: “inestabilidad de trabajo e ingresos, una significativa proporción de tiempo no remunerado, largas jornadas de trabajo y la ausencia de protección sociolaboral, así como la falta de opciones de diálogo y representación frente a un marcado desequilibrio de poder” (2021, p. 38). Además, esta modalidad laboral se identifica por tener tasas de ocupación informal que superan el 50% (OCEC-UDP, 2025).

Respecto a las medidas adoptadas por el Estado que deberían contribuir a facilitar el acceso de la población migrante a un trabajo decente y formal, el MINTRAB informó estar avanzando en dos proyectos. Por un lado, con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) está fortaleciendo el sistema de intermediación laboral y acceso a trabajo decente para personas migrantes. Por otro, junto con el SERMIG, está desarrollando una plataforma de empleabilidad que permitirá conectar la Bolsa Nacional de Empleo con el sistema de gestión migratoria¹²⁸, que contribuiría a facilitar la vinculación entre ofertas laborales formales y las personas que soliciten sus visas desde el extranjero. Un aspecto destacable de esta iniciativa es que permitirá a la Dirección del Trabajo revisar los contratos de trabajo que se celebren mediante esta plataforma y verificar el cumplimiento de la normativa laboral vigente¹²⁹. En agosto de 2025, el SERMIG (2025a) reportó que esta plataforma aún no se implementaba “a la espera de ajustes derivados de

128. Oficio N°1467 de 5 de agosto de 2025 de la Subsecretaría del Trabajo, en respuesta al INDH.

129. Ídem

las modificaciones al decreto N° 177, el cual regula las subcategorías de Residencia Temporal”.

Sin perjuicio de estos esfuerzos, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales¹³⁰ observó que en Chile sigue pendiente que el Estado en su conjunto adopte medidas focalizadas que contribuyan a reducir la informalidad laboral de las personas migrantes, atiendan las brechas de género existentes y faciliten el acceso a permisos de residencia de quienes ya se encuentran trabajando en el país.

Para que las personas migrantes puedan acceder a empleos de mejor calidad es fundamental el oportuno reconocimiento de los títulos profesionales extranjeros. La Ley 21.325 estableció en 2021 que el Ministerio de Educación debía adoptar un reglamento para reformar el actual sistema que reconoce y revalida títulos y convalida actividades curriculares cursadas en instituciones de educación superior extranjeras. Aunque la normativa se encuentra lista, al cierre de este informe aún no había sido publicada ni implementada¹³¹.

Otro aspecto relevante relacionado con el empleo de calidad para la población extranjera es el subempleo, el cual se traduce en ingresos más bajos, un menor aprovechamiento de sus capacidades y competencias, y menores oportunidades de movilidad social (Banco Mundial, 2024). Específicamente, la Encuesta CASEN 2022 evidenció que el 46,9% de las personas migrantes se desempeña en trabajos de baja cualificación¹³², a pesar de tener un promedio de 13,1 años de escolaridad. En

130. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observaciones finales sobre el quinto informe periódico de Chile. E/C.12/CHL/CO/5, 26 de septiembre de 2025.

131. El reglamento fue ingresado a la Contraloría General de la República el 2 de enero de 2025 y está pendiente de revisión en esa instancia.

132. Esta categoría incluye al grupo de trabajadores de los servicios y vendedores de comercios y mercados (trabajos de servicios a las personas; vendedores; trabajos de los cuidados personales; servicios de protección y seguridad, entre otros) y al de ocupaciones elementales (funciones de auxiliar de aseo y trabajo en casa particular, obreros, trabajadores y vendedores ambulantes, recolectores de desechos y otras ocupaciones elementales).

contraposición, las personas nacionales que ejercen trabajos de alta calificación¹³³ superan en 7,5 puntos porcentuales a las personas migrantes¹³⁴. La Encuesta también revela brechas de género: el 26,4% de las mujeres migrantes realiza trabajos elementales, 9,9 puntos más que los hombres migrantes (16,5%) –a pesar de tener niveles educativos similares– y 9,6 puntos más que las mujeres nacionales (16,8%).

Según Arlette Martínez, jefa del Departamento de Derechos Fundamentales de la Subsecretaría del Trabajo¹³⁵, un desafío importante respecto al subempleo es abordar las brechas de información en el Estado y los mecanismos de certificación que permitan tener claridad sobre las competencias y formación de las personas extranjeras. En este sentido, proyecta que la plataforma de empleabilidad mencionada previamente, permitirá monitorear las competencias, habilidades y títulos de la población extranjera. No obstante, no se han implementado otras estrategias sectoriales que contribuyen a reducir los índices de subempleo de la población migrante residente en Chile.

En relación con la participación laboral de las mujeres, distintos estudios han evidenciado que “Chile presenta un rezago histórico” (OIT y PNUD, 2025, p. 10). La pandemia de COVID-19 acentuó esta disparidad y puso de manifiesto las barreras estructurales que obstaculizan el acceso y la permanencia de las mujeres tanto chilenas como extranjeras en el mercado laboral. Estas barreras incluyen la sobrecarga de responsabilidades de cuidado, la persistente brecha salarial y la precariedad en sus condiciones de empleo, entre otros factores (OIT y PNUD, 2025).

133. El grupo de profesionales, científicos e intelectuales considera a profesionales de las ciencias y de la ingeniería, de la salud, de la educación, de negocios y administración, de las tecnologías de la información y telecomunicaciones, y del derecho, ciencias sociales y culturales.

134. La clasificación de las ocupaciones se basa en el Clasificador Chileno de Ocupaciones CIUO-08.CL, una adaptación de la Clasificación Internacional Uniforme de Ocupaciones (CIUO 08) de la OIT.

135. Entrevista realizada por el INDH el 3 de julio de 2025.

Al respecto, un estudio basado en los resultados de la Encuesta CASEN 2022 indica que la participación laboral de las mujeres extranjeras se ubica 18 puntos porcentuales más abajo que la masculina y que entre las mujeres migrantes sin trabajo que no buscaban empleo las principales razones eran el cuidado de niños (39%) y las tareas del hogar (14%) (Fuentes et al, 2024). En el caso de las mujeres jefas de hogar, la situación de precariedad es aún más compleja e impacta en las condiciones de vida y en la salud mental de todo el grupo familiar. En este sentido, las redes de apoyo que con esfuerzo y *ad honorem* construyen las propias organizaciones de mujeres migrantes, son un recurso fundamental y de mucho valor para personas que tienen a sus apoyos y afectos lejos de Chile¹³⁶.

La brecha de género es un recordatorio de que el Estado tiene el deber garantizar y fortalecer el acceso de las personas extranjeras al Sistema Nacional de Cuidados, en observancia del artículo 15, inciso 3° de la Ley 21.430 sobre garantías y protección integral de los derechos de la niñez y adolescencia¹³⁷. Pero el acceso a los programas y prestaciones que integran el sistema de cuidados está asociado al RSH que, como se explicó previamente, excluye a hogares de personas en situación irregular o con su permiso de residencia en trámite. En consecuencia, este último grupo de personas no puede inscribirse en el registro de cuidadoras y cuidadores y acceder a las prestaciones que se les otorgan.

En cuanto a las condiciones de seguridad y salud en el trabajo, el Instituto de Seguridad Laboral (ISL, 2024) reporta que, del total de

136. La Organización MIGRANTAS, Organización Transformando Vidas (OTV), la Red de Apoyo Solidario, Compromiso Migrante, o Amigos Migrantes Sin Fronteras (todas lideradas por mujeres) son algunos ejemplos de entidades comprometidas con un trabajo *ad honorem* que es esencial para quienes no tienen redes de apoyos en Chile.

137. Esta disposición establece que “la Administración del Estado debe asegurar políticas, programas y asistencia apropiados para el fortalecimiento de las familias, que consideren el entorno social en el que se desenvuelven, a fin de que éstas puedan asumir y ejercer adecuadamente el deber de cuidado y protección de sus hijos y contar con el apoyo de la comunidad escolar, cultural, adultos relevantes y pares. Por medio de estas políticas y programas se asegurará también que padres y/o madres asuman, en igualdad de condiciones, sus responsabilidades y obligaciones”.

denuncias presentadas por personas migrantes, el 67% corresponde a accidentes laborales¹³⁸ versus el 44% de denuncias por la misma causa de trabajadores nacionales. Esto se atribuye al mayor nivel de riesgo de los trabajos en los que se desempeñan, especialmente, en los rubros de la construcción y las empresas manufactureras¹³⁹. También se observa que el 70% de las denuncias por accidentes laborales de la población migrante corresponde a “traumatismos, envenenamientos y algunas otras consecuencias de causas externas”, en comparación con el 44% de la población no migrante que presentó denuncias por estos diagnósticos (ISL, 2024).

Michel-Ange Joseph (CIJYS) y Juan Pablo González (SJM)¹⁴⁰ perciben que la irregularidad migratoria expone a las personas trabajadoras a mayores abusos en el ámbito laboral y que existen desincentivos para que ellas accedan a mecanismos de denuncia ante incumplimientos de obligaciones laborales¹⁴¹.

En materia de fiscalización de las condiciones laborales de las personas migrantes, pese a que la PNME considera su fortalecimiento, no se incluyeron medidas específicas en el plan de acción sectorial ni existen programas especializados para supervisar las condiciones de trabajo de la

138. Este tipo de accidente se refiere a toda lesión que sufra una persona a causa de, o con ocasión del trabajo, y que le produzca incapacidad o muerte.

139. El ISL (2024) destaca que la población haitiana registra un 83% de denuncias de esta naturaleza, lo que indica una mayor tendencia a denunciar más accidentes de trabajo que el resto de la población extranjera. La cifra se atribuye al hecho de que las personas de esta nacionalidad tienden a desempeñarse en trabajos más riesgosos (ISL, 2024).

140. Entrevistas realizadas por el INDH a Michel-Ange Joseph (18 de julio de 2025) y Juan Pablo González (8 de julio de 2025).

141. La Dirección del Trabajo reporta que las denuncias por vulneración a la normativa laboral presentadas por las personas migrantes el segundo trimestre de 2025 equivale al 12,6% del total de denuncias. Este porcentaje es ligeramente inferior al 12,9% registrado el cuarto trimestre de 2022 (Dirección del Trabajo, 2023). El 63,6% de estas denuncias fueron presentadas en la Región Metropolitana. le siguen las regiones de Valparaíso y Tarapacá, ambas con un 6,4% y luego, la Región de Antofagasta, con un 6,1%.

población extranjera. En este sentido, Eduardo Cardoza (MAM)¹⁴² advierte que existe una escasa fiscalización, especialmente en el sector agrícola.

En síntesis, el acceso al trabajo es un eje central de la vida de las personas migrantes, pues de eso dependen su propia subsistencia y la de sus familias. Si bien se observan esfuerzos del Estado, del sector privado y de la sociedad civil para avanzar en esta materia, la magnitud del problema del empleo informal y el subempleo está relacionada con la condición irregular de las personas. En este sentido, la normativa migratoria actual y la forma en la que el Estado ha implementado sus disposiciones limitan las posibilidades para revertir esta situación.

b. Derecho a la salud

A nivel normativo, el derecho a la salud de las personas extranjeras se reconoce en el artículo 15 de la ley migratoria, en igualdad de condiciones que los nacionales y sin distinguir por la condición de regular o irregular. La PNME también considera objetivos relacionados con este derecho, entre ellos, promover su ejercicio igualitario e incorporar un enfoque intercultural en la atención. El MINSAL adoptó la Política de Salud de Migrantes Internacionales (PSMI) en 2018, y en junio de 2025 publicó su Plan de Acción. Este instrumento incluye diversas medidas dirigidas a superar los obstáculos que enfrentan las personas migrantes en este ámbito. Asimismo, operacionaliza y genera un registro de acciones, objetivos e indicadores para monitorear su ejecución¹⁴³.

A su vez, el Estado está implementando el Programa de reforzamiento de atención primaria de salud a personas migrantes, orientado a disminuir

142. Entrevista realizada por el INDH el 21 de julio de 2025.

143. A través del Oficio N° 20.080 del 23 de septiembre de 2025, en respuesta a INDH, el MINSAL informó que, hasta julio de 2025, se encontraba en estado de implementación el 72,6% de las 62 medidas que contempla el Plan.

las barreras de acceso y oportunidad en la atención de esta población¹⁴⁴. En 2024, MINSAL reportó 3.247 funcionarios de salud capacitados en el marco de este programa¹⁴⁵, con el objetivo de aumentar la cobertura de personas capacitadas en habilidades interculturales. Asimismo, informó que en ese mismo año, las SEREMI de Salud realizaron 98 visitas para supervisar las condiciones de acceso y aceptabilidad en la atención de salud de personas migrantes, en las 16 regiones del país¹⁴⁶.

Respecto al acceso a prestaciones de salud, existe un desafío que afecta por igual a toda la población, que se relaciona con el acceso a servicios de salud mental. El Informe Anual 2024 del INDH detalló las barreras que enfrentan las personas para acceder a este tipo de prestaciones, entre ellas, déficit de establecimientos especializados (COSAM), distribución desigual de psicólogos y especialistas, extensos largos tiempos de espera para obtener atención psiquiátrica, incluso para niños, niñas y adolescentes. En este contexto, la población migrante tiene aún más dificultades (INDH, 2024). Específicamente, los datos del programa de salud mental muestran que solo el 1,1% de las personas que reciben atención mental son migrantes, en su gran mayoría mujeres, quienes representan el 74% de las personas extranjeras atendidas (MINSAL, 2025).

Es preciso señalar que, en materia de salud mental, las personas en movilidad humana experimentan impactos específicos¹⁴⁷. Para hacer frente a esta necesidad, municipalidades y organizaciones de personas migrantes organizan, desde hace años y a lo largo de todo el país,

144. En concordancia con la información recopilada en las entrevistas, el programa ha sido implementado en 29 servicios de salud ubicados en 63 comunas. Cuenta con componentes de orientación, capacitación y despliegue territorial (duplas psicólogo-enfermero que trabajan en terreno vinculando a personas migrantes con establecimientos de salud).

145. Oficio N° 20.080 del MINSAL de 23 de septiembre de 2025, en respuesta a INDH.

146. Ídem.

147. La situación global y local ha sido documentada por el sistema de la ONU. <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/refugee-and-migrant-mental-health>.

talleres grupales sobre *duelo migratorio*¹⁴⁸, con el propósito de procesar las múltiples pérdidas (familiares, de amistad, redes laborales, culturales y otras vinculadas a la vida cotidiana) que tienen consecuencias en la salud mental¹⁴⁹.

Otro aspecto que se relaciona con la accesibilidad a prestaciones de salud es la afiliación a algún sistema previsional. Según CASEN 2022, las personas extranjeras que no están afiliadas representan el 16,4% versus el 1,7% de la población nacional. Esta situación resalta la necesidad de implementar medidas que fomenten la adscripción a los sistemas disponibles (Centro de Políticas Migratorias, 2024).

En el ámbito de las prestaciones de salud también se identifican problemas para estandarizar la atención y prevenir situaciones de discriminación y exclusión de personas migrantes. En este sentido, Juan Pablo González (SJM) señala que las personas migrantes se “pasan el dato” sobre qué Centros de Salud Familiar (Cesfam) ofrecen una atención adecuada y en cuáles son percibidos como “usuarios no legítimos”. Si bien Patricia Rojas (ASOVEN) agradece los avances en el acceso a atención, coincide en la existencia de situaciones de discriminación y maltrato, mientras que Michel-Ange Joseph (CIJYS) atribuye estos problemas a un “racismo institucional establecido y no reconocido”, aunque valora positivamente iniciativas como cursos de creole e interculturalidad en establecimientos de salud. Desde el MINSAL, Alicia Arias¹⁵⁰ plantea su preocupación por que las personas en situación irregular se inhiban de asistir a establecimientos de salud como consecuencia del “derrotero mediático y también institucional en materia de instalación de narrativas discriminatorias, xenófobas, e incluso situaciones de crímenes de odio”.

148. Ver por ejemplo <http://fasic.cl/wp/2023/07/taller-en-linea-sobre-el-duelo-migratorio/>.

149. ACNUR define el duelo o estrés migratorio como el ejercicio de elaboración de pérdidas relacionadas al proceso de migración. Ver <https://www.acnur.org/sites/default/files/legacy-pdf/5eaob9d24.pdf>.

150. Entrevista realizada por el INDH el 10 de julio de 2025.

En el marco de la PNME, entre las medidas adoptadas por el Estado para abordar estos problemas destaca el compromiso del MINSAL a armonizar la normativa. Con este objetivo, el Ministerio de Salud trabaja en una resolución que estandariza las normas existentes sobre cobertura del régimen de prestaciones de salud para personas migrantes, con énfasis en la protección de sus datos personales, pero hasta la fecha no ha sido publicada¹⁵¹. Asimismo, para facilitar la inscripción en FONASA de las personas extranjeras que no cuentan con RUN, se publicó una nueva circular que regula esta materia y simplifica el procedimiento de enrolamiento y registro (Circular A15/N° 5 de 2023, del Ministerio de Salud)¹⁵².

c. Derecho a la educación

La ley migratoria reconoce el derecho a la educación estableciendo que el Estado debe garantizar el acceso a la enseñanza preescolar, básica, media y a las instituciones de educación superior, a las personas migrantes menores de 18 años, en situación regular e irregular, en igualdad de condiciones que los nacionales (artículo 17). La PNME también considera objetivos relacionados con este derecho, entre ellos, garantizar el acceso y avances en las trayectorias educativas de los y las estudiantes extranjeros/as; actualizar los procedimientos de reconocimiento de estudios y de revalidación y convalidación de títulos profesionales y técnicos; fortalecer el apoyo a la transición hacia la educación superior, y reconocer y valorar la diversidad en los procesos educativos.

En 2023, el MINEDUC, con apoyo técnico de UNESCO, UNICEF y OCDE, inició la actualización de la Política Nacional de Estudiantes Extranjeros 2018-2022. Este proceso incluyó diálogos con equipos ministeriales, instituciones públicas, comunidades educativas, sociedad civil y la

151. Entrevista realizada por el INDH a Alicia Arias, Karina Nohales y Daniela Wolleter, de la Subsecretaría de Salud Pública el 10 de julio de 2025.

152. Información proporcionada por el MINSAL en respuesta a INDH, mediante Oficio N° 20.080 del 23 de septiembre de 2025.

academia. La política actualizada, publicada en 2024, contempla un sistema de monitoreo para evaluar el progreso de las trayectorias educativas de niños, niñas y estudiantes extranjeros.

Es necesario reconocer los esfuerzos desarrollados para garantizar el acceso a la educación de las personas migrantes. Al respecto, destaca la creación de un número de registro, denominado Identificador Provisorio Escolar (IPE), que permite a las y los estudiantes extranjeros –en situación irregular o con visas en trámite– acceder al Sistema de Admisión Escolar. La generación de este registro ha permitido resguardar el acceso al sistema educativo de todos los y las estudiantes en movilidad humana.

Tal como se indicó previamente, frente a la percepción de que la población migrante sería priorizada en el acceso a servicios educativos o que podrían estar desplazando a los estudiantes nacionales en el acceso a estos establecimientos, el MINEDUC precisó que no existe déficit de cupos en matrícula educativa ni ocupación total en el sistema educativo en general ni tampoco en las regiones con mayor presencia de estudiantes extranjeros¹⁵³, en el contexto de la disminución en la matrícula de estudiantes nacionales atribuida a la disminución de la tasa de natalidad. Como resultado, la matrícula total del sistema escolar creció 0,7% en el período (MINEDUC, 2025 a).

Hasta 2021, aproximadamente el 60% de los estudiantes extranjeros matriculados tenían RUN. Sin embargo, a partir de 2022, sobre el 50% estaban registrados en el sistema educativo con IPE, lo que se atribuye al aumento de niños, niñas y adolescentes extranjeros en situación irregular o con permisos de residencia en trámite. A pesar de estos avances en el acceso a establecimientos educacionales, persisten restricciones para que estudiantes extranjeros puedan ejercer este derecho, incluidas barreras socioculturales y curriculares,

153. Presentación de la Subsecretaría de Educación de junio de 2025, ante la Comisión de Gobierno Interior de la Cámara de Diputados durante la discusión del proyecto de reforma a la Ley 21.325 (Boletín 17474-06), disponible en https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmID=354424&prmTipo=DOCUMENTO_COMISION.

limitada oferta de apoyo lingüístico, falta de dispositivos de bienestar psicosocial, cobertura insuficiente en ciertos niveles educativos y un financiamiento limitado y poco sostenible para dispositivos de apoyo (UNESCO y UNICEF, 2025; Centro de Políticas Públicas UC, 2024).

En este sentido se advierte la necesidad de fortalecer la prevención y erradicación de la discriminación y el racismo en contra de este grupo de estudiantes, así como promover la interculturalidad. Michel-Ange Joseph (CIJYS) enfatiza que en los establecimientos educacionales existe un “racismo bien a flor de piel” y “*bullying fuerte*” al tiempo que lamenta la escasez de políticas que aborden estos problemas y la ausencia de una educación étnica en Chile. Mientras que Juan Pablo González (SJM) subraya, por un lado, el surgimiento de problemas de convivencia interna, incluidas rivalidades entre los mismos estudiantes migrantes y, por otro, los problemas de salud mental derivados de las trayectorias complejas que han padecido y que pueden ser especialmente difíciles de abordar en el aula, considerando los recursos acotados que disponen los establecimientos para este propósito. Eduardo Cardoza (MAM) añade la necesidad de evaluar cómo los discursos antimigración repercuten en niños y profesores, y posteriormente derivan en discriminaciones.

Estos problemas podrían estar relacionados con las brechas evidenciadas en los indicadores de carencia educacional que reporta la Encuesta CASEN en materia de asistencia, deserción y rezago escolar. Según los datos de la CASEN 2022, la tasa de asistencia de los estudiantes migrantes de 14 a 17 años en educación media es de 64,3%, es decir, 12,8 puntos porcentuales menos que la de estudiantes nacionales. Además, los estudiantes de familias con jefatura de hogar migrante en situación de informalidad laboral reportan una inasistencia escolar de 10%, más del triple que los estudiantes que viven tanto en hogares con jefatura migrante que trabaja formalmente (3%) como en hogares sin personas migrantes (3%). La diferencia se replica en la medición de carencia por rezago escolar. En tanto, la deserción escolar en hogares con jefatura migrante (9,6%) casi duplica a la deserción en hogares cuya jefatura no es migrante (4,9%).

Al mismo tiempo, se observa una brecha de género en la matrícula de estudiantes migrantes. Según los datos publicados por el Centro de Estudios de MINEDUC (2025a) el índice de masculinidad¹⁵⁴ de la matrícula migrante ha aumentado a lo largo de los años, hasta llegar a 130 en 2024, es decir, que por cada 100 mujeres extranjeras matriculadas en el sistema escolar hay 130 hombres. Este resultado difiere del índice de masculinidad de la población nacional que se ha mantenido en 105 (100 mujeres por cada 105 hombres). Al respecto, MINEDUC (2025a) advierte la necesidad “de realizar futuros estudios que permitan entender por qué la matrícula entre estudiantes extranjeros/as es más masculinizada que en el estudiantado chileno” (p. 10).

En cuanto al acceso a subsidios y beneficios que se otorgan a los estudiantes extranjeros en situación migratoria regular, no se observan diferencias respecto de los nacionales. Sin embargo, los estudiantes sin RUN, aunque tengan IPE, no pueden acceder al RSH si sus cuidadores se encuentran en situación irregular. Esta exclusión limita el acceso a servicios complementarios de salud, vivienda y transferencias monetarias, lo que afecta su permanencia en el sistema educativo y su desarrollo integral (UNESCO y UNICEF, 2025).

También se constata que los establecimientos con alta matrícula de estudiantes extranjeros en situación irregular (quienes no tienen acceso al RSH), enfrentan barreras estructurales al no poder optar a subsidios como la Subvención Escolar Preferencial (SEP) y Pro-Retención. Esta circunstancia no solo perjudica a todos los estudiantes, nacionales y extranjeros, al reducir los ingresos del establecimiento educacional, sino que genera incentivos para excluir a estos estudiantes (UNESCO y UNICEF, 2025; MINEDUC, 2024; Centro de Políticas Públicas UC, 2024).

154. El INE (2019) define el índice de masculinidad como la relación entre la cantidad de hombres y mujeres en una población. Por ejemplo, cuando el índice es 100 significa que por cada 100 mujeres hay 100 hombres, cuando el índice es 150, indica una mayor prevalencia masculina, pues por cada 100 mujeres en una población hay 150 hombres (MINEDUC, 2025a).

Finalmente, sobre el acceso a la gratuidad universitaria, la normativa vigente exige acreditar la residencia definitiva o temporal¹⁵⁵. En el caso de contar con residencia temporal, se debe cumplir con el requisito adicional de haber cursado la enseñanza media completa en Chile. Las restricciones a este beneficio resultan especialmente significativas para aquellos estudiantes que están bajo el cuidado de personas en situación irregular, particularmente, cuando el Estado incumple el deber de regularizar su condición legal oportunamente (antes de cumplir la mayoría de edad, de acuerdo con el artículo 41 de la Ley 21.325) o se niega a otorgarles un permiso de residencia definitiva, a pesar de cumplir con los requisitos legales¹⁵⁶. Se suman las desventajas económicas que afectan a las familias impidiéndoles acceder a otro tipo de financiamiento para costear estudios universitarios o técnicos¹⁵⁷.

d. Derecho a vivienda adecuada

El derecho a la vivienda como tal no está reconocido en la Constitución Política. Sin perjuicio de ello, el artículo 18 de la Ley 21.325 establece que las personas extranjeras titulares de residencia definitiva “gozarán de los mismos derechos en materia de vivienda propia que los nacionales, cumpliendo los demás requisitos legales”. En relación con este derecho, la PNME considera entre sus objetivos difundir información sobre el acceso a soluciones habitacionales existentes; adoptar medidas para atenuar los riesgos de arrendamiento o subarrendamiento abusivo y

155. En el caso de contar con residencia temporal, se debe cumplir con el requisito adicional de haber cursado la enseñanza media completa en Chile.

156. En entrevista realizada por el INDH, Gabriela Hilliger, directora jurídica del Servicio Jesuita a Migrantes (25 de agosto de 2025), se refirió al criterio que ha tenido el Servicio Nacional de Migraciones de no acoger a trámite solicitudes de residencia definitiva de este grupo de niños, niñas y adolescentes por considerar que sus padres o cuidadores en situación irregular no pueden proporcionarles a sus hijos “expensas” que tengan como origen una actividad lícita, y tampoco aceptar que terceros se las puedan proporcionar, pese a que esta limitación no está establecida por ley.

157. Según lo mencionado en entrevistas realizadas por el INDH a Patricia Rojas (25 de julio de 2025), Michel-Ange Joseph (18 de julio de 2025); Juan Pablo González (8 de julio de 2025) y Eduardo Cardoza (21 de julio de 2025).

facilitar el intercambio de información para verificar los requisitos de acceso a programas habitacionales.

Tal como ha sido observado previamente por el INDH (2024), el Estado atraviesa una aguda crisis de acceso a la vivienda que se caracteriza por un elevado número de hogares que comparten viviendas en condición de allegados, con un alto grado de hacinamiento y familias incapaces de continuar pagando un arriendo (MINVU, 2022). En esta materia, las personas migrantes enfrentan carencias aún más significativas (INDH, 2024) porque para acceder a un subsidio de compra de una vivienda los programas habitacionales vigentes exigen un permiso de residencia definitiva, mientras que en el caso del subsidio de arriendo es requisito ser titular de un permiso de residencia temporal. El MINVU reporta que de los beneficiarios entre 2020 y 2024, solo el 6,7% eran extranjeros; en el caso del programa de Subsidio de Arriendo de Vivienda (DS 52), el porcentaje asciende a 14% del total de personas beneficiadas en 2024.

En el contexto del plan de acción de la PNME, el Ministerio de Vivienda ha realizado talleres de formación para funcionarios y otros actores relevantes. Además, reformuló los folletos informativos sobre programas habitacionales para facilitar su comprensión y difundir durante el segundo semestre de 2025, lo que se suma a la propuesta de acompañamiento social con enfoque multicultural en los programas habitacionales que está desarrollando actualmente¹⁵⁸.

Si bien el MINVU ha avanzado parcialmente en dar cumplimiento a los lineamientos de la PNME, aún subsisten importantes desafíos para garantizar a las personas extranjeras el derecho a vivienda adecuada, lo que se explica, en parte, por el significativo déficit habitacional a nivel nacional y que afecta a toda la población. Por otra parte, los resultados de la Encuesta CASEN 2022 revelan que las personas extranjeras viven más problemas de hacinamiento y asequibilidad que la población nacional.

158. Oficio N° 499 del 29 de agosto de 2025 del MINVU en respuesta al INDH.

Respecto a la primera dimensión, la CASEN muestra que el 18,5% de los hogares con migrantes presenta hacinamiento, en contraste con el 3,3% de los hogares sin migrantes. El porcentaje es significativamente mayor cuando la jefatura trabaja informalmente (23%) que cuando lo hace formalmente (16%).

En cuanto a la asequibilidad del derecho a una vivienda adecuada, según la CASEN 2022, el 38,8% de los hogares de personas migrantes destina más del 30% de sus ingresos a vivienda, mientras que eso solo ocurre en el 11,2% del resto de los hogares¹⁵⁹. Patricia Rojas (ASOVEN) advierte que las personas en situación irregular incurren en gastos aún mayores para acceder a una vivienda, debido a que son víctimas de cobros abusivos o porque se le exigen garantías extras que no se les exigen a las personas que están en situación regular.

Para las personas migrantes, el acceso a la tenencia regular de una vivienda representa un desafío mayor. Sobre esto, Juan Pablo González menciona la dificultad que afrontan tanto las personas en situación regular como irregular para obtener contratos de arriendo formales, debido a exigencias de papeles difíciles de cumplir, a la discriminación y xenofobia que experimentan. En estas circunstancias se ven obligados a recurrir a asentamientos informales, o bien a compartir viviendas con numerosas personas. En este sentido, en el último Catastro Nacional de Campamentos 2024-2025, la cantidad de familias migrantes viviendo en campamentos aumentó 19,7% en comparación con la medición anterior (Catastro 2022-2023), pasando de 39.567 a 47.391 familias, equivalentes a un 39,3% del total de familias que viven en asentamientos informales (Techo Chile, 2025).

Eduardo Cardoza (MAM) y Michel-Ange Joseph (CIJYS) también expresaron su preocupación por el aumento de desalojos de asentamientos informales en el contexto de la implementación de la ley de

159. Según un estudio realizado a partir de datos CASEN de 2017, las personas migrantes con contrato formal de arriendo pagan alrededor de un 18,5% más que las personas chilenas. La cifra se amplifica en el caso de los arriendos informales, pues las personas migrantes pagan alrededor de un 44,4% más (Mardones, 2023).

usurpaciones, así como la falta de mecanismos de protección judicial o administrativa para las familias migrantes y nacionales que se han visto forzadas a residir en estos terrenos, ante la ausencia de alternativas o apoyos estatales.

Las mayores carencias en materia de vivienda que afectan a las personas extranjeras impactan el ejercicio de derechos de todo el núcleo familiar, incluso de los niños, niñas y adolescentes, chilenos y extranjeros, que integran esos hogares de padres o cuidadores migrantes. Según un estudio de Déficit Cero y Fundación Colunga (2025), cerca de un 70% de las niñas y niños nacidos en otro país presentan al menos un problema para garantizar su derecho a la vivienda adecuada, frente a un 39% de los nacidos en Chile¹⁶⁰. Además, el estudio destaca la menor disponibilidad de espacios adecuados para jugar y estudiar, ambos clave para el desempeño escolar, precisando que el 7% de niñas y niños chilenos carece de este tipo de espacios en su vivienda, en comparación con el 16% de los niños y niñas extranjeros¹⁶¹.

Finalmente, preocupa que el proyecto de ley “misceláneo” referido previamente, establezca que las personas en condición migratoria irregular no podrán subarrendar o celebrar contratos de arrendamiento de bienes raíces urbanos, e imponga sanciones para los propietarios de estos bienes, lo que podría “agravar la falta de acceso a vivienda adecuada que enfrentan las personas en movilidad humana que habitan en Chile, empujando a las familias a buscar soluciones habitacionales en asentamientos irregulares que no cuentan con servicios básicos ni condiciones mínimas para una vida digna”¹⁶².

160. El estudio considera cinco problemas de la vivienda incluidos en el modelo de ONU-Hábitat (2018): asequibilidad, hacinamiento, falta de acceso a servicios básicos, materialidad precaria y tenencia insegura de la vivienda (p. 76).

161. Los datos utilizados para este análisis provienen de la Encuesta CASEN 2022 y la Encuesta de vulnerabilidad estudiantil 2023.

162. Presentación de ACNUR, Oficina Regional de ACNUDH, ONU MUJERES; OIM y UNICEF. Observaciones al Proyecto de Ley “que modifica la ley N° 21.325, de Migración y Extranjería, y otros cuerpos legales, en las materias que indica” Boletín 16072-06. p. 13.

Considerando los importantes desafíos mencionados, se observa que el Estado no ha adoptado medidas suficientes para atender las brechas en las distintas dimensiones del derecho a la vivienda. Aunque el Plan de Emergencia Habitacional (MINVU, 2022) declara incorporar un enfoque de derechos humanos interseccional, no considera medidas específicas para atender las mayores dificultades de acceso a vivienda digna que tienen las personas migrantes. Adicionalmente, todos los programas habitacionales –incluso los planes y programas focalizados en personas que residen en asentamientos informales– excluyen a las personas en condición irregular o con su visa de residencia en trámite, lo que limita la posibilidad de que el Estado cumpla la meta que se ha propuesto de reducir el déficit habitacional y responda oportunamente al aumento de los asentamientos informales en todo el país (INDH, 2024).

Basado en la información disponible, es posible señalar que al excluir a la población extranjera de este tipo de programas en los términos señalados, el Estado no estaría cumpliendo los estándares de razonabilidad, necesidad y proporcionalidad que exige el pleno cumplimiento del principio de igualdad y no discriminación. Asimismo, la exclusión de estas familias podría obstaculizar el cumplimiento de lo que dispone el artículo 15, incisos 2° y 3° de la Ley 21.430 sobre garantías y protección integral de los derechos de la niñez y adolescencia, cuya aplicación no distingue por la situación migratoria de los NNA ni de sus padres. Esta norma establece el deber de otorgar a los niños, niñas y adolescentes pertenecientes a familias que viven en pobreza extrema y/o en pobreza multidimensional a través de asistencia material para satisfacer las necesidades básicas de niños, niñas y adolescentes, y programas de apoyo particularmente con respecto a “nutrición, vestuario, vivienda, asistencia médica, educación y servicios sociales necesarios, haciendo uso con ese fin del máximo de los recursos de los que pueda disponer el país y los recursos complementarios de la sociedad civil”.

V. Recomendaciones

1. Al Ministerio del Interior, a la Subsecretaría del Interior y al Servicio Nacional de Migraciones se les recomienda adoptar medidas administrativas para minimizar la migración irregular, a través de garantizar los recursos y coordinaciones necesarias para la gestión oportuna de permisos de ingreso y residencia, así como flexibilizar la exigencia de pruebas de identificación o filiación para niños, niñas y adolescentes, en la dirección resuelta por los tribunales de justicia.
2. Al Ministerio del Interior, a la Subsecretaría del Interior y al Servicio Nacional de Migraciones avanzar en la regularización accesible y asequible de las personas migrantes, considerando el arraigo familiar, las circunstancias especiales de personas en situaciones de vulnerabilidad y las necesidades de protección internacional de personas venezolanas y haitianas, por medio de todos los mecanismos que contempla la Ley 21.325 de Migración y Extranjería para el cumplimiento de este objetivo, dando pleno cumplimiento al principio de igualdad y no discriminación en el acceso a estos mecanismos.
3. Al Ministerio del Interior, a la Subsecretaría del Interior, a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, al Servicio Nacional de Migraciones, junto a las Asociaciones de Municipalidades y a la Asociación de Gobernadores y Gobernadoras Regionales de Chile se les recomienda fortalecer y mejorar la implementación de la política migratoria a nivel regional y local a través de:
 - a. Monitorear los aportes (contribución fiscal y sociodemográfica) y desafíos asociados a la llegada de personas migrantes (por ejemplo, en el ámbito laboral, de vivienda, salud y educación). Con ese fin, disponer las coordinaciones intersectoriales y entre los diferentes niveles de gobierno y administración necesarias para relevar esta información periódicamente y en función de ese

balance, entregar apoyos o recursos necesarios a nivel local, para beneficiar la convivencia e integración sociocultural.

- b.** Fortalecer el Comité Asesor Interministerial para la Implementación de la PNME, ampliando la participación de los gobiernos regionales y municipales para contribuir a la coordinación de la política migratoria y de los servicios a nivel local.
 - c.** Garantizar recursos adecuados y suficientes para el funcionamiento de las oficinas que atienden a personas migrantes a nivel local.
 - d.** Ampliar la cobertura y recursos para la implementación del Sello Migrante y difundir buenas prácticas a nivel local que incluyan iniciativas con el sector privado.
 - e.** Desarrollar programas que promuevan la buena convivencia entre personas nacionales y extranjeras a nivel local.
- 4.** Al Ministerio del Interior, en colaboración con los ministerios de Salud, Educación, Trabajo y Previsión Social, Desarrollo Social y Familia, Ministerio Secretaría General de Gobierno, la Subsecretaría de Derechos Humanos, la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, las municipalidades, gobiernos regionales y SLEP, se les recomienda que la actualización de la Política Nacional de Migración y Extranjería incluya la formación y capacitación periódica de funcionarios públicos y personal que prestan servicios en gestión de la interculturalidad, para prevenir conflictos y conductas discriminatorias.
- 5.** Al Ministerio Secretaría General de Gobierno y el Consejo Nacional de Televisión, desarrollar campañas en medios de comunicación y plataformas contra la discriminación, xenofobia y estigmatización de las personas migrantes.

6. Al Ministerio de Desarrollo Social y Familia se le recomienda incluir al menos a los niños, niñas y adolescentes extranjeros en situación irregular en el Registro Social de Hogares para garantizar sus derechos en condiciones de igualdad y no discriminación, y prevenir que el acceso a planes y programas en el ámbito de la salud, la educación y la protección social dependa de decisiones administrativas diversas y arbitrarias.
7. Al Ministerio del Trabajo y Previsión Social, en colaboración con el Ministerio del Interior y el Servicio Nacional de Migraciones, se les recomienda integrar al Ministerio de Economía, al sector privado, y los diferentes gremios y a las organizaciones de trabajadores en la identificación de necesidades y oportunidades de trabajo e inversión en Chile, que permitan informar la política migratoria de otorgamiento de permisos por razones laborales y, a través de la *Plataforma de Conectividad* u otras afines, afianzar una política integral y sistemática en este campo.
8. Al Ministerio del Trabajo y Previsión Social, en colaboración con el Ministerio del Interior y el Servicio Nacional de Migraciones se les recomienda adoptar las medidas necesarias para monitorear y reducir la informalidad laboral y el subempleo de las personas extranjeras, considerando medidas focalizadas para abordar su mayor incidencia en mujeres, y a través de la Dirección del Trabajo, disponer todos los recursos necesarios para fiscalizar y sancionar oportunamente las vulneraciones de derechos de las personas migrantes que trabajan en Chile, teniendo en consideración sus condiciones de mayor vulnerabilidad e informalidad laboral y los desincentivos que enfrentan para presentar denuncias.
9. Al Ministerio de Salud y al Ministerio de Hacienda, se les recomienda considerar las necesidades urgentes de atención en salud mental tanto de la población nacional como extranjera. Para ello, disponer del máximo de los recursos disponibles para “fortalecer la oferta de personal especializado y desarrollar estrategias para disminuir

las brechas identificadas en los *distintos niveles de atención y territorios*”, según lo recomendado por el INDH en 2024.

10. Al Poder Ejecutivo, a través del MINVU, el MDSF y el Ministerio de Hacienda, se recomienda garantizar el derecho a la vivienda a toda la población que vive en asentamientos informales –incluidos los hogares integrados por niños, niñas y adolescentes de familias migrantes, cualquiera sea su condición legal– a través de su consideración en los planes y programas disponibles.
11. Al Ministerio de Educación en colaboración con las municipalidades y la Superintendencia de Educación, se recomienda fortalecer y monitorear el trabajo con las comunidades escolares para que dichos espacios sean seguros y garanticen la coexistencia pacífica de niños, niñas y adolescentes. En particular, a través de la participación inclusiva y organizada de estudiantes y el reforzamiento de herramientas para los y las profesoras en relación con cómo abordar la interculturalidad, la no discriminación y los protocolos de respuesta al *bullying*.
12. Al Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género, en colaboración con el MDSF se recomienda incluir a las mujeres cuidadoras migrantes en situación irregular en los programas que integran la Política Nacional de Cuidados, con la finalidad de facilitar el acceso a los apoyos necesarios que les permitan buscar oportunidades para superar la precariedad que las expone a situaciones de violencia y discriminación, dando cumplimiento a lo que exige el artículo 15, inciso 3°, de la Ley 21.430 sobre garantías y protección integral de los derechos de la niñez y adolescencia.

Bibliografía

- ACNUDH. (2014). Los derechos económicos, sociales y culturales de los migrantes en situación irregular.
- ACNUR. (2025). El odio viral. Desinformación, Noticias Falsas y Discursos de Odio en Redes Sociales contra la Población Extranjera en Chile.
- ACNUR. (2024). Consideraciones de protección internacional con respecto a las personas que huyen de Haití. HCR/PC/HTI/2024/01, 20 de marzo de 2024.
- ACNUR. (2018). Nota de orientación sobre el flujo de venezolanos.
- ACNUR. (2019). Nota de orientación sobre consideraciones de protección internacional para los venezolanos.
- Asamblea General de Naciones Unidas, Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, A/RES/73/195, 19 de diciembre de 2018.
- Banco Interamericano de Desarrollo (30 de enero de 2023). Regularización migratoria: Desafíos y oportunidades para la inclusión de migrantes. *La Maleta Abierta*. <https://blogs.iadb.org/migracion/es/regularizacion-migratoria-desafios-y-oportunidades-para-la-inclusion-de-migrantes/>
- Banco Interamericano de Desarrollo. (20 de diciembre de 2024). Migración y opinión pública en América Latina y el Caribe: Cinco aprendizajes del 2024. *La Maleta Abierta*. <https://blogs.iadb.org/migracion/es/migracion-y-opinion-publica-en-america-latina-y-el-caribe-cinco-aprendizajes-del-2024/>

- Banco Mundial. (2024). Barreras y facilitadores de la integración de la población migrante y refugiada en Chile: Nueva Evidencia a partir de la Encuesta Nacional de Migración 2022.
Cano, V., y Soffia, M. (2009). Los estudios sobre migración internacional en Chile: apuntes y comentarios para una agenda de investigación actualizada. *Papeles de población*, 15(61), 129-167.
- Celedon, P., Fernández, P. (2024). Reflexión sobre los procesos de regularización extraordinarias de extranjeros en Chile: ¿problema o solución? *Revista Chilena de Derecho y Ciencia Política*.
- Centro de Estudios Públicos. (2025). Estudio Nacional de Opinión Pública Encuesta CEP 93
Marzo - Abril 2025.
- Centro de Políticas Migratorias y Espacio Público. (2024). *Aportes de la migración al desarrollo económico: Contribuciones, oportunidades y propuestas*.
- Centro de Políticas Migratorias y Espacio Público. (2024a). *Aportes de la migración la cohesión social y el desarrollo sostenible: oportunidades, desafíos y propuestas*
- Centro de Políticas Migratorias y Fundación Madre Josefa. (2025). *Trata de personas en Chile: Avances y brechas en las políticas de prevención, persecución y protección*.
- Centro de Políticas Migratorias, Centro de Estudios del Desarrollo (CED), Centro de Estudios Públicos (CEP), Centro Democracia y Comunidad (CDC), Espacio Público, Horizonte Ciudadano, Idea País, Instituto Igualdad, Libertad y Desarrollo y Rumbo Colectivo (2025). *Política Migratoria para el Chile que viene. Consensos para la gobernanza, seguridad y desarrollo del país*.
- Centro de Políticas Públicas Universidad Finis Terrae. (2023). Nota Técnica N° 3. *Desafíos y oportunidades de la migración en Chile*.

- Centro de Políticas Públicas UC. (2022). *Desafíos y propuestas para la regularización e inserción laboral de migrantes en Chile*.
- Centro Políticas Públicas UC. (2024). *Políticas públicas orientadas a estudiantes migrantes: ¿Qué se está haciendo en Chile?*
- SERMIG y Centro UC Encuestas y Estudios Longitudinales. (2023). *Encuesta Nacional de Migración 2022: Presentación de Resultados*.
- CEPAL y OIT (2021), “Trabajo decente para los trabajadores de plataformas en América Latina”, *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, N° 24 (LC/TS.2021/71), Santiago.
- CEPAL. (2023). Contribuciones de la migración internacional al desarrollo en América Latina y el Caribe: Buenas prácticas, obstáculos y recomendaciones.
- Cociña-Cholaky, M. (2022). Contradicciones de la política migratoria chilena (2018-2022). *Derecho PUCP*, 89, 229-260. <https://doi.org/10.18800/derechopucp.202202.008>.
- CIDH, Resolución 4/19. Principios interamericanos sobre los derechos humanos de todas las personas migrantes, refugiadas, apátridas y las víctimas de la trata de personas, 7 de diciembre de 2019.
- CIDH, Resolución 2/2021. Protección de las Personas Haitianas en Movilidad Humana: Solidaridad Interamericana, 24 de octubre de 2021.
- CIDH, Derechos humanos de migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados internos: Normas y Estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 46/15, 31 de diciembre de 2015.
- CIDH, Políticas públicas con enfoque de derechos humanos, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 191/18, 15 de septiembre de 2018.

- CIDH (2022). Guía Práctica: Protección internacional y regularización de la condición legal en el contexto de movimientos mixtos a gran escala en las Américas.
- Comité de los Derechos del Niño y Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, Observación general conjunta núm. 3 (2017) del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares y núm. 22 (2017) del Comité de los Derechos del Niño sobre los principios generales relativos a los derechos humanos de los niños en el contexto de la migración internacional, CMW/C/GC/3-CRC/C/GC/22, 16 de noviembre de 2018.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general N° 20. La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales (artículo 2, párrafo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales). E/C.12/GC/20, 20 de julio de 2009.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Declaración sobre las Obligaciones de los Estados con respecto a los refugiados y los migrantes en virtud del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, E/C.12/2017/1, 13 de marzo de 2017.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observaciones finales sobre el quinto informe periódico de Chile. E/C.12/CHL/CO/5, 26 de septiembre de 2025.
- Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, Observaciones finales sobre el segundo informe periódico de Chile. CMW/C/CHL/CO/2, 11 de mayo de 2021.
- Comité de Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, Contribución del Comité de

Trabajadores Migrantes al Informe sobre Regularización del Relator de Naciones Unidas sobre Derechos Humanos de Personas Migrantes, marzo de 2023.

- Comité de Derechos Humanos, Observación general N° 15: La situación de los extranjeros con arreglo al Pacto. CCPR/C/GC/36, 11 de abril de 1986.
- Comité para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer, Observación general N° 26 sobre las trabajadoras migratorias, CEDAW/C/2009/WP.1/R, 5 de diciembre de 2008.
- Consejo de Derechos Humanos, Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes. Formas de ampliar y diversificar los mecanismos y programas de regularización para mejorar la protección de los derechos humanos de los migrantes. A/HRC/53/26, 20 de abril de 2023.
- Consejo de Derechos Humanos. Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes, A/69/302, 11 de agosto de 2014.
- Consejo de Derechos Humanos. Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes, A/73/178/Rev.1, 25 de septiembre de 2018.
- Corte IDH, Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados, Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003, Serie A No. 18.
- Critería. (2025). Ómnibus Relatos Migraciones. Preparado para Corporación 3xi.
- Declaración conjunta para el desarrollo de una respuesta regional a la llegada masiva de personas venezolanas a países del continente americano de la CIDH y comités, órganos y procedimientos especiales de la ONU. 5 de septiembre de 2018.

- Díaz de Valdés, J. (2018). Las categorías sospechosas en el derecho chileno. *Revista de derecho (Valparaíso)*, (50), 189-218.
- Dufraix, R., Ramos, R. R., y Quinteros, D. Q. (2020). “Ordenar la casa”: Securitización y producción de irregularidad en el norte de Chile. *Sociologías*, 22, 172-196. <https://doi.org/10.1590/15174522-105689>
- Feddersen, M. y Morales, A. (2024). ¿Cómo se articulan las políticas migratorias y laborales para regular el trabajo extranjero? *Revista chilena de derecho*, 51(1), 159-194. <https://dx.doi.org/10.7764/r.511.6>.
- Fuentes, A.; Feddersen, M. González, R. (2024). *Participación laboral de las mujeres inmigrantes. Laboratorio de Encuestas y Análisis Social*
- Fuentes, A. y González, R.(2025). *La economía de plataformas en Chile: ¿puente hacia el empleo formal o nueva forma de precariedad?*. Laboratorio de Encuestas y Análisis Social.
- Fundación Colunga y Déficit Cero. (2025). *Niñez y vivienda: Una mirada integral a las condiciones de la vivienda y del entorno de niñas y niños en Chile*.
- González Morales, F. (2025). Las políticas migratorias actuales: Los Derechos Humanos en la encrucijada. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 49, 15-22. <https://doi.org/10.36151/reei.49.01>
- Henríquez-Muller, T., Manríquez-Malverde, T. y Valenzuela-Rivera, L. (2025). Efectos de la inmigración en el mercado laboral de Chile a través de un análisis ocupacional y salarial (2010-2019). *Revista Economía, Gestión y Territorio*, 2(2), 68-90. <https://doi.org/10.4206/rev.egt.2025.v2n2-05>
- Instituto de Seguridad Laboral. (2024). *Sistematización de Denuncias Individuales por Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de Trabajadores Migrante*.

- INDH. (2016). Informe Anual 2016: Situación de los derechos humanos en Chile.
- INDH. (2017). Informe Anual 2017: Situación de los derechos humanos en Chile.
- INDH. (2018). Informe Anual 2018: Situación de los derechos humanos en Chile.
- INDH. (2018a) Informe sobre Proyecto de Ley de Migración y Extranjería (Boletín 8970-06) y las Indicaciones presentadas. Aprobado por el Consejo del Instituto Nacional de Derechos Humanos el 11 de junio de 2018, Sesión Ordinaria N° 428.
- INDH. (2020). Informe Anual 2020: Situación de los derechos humanos en Chile.
- INDH. (2023). INDH en terreno: Informe de cierre Frontera Norte.
- INE. (2025). Resultados Censo 2024 Inmigración. <https://censo2024.ine.gob.cl/resultados/>.
- Liberona Concha, N., Romero Quezada, M., Salinas, S.-G., Veloso, K. (2022). Tráfico de migrantes en las fronteras del norte de Chile: Irregularización migratoria y sus resistencias. *Derecho PUCP*, 89, 9-36. <https://doi.org/10.18800/derechopucp.202202.001>
- Mardones, P. (2023). *Efectos de ser Inmigrante en los Pagos de Arriendo: Evidencia Para la RM de Chile*. [Tesis para optar al grado de Magíster en Análisis Económico. Facultad de Economía y Negocios, Universidad de Chile]. Proyecto Fondecyt #1210972.
- MINEDUC. (2025). *Apuntes 73: Análisis del estudiantado extranjero en el sistema escolar, 2024*. <http://bibliotecadigital.mineduc.cl/handle/20.500.12365/21440>

- MINEDUC. (2025a). *Documento de trabajo 38: Análisis de variables educativas de estudiantes extranjeros en Chile desde el año 2017 al 2024*. <http://bibliotecadigital.mineduc.cl/handle/20.500.12365/21638>.
- Ministerio de Desarrollo Social y Familia. (2024). *Serie de Resultados Casen Indicadores de integración social de las personas nacidas fuera de Chile. Encuesta Casen 2006-2022*. https://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/storage/docs/casen/2022/Resultados_personas_nacidas_fuera_de_Chile_Casen_2022.pdf.
- Observatorio de Contexto Económico (OCEC-UDP) (2025) *Enfoque laboral N°55*.
- Observatorio Judicial (2024). Informe N° 69. Jurisprudencia Migratoria. Impacto y Futuro.
- OEA. (2018). *Mensaje del Secretario General sobre Venezuela de 20 de abril de 2018*. https://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=D-013/18.
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y Servicio Nacional de Migraciones (SERMIG). (2025). *Guía práctica: Elaboración de Políticas Municipales de Migración*.
- Oficina regional de la UNESCO para América Latina y el Caribe y UNICEF Chile. (2025, por publicar). *Inclusión educativa de estudiantes refugiados y migrantes: Acceso a beneficios estatales Actualización 2025*.
- Porcausa Chile (2025). *¿Cuál es la contribución de la población migrante a la economía de Chile?*
- Sanhueza, K. (2024). El tráfico de migrantes en Chile: un análisis crítico del tipo penal y su adecuación con el estándar internacional. *Revista de Derecho Universidad de Concepción*, 92(256), 51-88.

<https://doi.org/10.29393/RD256-3TMKS10003>.

- Servicio Jesuita a Migrantes. (2025). *Anuario Estadístico de Movilidad Humana en Chile 2024*.
- SERMIG. (2023). *Pobreza y migración desde la Casen 2022*. <https://serviciomigraciones.cl/wp-content/uploads/2023/12/Analisis-Casen-pobreza-migracion-SERMIG.pdf>.
- SERMIG (2024). Estimaciones de extranjeros. <https://serviciomigraciones.cl/estudios-migratorios/estimaciones-de-extranjeros/>.
- SERMIG (2024a). Estudio de caracterización de personas empadronadas.
- SERMIG. (2025). *Reporte 4. Estadísticas generales registro administrativo*. <https://serviciomigraciones.cl/wp-content/uploads/2025/07/Reporte-4-Estadisticas-SERMIG-010725.pdf>
- Stang, F., y Fouilloux, M. (2024, diciembre 29). Entre el “perdonazo” y el “efecto llamada”: Las falacias del discurso anti-inmigrante. *El Mostrador*. <https://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/columnas/2024/12/29/entre-el-perdonazo-y-el-efecto-llamada-las-falacias-del-discurso-anti-inmigrante/>
- Stefoni, C. (2011). Perfil migratorio de Chile. Buenos Aires: Organización Internacional para las Migraciones.
- Stefoni, C., y Contreras, D. (2022). Situación migratoria en Chile: *Tendencias y respuestas de política en el período 2000-2021*.
- Techo Chile. (2025). *Catastro Nacional de Campamentos 2024-2025*.

- Thayer Correa, L. E. (2019). Causas y consecuencias de la migración irregular en Chile. *Migración en Chile. Evidencia y mitos de una nueva realidad*, 297-334.

