

**LA RESPUESTA DEL ESTADO FRENTE A LA AUSENCIA
DE OMBUDSMAN. ANATOMÍA DE LA DEFENSA DE LOS DERECHOS
DE LA CIUDADANÍA EN LA ÚLTIMA DÉCADA EN CHILE, SIGLO XXI.
CRISTIAN ALEJANDRO DE LA ROSA ESCOBAR**

Licenciado en Administración Pública y Ciencias Políticas, Universidad Austral de Chile.

delarosa.cristianalejandro@gmail.com

ID-ORCID: 0000-0003-2835-8680.

Resumen

Desde el retorno a la democracia, se han presentado en el Congreso Nacional 5 proyectos de ley para crear la figura del Ombudsman en Chile, pero ninguno se ha logrado materializar. Sin embargo, se constata la creación de diversos servicios públicos similares a la teoría general del Ombudsman para proteger a la ciudadanía frente a vulneraciones de sus derechos focalizados a materias específicas. Este estudio se centra en el funcionamiento de estos servicios públicos que abarcan materias de atención de un Defensor o Defensora del Pueblo, exponiendo el alcance de su gestión y los principales derechos defendidos entre los años 2010 y 2020, presentando una matriz de datos actualizada sobre la defensa de los derechos de la ciudadanía en Chile.

Palabras clave: derechos humanos, ombudsman, ciudadanía, servicio público.

Abstract

The Response of State to the Absence of Ombudsman

Anatomy of Defense of the Citizenship Rights in the Last Decade in Chile, XXI Century

Since the return to democracy, five bills have been presented in the National Congress to create the figure of Ombudsman in Chile, but none has materialized. However, various public services like the general theory of Ombudsman have been created to protect citizens against violations of their rights, focusing on specific issues. This study focuses on the operation of these public services that cover matters of attention of an Ombudsman, exposing the scope

of its management and the main rights defended between 2010 and 2020, presenting an update data matrix about the defense of citizenship right in Chile.

Keywords: human rights, ombudsman, citizenship, public service.

Desde el retorno a la democracia, ha existido una iteración de instancias legislativas¹ a fin de crear un órgano autónomo dedicado exclusivamente a la defensa de la ciudadanía ante eventuales vulneraciones de sus derechos que puedan provenir desde el Estado. Entretanto, se han escrito múltiples artículos sobre las atribuciones que debiese tener esta institucionalidad inexistente en el país, tales como estudios en el derecho comparado latinoamericano e iberoamericano sobre la figura del *Ombudsman*, propuestas varias y aportes generales al debate sobre la eventualidad para que esta nueva institucionalidad se materialice en términos jurídicos. Autores como Maiorano (2001), Milos (2001), Paredes (2003), Pino (2004), Aguilar y Steward (2008), Constenla (2015), Ruiz-Tagle (2015) y Fernández (2021) forman parte de una pléyade de autores que han trabajado arduamente sobre esta temática abordando la necesidad de la creación de una defensoría del pueblo, o sobre las atribuciones que debiese tener, creando *ethos* con mínimos comunes sobre esta materia que ha sido discutida en los últimos 30 años.

En este sentido, este trabajo no ahondará más allá de los supuestos sobre la necesidad de un *Ombudsman* en Chile y tampoco busca redundar en los sustanciosos trabajos ya existentes sobre la materia. Más bien, intenta ser un aporte para crear material de estudio y análisis sobre la situación actual en Chile sobre la defensa de los derechos de la ciudadanía, exponiendo la atención de los distintos servicios públicos disponibles a la ciudadanía entre los años 2010-2020, aportando con datos a la discusión nacional sobre la anatomía del marco de defensa de los derechos ciudadanos. Los servicios públicos que forman parte de este estudio se presentan clasificados por años de establecimiento para dar cuenta de la creación de organismos en formatos focalizados y delimitados jurídicamente a

¹ Véase Boletín N°332-07 del año 1991; Boletín N°333-07 del año 1991; Boletín N°2.115-03 del año 1997; Boletín N°2.605-07 del año 2000; Boletín N°3.429-07 del año 2003; Boletín N°6.232-07 del año 2008; Boletín N°10.193-07 del año 2015; Boletín N°13.099-07 del año 2019; y Boletín N°14.648-07 del año 2021.

determinadas materias: Servicio Nacional del Consumidor (1997), Comisión Defensora Ciudadana (2001), Instituto Nacional de Derechos Humanos (2009) y Defensoría de la Niñez (2018).

Ante ello, se investigará, analizará y clasificará la cantidad de atenciones brindadas por estos servicios públicos en materia de vulneración y defensa de derechos según su materia de trabajo. Todo esto, para exponer las principales variables atendidas por estas instituciones y su capacidad de resolverlas, fundado en la premisa de que el *Ombudsman* engloba el marco de acción de los servicios públicos mencionados como se verá más adelante.

Problematización

Los contenidos iniciales de los proyectos de creación de un *Ombudsman* en Chile se situaron principalmente al contexto político de la época, pero también cultural, social y económico. Esto no ha dejado de ser así, pero tampoco quiere decir que no se complementen, pues lo hacen. A foco de estudio, estos proyectos permiten establecer un acumulado de conocimientos y estructuras que determinadas épocas expresaban y que configuraban — para luego reconfigurarse— la creación nuevos saberes a fin de perfeccionar a su precedente. En otras palabras:

El comienzo del nuevo espíritu es el producto de una larga transformación de múltiples y variadas formas de cultura, la recompensa de un camino muy sinuoso y de esfuerzos y desvelos no menos arduos y diversos. Es el todo que retorna a sí mismo saliendo de la sucesión y de su extensión, convertido en el concepto simple de este todo. Pero la realidad de este todo simple consiste en que aquellas configuraciones convertidas en momentos vuelven a desarrollarse y se dan una nueva configuración, pero ya en su nuevo elemento y con el sentido que de este modo adquieren (Hegel, 1966, pp. 12-3).

Ante esto, y como se verá, los distintos proyectos presentados desde la transición de la democracia a la actualidad responden al espíritu de la época (*zeitgeist*) que caracterizó a cada cual, pero que al parecer se demuestran como insuficientes.

A principios de los años 90, el *zeitgeist* buscaba adaptar la institucionalidad a la frágil democracia mediante una reformulación administrativa del país. La necesidad recaía en curar la herida latente pregonada por la Dictadura cívico-militar. Este contexto dio vida al «Proyecto de Reforma Constitucional sobre Poder Judicial, Consejo Nacional de Justicia y Defensor del pueblo del año 1991». Este describía al Defensor del Pueblo como «un ente autónomo, con capacidad de representar a cualquier ciudadano afectado en sus derechos por algún acto de autoridad y ejercer en su nombre las acciones legales correspondientes» (p. 7). *Per se*, el nombre del proyecto ya puede causar problemas al tratar 3 temáticas al mismo tiempo, las cuales dificultarían el debate legislativo. Quizás la inexperiencia legislativa de la época motivó con la culminación del primer deseo de *Ombudsman* en Chile.

Seis años después, se destaca el boletín N°2.115-03 del 11 de noviembre de 1997. En este, mediante mensaje presidencial, remite el proyecto de ley que crea «la Defensoría Nacional del Usuario»; según su artículo N°2, buscaba «velar por la defensa y protección de los usuarios ante la actividad de prestación de servicios de utilidad pública, ya sea que ésta se efectúe por empresas u organismos públicos» (p. 18). Haciendo eco del principio de subsidiariedad, el gobierno del expresidente Eduardo Frei había comenzado un proceso de privatización extenuante, lo cual constataba que la creación de este proyecto era prever de defensa y protección a la ciudadanía ante una posible perjudicial prestación de «servicios de utilidad pública». Característico de este proyecto es que, en esta ocasión (y la única hasta hoy), el Defensor del Pueblo pasaría a estar subordinado al Ejecutivo a través del Ministerio de Economía. El proyecto fue retirado por el mismo Ejecutivo argumentando, en palabras de Juan Domingo Milos, «la preparación de otro proyecto, aún de mayor amplitud, que abarcaría el conjunto de los derechos ciudadanos, recogiendo así la formulación más frecuente de otros países» (p. 233). *Ipsa facto*, se crea el SERNAC, una institución con posibilidad de acción muy distante y limitada a la teoría general del Ombudsman. Este proyecto marcó un precedente importante en la formulación del *corpus* jurídico del *Ombudsman* en Chile: en

adelante, los proyectos presentados siempre contemplarán la práctica de personas naturales o jurídicas que ejerzan actividades de servicio de utilidad pública, por lo que el alero de observación del proyecto de *Ombudsman* chileno no sólo se limitará a los actos de los órganos de la Administración del Estado, sino que también contemplará los actos u omisiones de quienes ejerzan tareas de prestación de servicios derivados de la subsidiariedad del Estado.

Posteriormente, la idea de *Ombudsman* en Chile vagó en la entelequia de sus precursores hasta que se presentó el «Proyecto de Creación del Defensor Ciudadano», en el año 2003, por el expresidente Ricardo Lagos. Este proyecto recobró el concepto de autonomía y ampliaba el abanico de defensa de derechos ciudadanos, lo cual reconfiguraba el espíritu original del *Ombudsman* hacia los Principios de París y al primer *zeitgeist* en Chile. De forma lamentable, este proyecto fue rechazado en primer trámite legislativo por falta de quorum. Es el tercer deseo caído.

Con el paso de los años, en el primer gobierno de la expresidenta Michelle Bachelet se envió a la Cámara de Diputadas y Diputados el proyecto de reforma constitucional que «Crea la Defensoría de las Personas». Este proyecto fue aprobado en general y en particular el 10 de marzo de 2009, pero finalmente cae, registrando su último trámite constitucional el 09 de marzo del 2010.

Este vaivén histórico-legislativo de creación de una nueva institucionalidad no es posible analizarla sólo desde la operacionalización del concepto del *Ombudsman* y la comprensión del desarrollo histórico de la coalición política que gobernó la época. Evolucionar desde la Defensoría del Pueblo (1991), Defensoría Nacional del Usuario (1997), Defensor Ciudadano (2003) y Defensoría de las Personas (2008), a juicio de este autor, no es una decisión antojadiza, sino más bien la adecuación de la retórica del lenguaje político, toda vez que, al parecer, la época que envolvió cada proyecto internaliza que:

Cuando quedan asuntos importantes, sobre los que no parece posible lograr un acuerdo por el momento, la virtud liberal de la moderación sugiere que a menudo lo mejor es “moderar nuestras exigencias ante las

exigencias razonables de otros, equilibrar y dividir por lo menos algunas de nuestras diferencias” (Glendon, 1991, p. 138).

Esto se destaca a simple vista no tanto por su contenido, sino más bien por el título con el cual se constata la ruptura cultural que significó avanzar desde el uso de «pueblo» a «usuario» y de «usuario» a «ciudadano», para terminar con «persona».

Atendido este largo espacio temporal y ciclo político, últimamente destacan dos proyectos de creación de *Ombudsman* en Chile. El primero tuvo origen en la Cámara de Diputadas y Diputados e ingresó el 27 de noviembre de 2019, el cual modifica la Constitución Política para crear la «Defensoría de las Personas». El segundo proyecto tuvo origen en el Senado e ingresó el 12 de octubre de 2021, el cual incorpora un nuevo capítulo a la Constitución Política para crear la «Defensoría del Pueblo». En ambos proyectos² se halla la autonomía, personalidad jurídica de derecho público y patrimonio propio, la promoción y protección de los derechos humanos por actos u omisiones del Estado y de personas jurídicas de derecho privado que ejerzan actividades o servicios que sean de utilidad pública. La diferencia estriba en las personas que suscriben estos proyectos y su título. Mientras la Defensoría de las Personas responde al ímpetu político de centro derecha³, la Defensoría del Pueblo a una coalición política de centro izquierda⁴, lo que vislumbra nuevamente la adecuación de la retórica del lenguaje político a cada ruptura político-cultural que representa cada coalición política.

Esto da cuenta de dos *zeitgeist* contrapuestos en una temporalidad símil, pero en tejidos políticos distintos que no han logrado destrabar una discusión y que, sobre la misma, a lo largo de los años crearon instituciones con capacidades de acción limitadas a determinadas materias. Ante esto, cabe preguntarse en qué medida esta descomposición afecta al

² Existió un tercer proyecto ajeno al poder legislativo: la propuesta constitucional plebiscitada el 4 de septiembre de 2022, la que fue rechazada. Esta instancia demostró ser la posibilidad más cercana por materializar el *Ombudsman* en Chile.

³ El proyecto está suscrito por las/os diputadas/os: Andrés Longton, Érika Olivera, José Castro Bascañán; Sofía Cid, Gonzalo Fuenzalida, Andrés Molina; Luis Pardo, Marcela Sabat, Diego Schalper y Sebastián Torrealba.

⁴ El proyecto está suscrito por las/os senadoras/es: Loreto Carvajal, Adriana Muñoz, Alejandro Navarro y Jaime Quintana.

espíritu de los proyectos de *Ombudsman* en Chile, cómo ha funcionado esta fragmentación en materia de defensa de los derechos de la ciudadanía y cuánto se distancia este ideal de política pública con la realidad actual. En este sentido, el propósito de este trabajo será crear una matriz de datos a través de solicitudes de acceso a la información para describir el desempeño, en función del volumen y prestación de servicio, de estos organismos públicos creados y su desenlace en la última década para responder a la pregunta sobre qué tan efectiva ha sido la fragmentación de la idea general del *Ombudsman* en Chile. Al mismo tiempo, también el propósito es ver el estado del arte de la defensa de los derechos de la ciudadanía en Chile y cuestionar cuán efectiva ha sido la labor del Estado en materia de defensa ciudadana para aportar a la discusión nacional, con antecedentes empíricos, sobre una política pública que no ha logrado materializarse en el país desde hace más de 30 años.

Hacia una Definición del *Ombudsman*

El *ombudsman* se ha multiplicado significativamente desde que se estableció por primera vez en Suecia en 1809. A mediados de la década de 1980, el concepto había surgido claramente como un fenómeno global. Pero, lo mejor estaba aún por llegar. En la década de 1990, el número de oficinas de defensores del pueblo en todo el mundo se duplicó con creces (Ayeni, 2014, p. 499).

Es histórico y, tal como aparece en la cita precedente, se convirtió en un fenómeno global. En este contexto internacional, se han creado diversas figuras de defensores del pueblo u *Ombudsman*, los cuales se adaptan a sus culturas nacionales y también permean la creación de instancias supraestatales para la defensa de los derechos humanos. Para estos efectos, Fernández (2006) detalla que «es una obligación del *Ombudsman* atender las consultas y quejas de toda personal que en forma individual o colectiva (grupo) presente una denuncia o queja» (p. 17).

Así mismo, y a efectos somáticos de esta figura, Paredes (2003) postula que «es un órgano del Estado, de carácter autónomo y que tiene como finalidad principal; el velar por que los derechos y libertades públicas de los particulares sean respetados por la administración del Estado y los servicios públicos» (p. 7). A lo anterior, Paredes (2003) complementaba con que «carece de atribuciones coercitivas, es decir, no impone sanciones, ni ordena detenciones, su poder no es de revocación o anulación: utiliza más bien la persuasión para que sus recomendaciones o informes sean adoptados por la autoridad» (p. 8). Desde esta perspectiva, parece ser que el *Ombudsman* se limita a lo consultivo y no vinculante, impulsando su actuar como el de un activista por los derechos de las personas, en donde el discurso público, la visibilidad y el posicionamiento de la comunicación juega un rol importante, lo que conlleva también la necesidad de una fuente de legitimidad que es vital para el reconocimiento de su labor.

Otro punto de vista interesante resulta ser la definición de Colín y Colín (2007). El autor asevera que «el *Ombudsman* podemos describirlo como un organismo autónomo cuyo titular (...) tiene como función la vigilancia de la actividad de la administración, la recepción de quejas de los administrados en contra del funcionamiento de algunos servicios administrativos» (Colín & Colín, 2007, p. 179). A su vez, esclarece que esta figura «interviene para resolver las controversias en los plazos más breves, investiga para verificar la lesión a los derechos de los administrados y en vista de los resultados de las mismas dirige recomendaciones a las autoridades» (p. 179).

Para una definición más completa, lo anterior es posible complementarlo con el punto de vista que acoge Ruiz-Tagle (2015). Asevera que el *Ombudsman* «puede y debe actuar respecto de la oficina que está dedicada a promover el prestigio de las personas que realizan funciones ejecutivas como algo distinto y a veces opuesto a la difusión y comunicación de las tareas de gobierno» (p. 31). A su vez, añade que «el rol público externo y el poder comunicacional de la Defensoría son de mucha importancia» (p. 31), resguardando la autonomía de esta figura y añadiendo un papel más deliberante. Asimismo, el autor argumenta que se debe «evitar la monocracia ejecutiva y sus defectos» (Ruiz-Tagle, 2015, p. 32), complementando que en “el Libro del Defensor del Pueblo de Antonio Mora, las tareas usuales de esta

institución son recordar los deberes funcionarios, advertir prácticas que requieren mejora, las revocaciones, revisión, reconsideraciones modificaciones de actos, resoluciones o instrucciones administrativas» (p. 32).

Estos puntos de vista contemplan una capacidad más integral de la figura institucional del Ombudsman. Se considera la potestad conciliadora entre ciudadanía y la administración del Estado, y expande la atribución fiscalizadora sin dejar de lado las funciones que le corresponden a otras instituciones. En este sentido, se puede visualizar cómo evoluciona la teorización sobre el Defensor o Defensora del Pueblo, así como también las formas de expresión de las facultades que debiese tener su papel en la sociedad, generándose una ampliación constante de su *ratio essendi*.

Cabe destacar que, con años de antelación, Milos (2001) realiza una aseveración importante. Arguye que «el defensor, en la protección del ciudadano, actuará en aquellas áreas o tipo de conflictos en las cuales no alcanza la justicia ordinaria, o donde la envergadura menor del asunto, el costo, o acción judicial de hecho lo hacen inexistente» (p. 240). Confirma, de tal manera, que «la actuación del Defensor será de naturaleza especial, pues buscará la mediación, la solución directa, la proposición y la corrección del acto» (p. 240). Siguiendo en esta misma línea, y en relación con el papel de las demás instituciones existentes a efectos del Defensor del Pueblo, Milos (2001) afirma que «no los reemplaza ni cointerviene, sea con la justicia u otros órganos de control o fiscalización» (p. 240), lo que potenciaría el campo democrático de la actuación del Estado y sus políticas públicas⁵. Dentro de este conjunto de escritos sobre la materia, Milos (2001), para efectos contextuales en el Chile de los 90, nos comenta que «los contenidos iniciales se situaron claramente en la perspectiva el contexto político de la época. Se visualizó al *Ombudsman* chileno como un mecanismo de fortalecimiento de la democracia, una vez obtenido el término del régimen militar» (p. 231). Esto efectivamente se ha ido configurando y reconfigurando a medida que los contextos sociales y políticos, nacionales e internacionales, han ido evolucionando.

⁵ Mientras Contraloría General de la República ejerce control de legalidad de la Administración del Estado, por ejemplo, la Defensoría del Pueblo podría ejercer, «en relación con la Administración, un control de finalidad, de modo que el servicio público no se aparte de su fin último: “estar al servicio de la comunidad y los ciudadanos”» (Milos, 2001, p. 241).

Finalmente, expuesto y sintetizado lo anterior, podemos dar una definición del Defensor o Defensora del Pueblo como un órgano autónomo encargado de velar por el respeto de los derechos de la ciudadanía y del correcto funcionamiento de los actos de la administración pública. Lo anterior con el fin de limitar al máximo los posibles abusos cometidos por agentes del Estado, actuar como conciliador entre Estado y ciudadanía y procurar el acceso efectivo a la justicia de todas las personas.

Metodología

Para la realización de este estudio se contempló un enfoque investigativo de carácter cuantitativo con alcance descriptivo para «especificar propiedades y características importantes» de nuestro objeto de estudio (Sampieri, Fernández y Baptista, 2014, p. 92). Se considera ambiciosa y compleja la tarea de crear una fuente de datos actualizada que contenga las principales 10 vulneraciones de los derechos de la ciudadanía en los últimos 10 años atendidos por las 4 instituciones contempladas para este estudio para así visualizar su capacidad de acción en tanto prestación de servicio/defensa de la ciudadanía.

La creación de la base de datos se erige a partir de solicitudes de acceso a la información (desde ahora, SAI), las cuales irán referenciadas sobre cada subtítulo con el nombre del respectivo servicio público estudiado. Estas bases de datos se construirán bajo el marco normativo que dispone la Ley N°20.285 sobre Acceso a la Información Pública, disponiendo de un tiempo de investigación sujeto a la norma citada, estableciendo previamente 3 meses para la recopilación de información y posterior análisis y clasificación. Para efectos de lograr exponer los principales derechos que podremos encontrar en esta sistematización de datos, consideraremos todos aquellos que conformen el espectro jurídico chileno. Estos se categorizan de acuerdo con cada institución, clasificando la información según año y materia. La categorización considerará el volumen de atenciones en determinados casos; entretanto, las gráficas de datos se adaptan a la respuesta de los organismos públicos estudiados.

En suma, se estima que este trabajo tendrá una utilidad metodológica que permitirá crear material de estudio para otros investigadores, aportar relevancia social al exponer la efectividad del Estado a la hora de plantear políticas públicas en materia de defensa de los

derechos de la ciudadanía y poner en la palestra pública nuevamente la discusión sobre el *Ombudsman* en Chile. Hay que considerar, con todo, que aún no se logra destrabar una discusión política enfocada en esta figura jurídica: se busca pues aportar un valor teórico a la discusión nacional al exponer el desempeño, a través de datos empíricos, de los servicios públicos enumerados en esta investigación.

Resultados

En este apartado, se presentan los resultados de cada servicio público estudiado de acuerdo con los objetivos de esta investigación. Los guarismos siguientes se presentan en orden con los años de creación de los servicios públicos mentados: el primero es el más antiguo y, pues, el último es el más prematuro. Cada subtítulo contendrá una breve introducción del servicio público, junto con el número de folio de la SAI para, posteriormente, presentar los datos obtenidos y recopilados.

Servicio Nacional del Consumidor⁶

El Servicio Nacional del Consumidor (SERNAC) es una institución funciona bajo el alero de la Ley N°19.496 de 2011. Su tarea primordial es proteger los derechos de los consumidores, recibiendo reclamos e intercediendo en los conflictos entre empresas y consumidores, realizando sus labores sujeto a la supervigilancia de la Presidencia de la República a través del Ministerio de Economía. Es el reflejo y resultado del segundo deseo de proyecto de *Ombudsman* en Chile.

Limitando el análisis a las 3 principales causales de cierre expuestas en la Tabla 1, es posible ver como en los últimos 2 años el aumento es enérgico —destacando el año 2020. Hay que considerar, además, el gran volumen que representan estas variables.

⁶ SAI Folio N°AH009T0003087.

Tabla 1

Cantidad de Atenciones según Causal de Cierre (2010-2020, SERNAC).

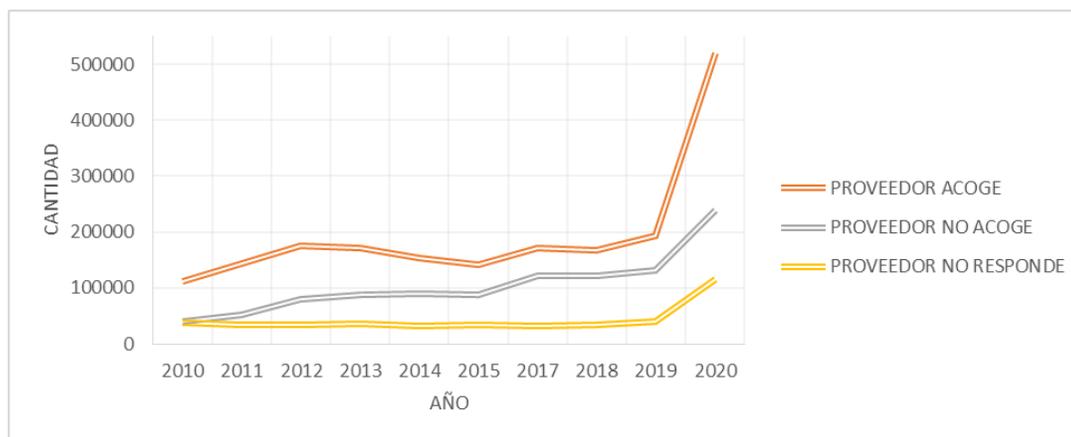
CAUSAL DE CIERRE DE LOS RECLAMOS	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2017	2018	2019	2020
PROVEEDOR ACOGE	112.274	144.561	174.448	170.686	154.447	141.769	171.785	166.652	193.130	519.023
PROVEEDOR NO ACOGE	39.103	52.456	79.419	88.515	89.707	86.985	121.545	121.740	130.768	239.538
PROVEEDOR NO RESPONDE	38.137	33.528	34.883	35.855	31.188	33.279	32.868	33.824	39.158	115.026
COLECTIVO ^A	9.461	51.772	17.405	8.914	4.064	1.994	56	58	1.090	186
PROVEEDOR INFORMADO CASO NO PROCEDE	2.869	7.507	9.676	4.707	3.901	3.769	4.819	5.857	7.035	13.740
DERIVADO	4.304	9.243	6.286	2.011	1.549	1.121	1.713	1.019	815	2.132
ANTECEDENTES INSUFICIENTES PARA TRAMITAR	745	1.691	1.669	935	853	1.321	1.213	1.085	1.258	1.934

Nota. Fuente: elaboración propia a partir de SAI Folio N°AH009T0003087.

A: Incluye también Procedimientos Voluntarios Colectivos.

Gráfico 1

Tendencia Lineal Anual según Causal de Cierre de Tres Principales Variables (SERNAC).



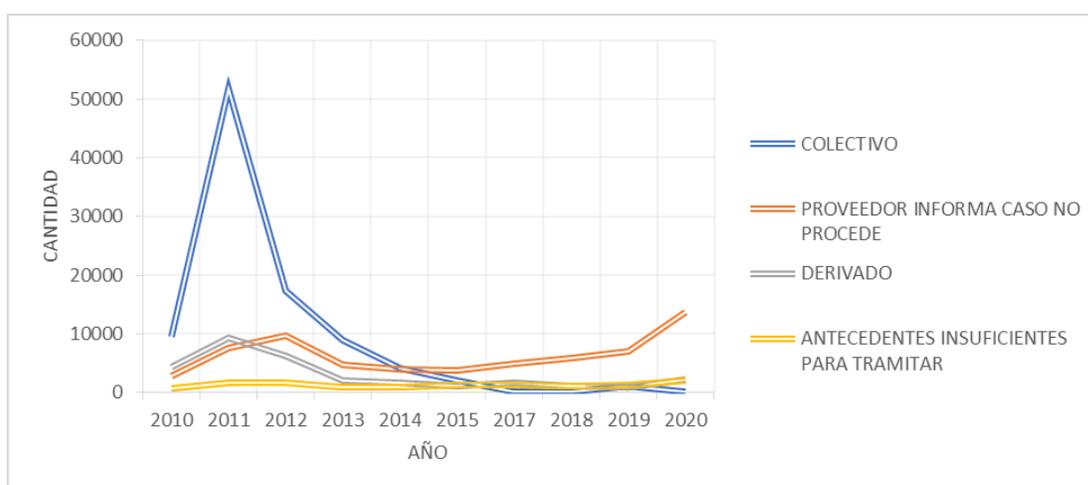
Nota. Fuente: elaboración propia.

Se destaca cómo la línea de tendencia aumenta tímidamente hasta el año 2015, donde las variables Proveedor Acoge y Proveedor No Acoge se acercan ligeramente, para desde entonces retomar el ascenso de forma intensa en los últimos 2 años. Este punto es posible atribuirlo a la transición que significó desde estallido social a la pandemia provocada por

COVID-19. De igual forma, es notable como la variable Proveedor Acoge casi se triplica el año 2020 con relación al año anterior, al igual que la variable Proveedor No Responde. Respecto de las demás variables, cabe destacar que en los años 2019 y 2020 se incluyeron PVC (Procedimientos Voluntarios Colectivos). Estos son una nueva facultad del SERNAC para obtener una solución más expedita a las solicitudes de carácter colectivo. La modificación de la norma presume ser su causal de ascenso y posterior descenso. Esto último se visualiza en el Gráfico 2.

Gráfico 2

Diagrama de Tendencia Lineal según Causal de Cierre (2010-2020, SERNAC).



Nota. Fuente: elaboración propia.

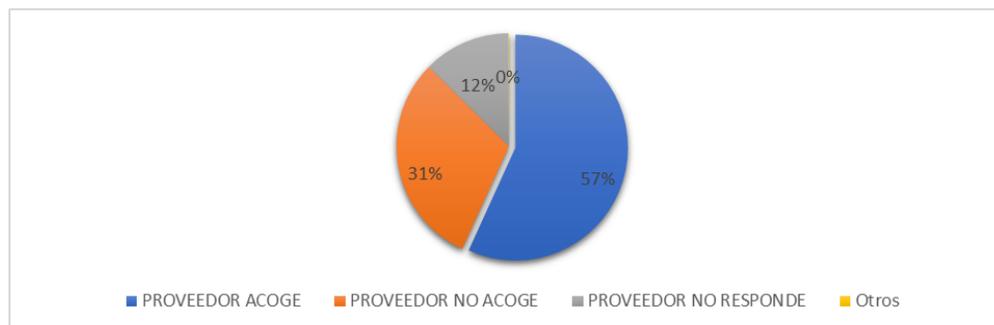
Siguiendo con lo anterior, es notable como los casos «Colectivo» alcanzan su pico más alto el año 2011 y, después, la disminución de esta causal de cierre es casi constante.

Sintetizando las variables de la Tabla 1, en sólo cuatro causales de cierre totales, entre los años 2010 y 2020 los datos del desempeño de SERNAC son relevantes. Al respecto, véase Gráfico 3. La capacidad jurídica de acción se traduce en números y porcentajes. Se observa que, del total del trabajo realizado entre dichos años, poco más del 50% tuvo respuesta favorable a la ciudadanía; es decir, un poco más del 40% no es favorable. En otras palabras, poco más de un tercio de la población que recurre al SERNAC no obtiene una respuesta

favorable a su requerimiento. Esto es importante considerando la gran cantidad de personas que acude a este servicio.

Gráfico 3

Porcentajes Totales según Causal de Cierre entre 2010 y 2020 (SERNAC).



Nota. La variable «Otros» representa la suma de los totales de las variables presentadas en el gráfico 2, cuyo total es de 0,10%. Fuente: elaboración propia.

Por último, se presenta el Gráfico 4 con las 10 principales variables de atención del SERNAC por año. Un aspecto importante de esta gráfica es que las variables fluctúan cada año debido a su volumen anual. Por ejemplo, la variable «Promociones y Ofertas» aparece en los años 2010 y 2011; posteriormente, no está dentro de las 10 principales variables hasta el año 2017, debido a una superposición de otra variable. De igual forma, cabe destacar el hallazgo de una variable que recién aparece en el año 2020 —junto a la pandemia— relativa a «Seguridad en el Consumo» con 11.339 casos: esta no contaba con ningún antecedente ni dentro o fuera de las 10 principales variables de atención de SERNAC en los años estudiados.

Comisión Defensora Ciudadana⁷

La Comisión Defensora Ciudadana (CDC) fue un organismo dependiente del Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Creada el 26 de Julio de 2001, por medio del Decreto N°65, en sus artículos 2° y 3° describe sus funciones, destacando: «servir de instancia de coordinación a las oficinas de información y reclamos de los órganos y organismos de la

⁷ SAI Folio N°AF001T0002323; posteriormente, Amparo Rol N°C3785-22.

Revista Políticas Públicas, Vol. 16, N°1, Enero-Junio de 2023: 5-31

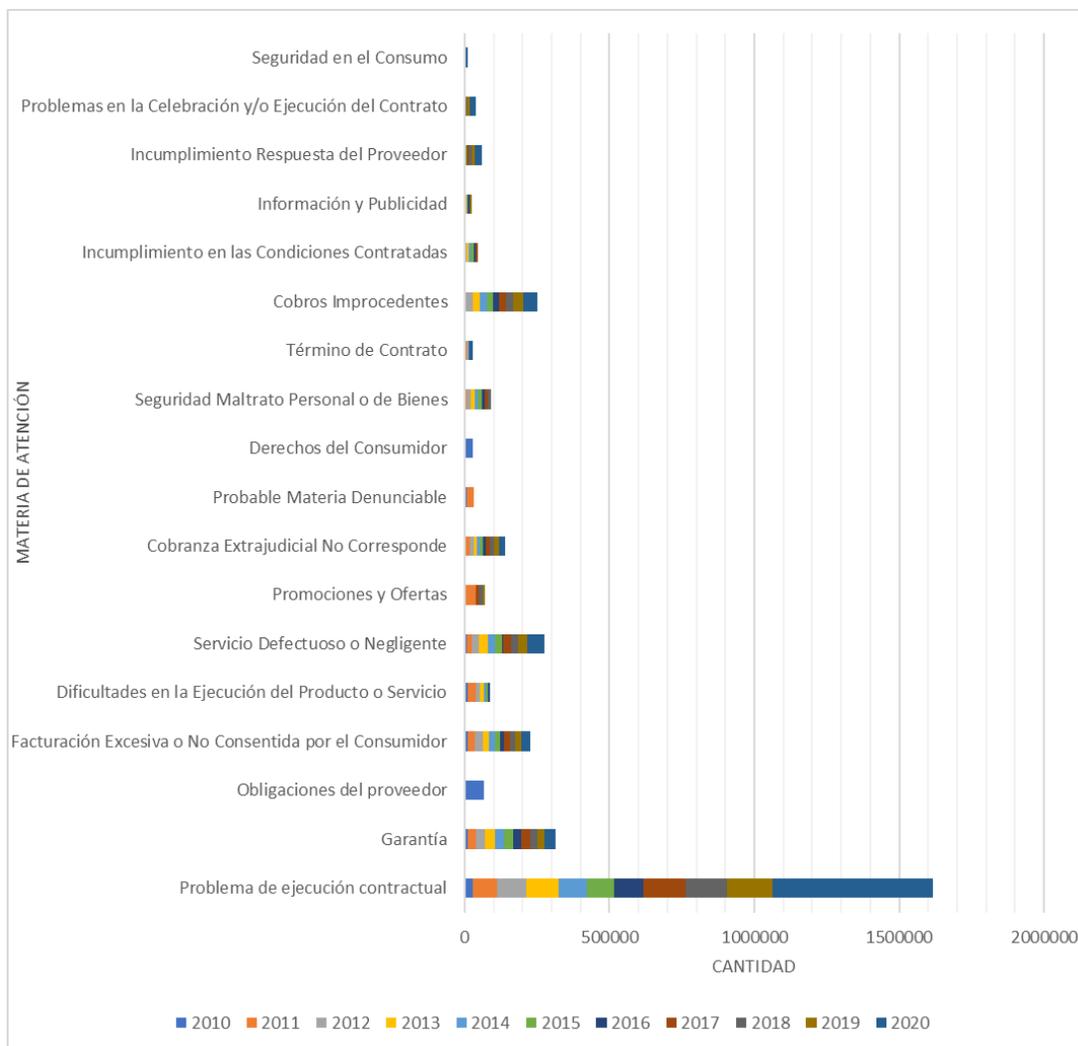
DOI: 10.35588/pp.v16i1.6023

Universidad de Santiago de Chile. Santiago de Chile

Administración Pública». En este sentido, su misión fue atender los casos sin respuesta por la OIRS. Por tanto, se comprende un *ethos* de interceptor gratuito frente a los servicios públicos que no respondan y/o afecten los derechos ciudadanos. Este servicio atendió casos hasta el año 2017. Fue reemplazada por la Comisión Asesora Presidencial para la Integridad Pública y Transparencia. El reemplazo se suscitó a raíz de una (in)evolución normativa de sus facultades resumidas (véase Tabla 2).

Gráfico 4

Diez Variables Principales de Atención por Año (SERNAC).



Nota. Fuente: elaboración propia.

Siguiendo la metodología anterior, se realizó una SAI la cual en su respuesta el servicio operacionalizó la información a fin de apoyar en la reducción de variables resumiendo la tarea a la tabulación de datos, quedando la información como se observa en la Tabla 3.

Tabla 2

Evolución Normativa CDC.

Decreto N°65, 26 de Julio, 2001. Artículo 2°, n°5: «servir de instancia de coordinación a las oficinas de información y reclamos de los órganos y organismos de la Administración Pública (...)».	Decreto N°86, 22 de marzo, 2013. Artículo 3°, letra d): «servir de instancia de apoyo y asesoría, ante los jefes superiores de los órganos de la Administración del Estado (...)».
Decreto N°15, 31 de agosto, 2016. Artículo 2°, letra c): «servir de instancia de apoyo y asesoría ante los jefes y jefas superiores de los órganos de la Administración del Estado (...)».	Decreto N°14, 11 de octubre, 2018. Artículo 3°, letra d): «servir de instancia consultiva y de apoyo a los jefes superiores de los órganos de la Administración del Estado (...)».

Nota: elaboración propia a partir de datos de la Biblioteca del Congreso Nacional.

Tabla 3

Cantidad de Atenciones según Causal de Cierre (2010-2017, CDC).

Año	Resueltos	No Resueltos	Desistidos	Derivados
2010	3.358	237	697	95
2011	11.769	372	1.761	348
2012	15.788	873	1.580	191
2013	13.258	877	1.737	158
2014	6.198	374	835	73
2015	13.990	911	1.653	353
2016	5.687	292	613	134
2017	2.815	154	174	175
TOTAL	72.863	4.090	9.050	1.527

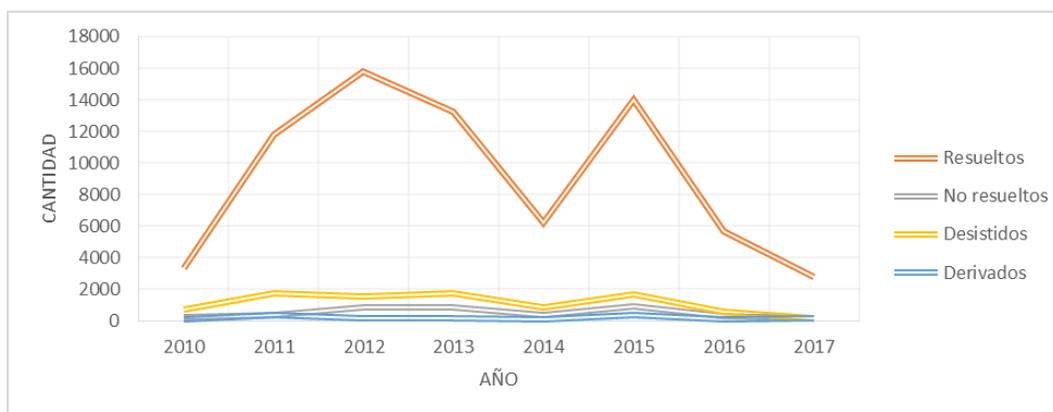
Nota. Fuente: elaboración propia a partir de datos extraídos de respuesta Rol N°C3785-22.

Con la tabla homologada, es posible visualizar cómo fluctúan las cantidades. La CDC tuvo un auge sostenido los primeros tres años de funcionamiento; posteriormente,

disminuyó y, en el último ciclo de dos años, retomó brevemente su auge el año 2015 para finalmente continuar el descenso numérico general. Estas fluctuaciones son más visibles observando el siguiente gráfico de tendencia lineal, el cual nos permite visualizar que, en lo respectivo a casos «Resueltos», el pico lo encontramos el año 2012.

Gráfico 5

Diagrama de Tendencia Lineal según Tipo de Variable Atendida por Año, CDC.



Nota. Fuente: elaboración propia.

Cabe destacar que, en lo respectivo a la Tabla 4, los casos resueltos no se encuentran solos, ya que conforman la unión de casos «Concluidos y (...)». En este sentido, se decide desagregar la información por causal de cierre en particular.

Tabla 4

Cantidad de Atenciones según Causal de Cierre Desagregada (2010-2017, CDC).

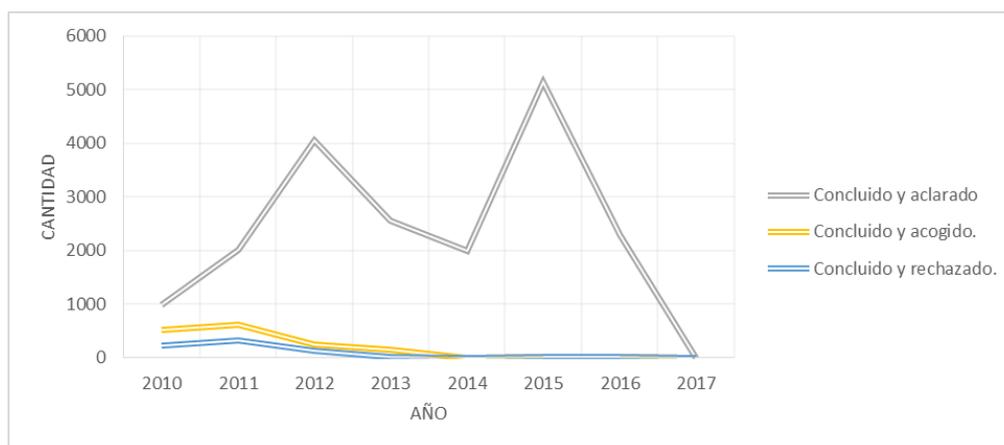
Causal de Cierre	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total
Concluido y Aclarado	984	2.016	4.051	2.567	2.003	5.151	2.287	0	19.059
Concluido y Acogido	527	624	256	161	1	24	18	0	1.611
Concluido y Rechazado	232	327	139	15	0	9	9	0	731

Nota. Fuente: elaboración propia a partir de datos extraídos respuesta Rol N°C3785-22.

Al visualizar la información sólo de casos que incluyan el factor «Concluido», las cantidades bajan considerablemente y la tendencia cambia invirtiendo las elevaciones gráficas y marcando el pico en 2015. Ambas tendencias se configuran en periodos presidenciales distintos que demostraron alzas significativas en las atenciones. A continuación, se puede denotar en el gráfico 6.

Gráfico 6

Diagrama de Tendencia Lineal según Tipo de Variable Desagregada Atendida por Año, CDC.



Nota. Fuente: elaboración propia.

Retomando la totalidad de atenciones realizadas por la CDC en los años estudiados, a su vez visualizando los porcentajes totales de la información recibida, resulta notable la cantidad de casos resueltos por el servicio, tal como se puede ver en el gráfico 7. Resulta llamativo, a lo menos, que se haya quitado la potestad al servicio de atender causas ciudadanas cuando demostraba resultados positivos. Esto se contrasta, como se pudo visualizar anteriormente, con el desempeño del SERNAC, independiente de la materia que tratasen.

Por último, en el gráfico 8, se presentan las 10 principales variables de atención anualizadas de la CDC. Para este caso, también existen fluctuaciones en sus variables.

Gráfico 7

Porcentajes Totales según Causal de Cierre de Atenciones por CDC.



Nota. Fuente: elaboración propia.

Instituto Nacional de Derechos Humanos⁸

El Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH) es una institución relativamente joven. Constituido el año 2010 mediante la Ley N°20.405, con el carácter de autónomo e independiente, su finalidad es promover y proteger los derechos humanos en el territorio nacional de todas las personas.

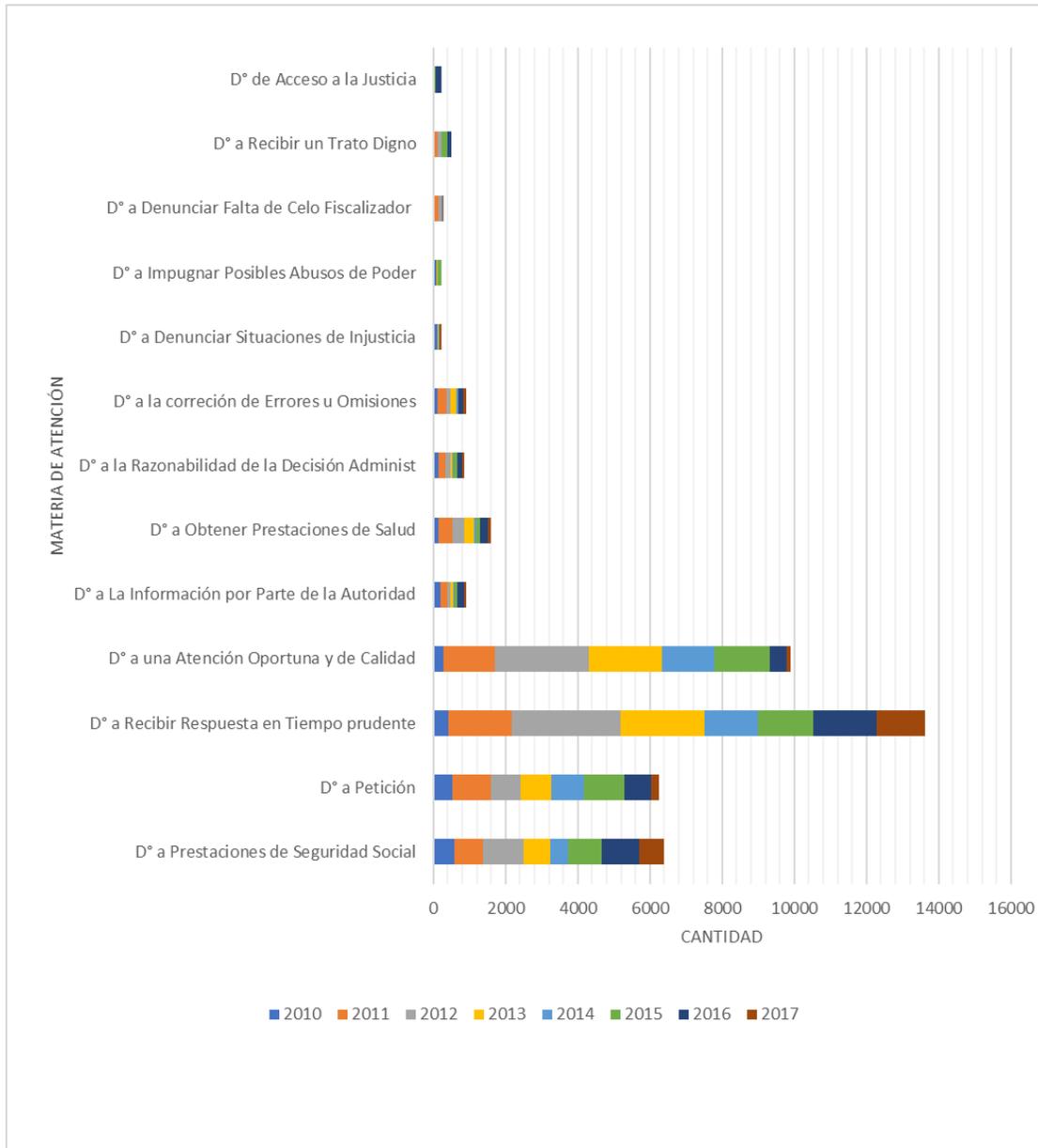
El volumen de datos recopilado demuestra solo totalidades según materia de atención y año. Por tanto, la exposición de estos datos no demuestra que los casos atendidos hayan sido solucionados, resueltos ni derivados. En este sentido, este acápite se limita a la exposición de la cantidad de atenciones del INDH y sus principales variables entre los años 2015 y 2020, como se observa en la Tabla 5.

A simple vista, se destaca el aumento de las variables entre los años 2018-2019-2020 en las variables violencia (sobre todo en el año 2019) siendo las principales materias de atención del INDH. El Gráfico 9 manifiesta taxativamente esto último.

⁸ SAI Folio N°CO001T0001653.

Gráfico 8

Diez Principales Variables de Atención por Año, CDC.



Nota. Fuente: elaboración propia.

Resumiendo, a través del Gráfico 10, las variables expuestas se presentan en porcentajes, totalizando las atenciones entre los años 2015 a 2020.

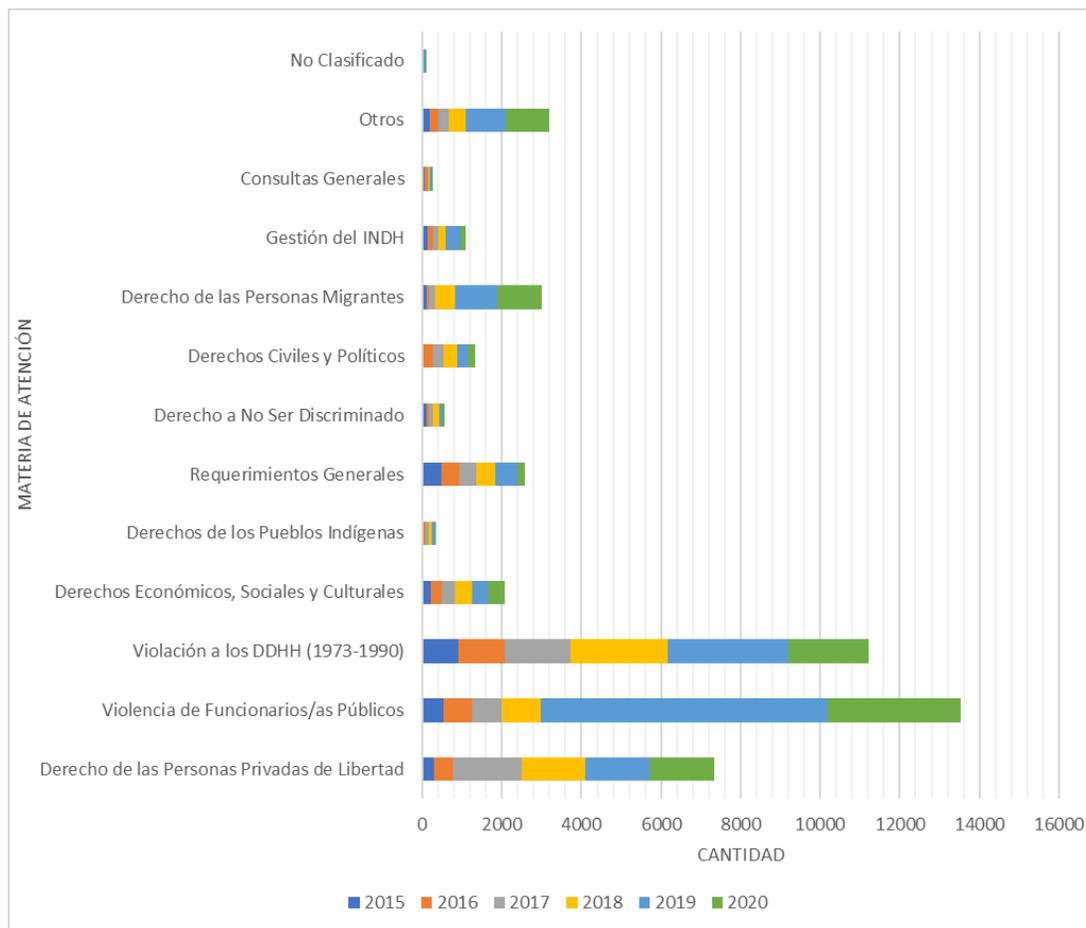
Tabla 5

Cantidad de Atenciones entre 2015 y 2020, INDH.

Causal de Atención	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Derechos de las personas privadas de libertad	290	489	1.731	1.575	1.638	1.618
Violencia de funcionarios/as Públicos	530	720	747	981	7.200	3349
Violencias masivas, sistemáticas e institucionalizadas a los DDHH (1973-1990)	903	1.181	1.637	2.444	3.044	2.010
Derechos económicos, sociales y culturales	205	286	330	433	401	429
Derecho de los Pueblos Indígenas	23	69	61	79	83	27
Requerimientos Generales	491	438	428	487	543	187
Derecho a no ser discriminado	95	75	105	142	94	55
Derechos Civiles y Políticos	26	241	278	328	271	187
Derechos de las personas migrantes	95	77	135	515	1.053	1.132
Gestión del INDH	129	139	136	173	385	129
Consultas Generales de DDHH	63	72	33	28	35	25
Otros	190	204	278	416	1.003	1.106
No Clasificado	–	–	1	3	88	2
Total	3.040	3.991	5.900	7.604	15.838	10.256

Nota. Fuente: elaboración propia.

Más allá de que, lamentablemente, no podemos estudiar la cantidad de casos que han sido efectivamente resueltos por la primera respuesta parcial, se logra demostrar las principales materias de atención del INDH. Finalmente, la variable «Violencia» es la principal, donde incide en gran parte el *peak* alcanzado el año 2019. Le sigue la variable «Derechos», lo cual repercute en una tendencia preocupante de la realidad nacional.

Gráfico 9*Principales Variables de Atención por Año, INDH.*

Nota. Fuente: elaboración propia.

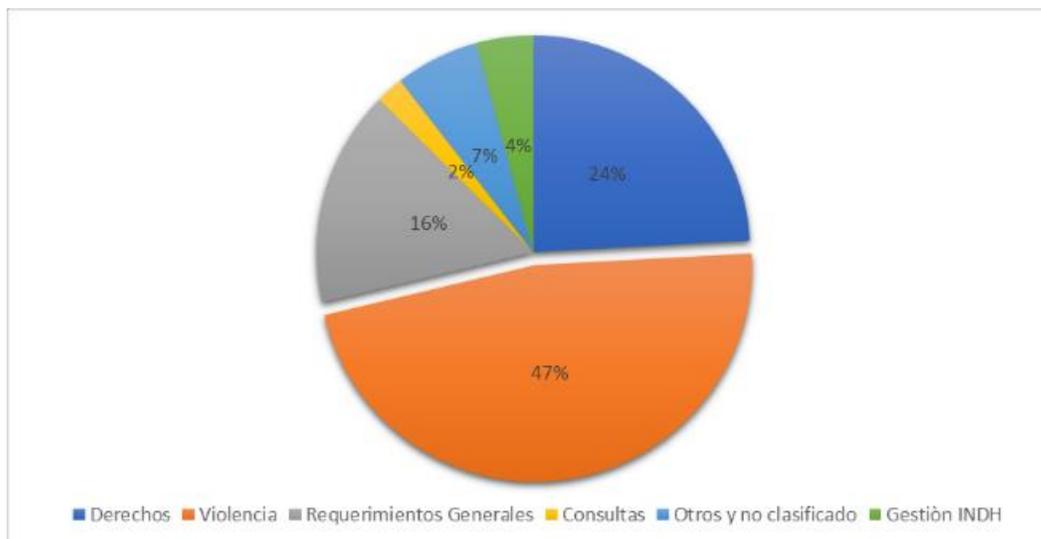
Defensoría de la Niñez⁹

La Defensoría de la Niñez es la institución más prematura de este estudio. Creada el año 2018, mediante la Ley N°21.067, su finalidad principal es velar por la promoción, respeto y protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes. Con la correspondiente SAI, se obtuvieron los datos en Tabla 6.

⁹ SAI Folio N°CO005T00000546.

Gráfico 10

Porcentajes Totales de Atenciones según Materia, INDH.



Nota. Fuente: elaboración propia.

Tabla 6

Cantidad de Atenciones entre Años 2018 y 2020, Defensoría de la Niñez.

Materia/Año	2018	2019	2020	Total
Consulta/Orientación	–	184	398	577
Requerimiento por Vulneración	131	1.446	2.512	4.089
Total	131	1.630	2.910	46.710

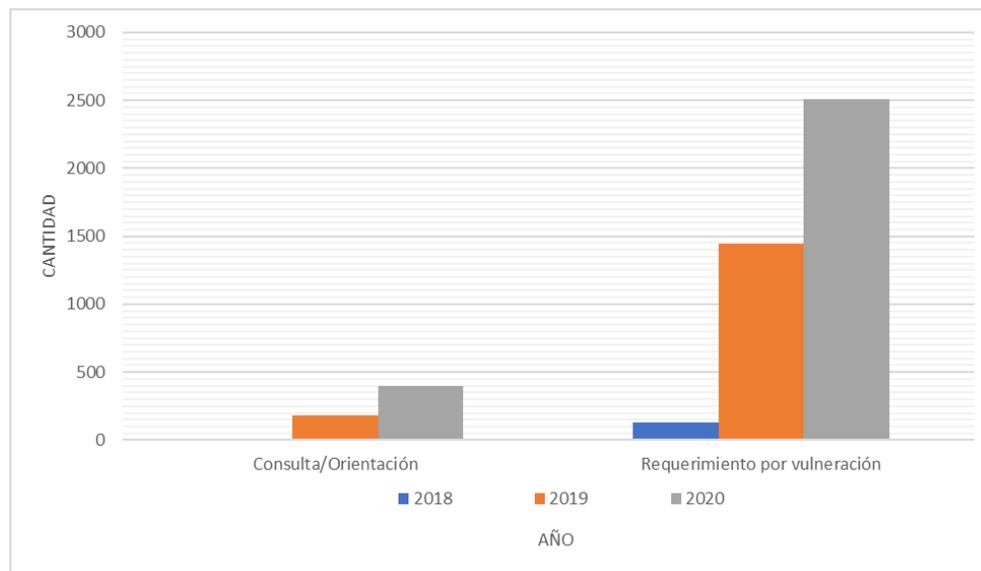
Nota. Fuente: elaboración propia.

Se destaca que la capacidad de respuesta de la Defensoría de la Niñez es del 100%. Esto demuestra una capacidad normativa bastante distinta de los demás servicios estudiados. Con la información recibida, se logra desprender la siguiente apreciación gráfica (véase Gráfico 11).

A raíz de la visualización de dicho gráfico, se destaca la rápida evolución del volumen de las atenciones que realiza la institución. A primera vista, se demuestra una tendencia de aumento.

Gráfico 11

Cantidad de Atenciones entre Años 2018 y 2020, Defensoría de la Niñez.



Nota. Fuente: elaboración propia.

Por lo demás, cabe destacar un aspecto importante. La Defensoría de la Niñez en su primer año de funcionamiento se abocó plenamente a los requerimientos por vulneración, demostrando un carácter activo iniciado su funcionamiento.

Conclusiones

La introducción sobre los proyectos de *Ombudsman* en Chile, vigentes y no vigentes hoy en el Congreso Nacional, demuestran que cada uno de ellos no son mera onomástica o relación semántica de palabras agrupadores del bosquejo general de un abanico jurídico de acción. En su lugar, destacan la expresión de *zeitgeist* que caracterizó a cada cual. Con todo, se observa un matiz respecto de que los actuales proyectos en el poder legislativo se representan como la mera obligación (*Verbindlichkeit*) de legislar y mantener un debate constante sin conclusiones, empero no como la expresión de la necesidad (*Notwendigkeit*) real de la implementación de un *Ombudsman* en Chile. En este sentido, la línea temporal de proyectos permite demostrar que el Legislador y Ejecutivo se limitaron, los últimos años, a focalizar según materia jurídica de atención y por derechos vulnerados, de modo que,

posteriormente sobre estos últimos limitar las facultades jurídicas de los servicios públicos creados. Se podría sostener que se desmiembra una idea genérica de Defensoría y no se trabaja sobre esta. Esto último se observa cuando se desagrega por materias las facultades de una institución inexistente, asomada por los pasillos del Congreso Nacional y que, al final, ha contado con la experiencia más cercana a realizarse en un organismo distinto del legislador, a saber, a través de un órgano constituyente.

El desarrollo de esta investigación da cuenta de lo precedente. Lo encontramos en los datos del SERNAC y su capacidad de defender los derechos de los consumidores. Considerando la misión del servicio, este fin se ve difuso y complejo en su cumplimiento, debido al limitado margen jurídico de acción —en comparación con las otras instituciones estudiadas—, sin considerar, además, que es el servicio que más atenciones sostiene. Más allá respecto de la Defensoría de la Niñez tenga menos años que SERNAC, asimismo la ocupación de materias distintas, la comparación de las categorías jurídicas de acción resulta menester. Esto último ya que la respuesta a la SAI de la Defensoría permitió visualizar que el servicio se hace cargo de la totalidad de las atenciones, sin dejar mermas como casos no derivados o no acogidos. En este sentido, es posible comprender cómo se han creado instituciones encargadas de proteger los derechos ciudadanos, no obstante, con capacidades de acción distintas y volúmenes de atención desiguales. Así, siendo el SERNAC aquel servicio con mayor volumen de atención, a su vez, es a igual tiempo aquel con menor respuesta positiva a la ciudadanía o capacidad jurídica de acción. Esto demuestra una deficiencia o ineficacia que decanta en la insuficiencia como para responder favorablemente a la ciudadanía en su integridad por parte del Estado, distando bastante, por lo tanto, de lo expuesto por la literatura sobre el *Ombudsman*. Pese todo lo anterior, los casos anteriores se destacan como intentos de implementación de esta figura en Chile. Ahora bien, reflejan una ruptura entre lo teórico y lo empírico, siendo la realidad actual distante —como se ha concluido— de los aportes teóricos, pesen los años de discusión transcurridos, sobre la necesidad de proteger a la ciudadanía frente a posibles vulneraciones del Estados y los servicios subsidiados.

Para sintetizar el debate, concluyendo de los resultados expuestos, considero que el Ejecutivo y el Legislativo deben reflexionar sobre lo siguiente. O bien, se crea el *Ombudsman*

y los servicios públicos estudiados se suscriben como unidades dentro de un organigrama mayor; o bien, se mantienen los servicios públicos estudiados y se subsanan las áreas sin atención (verbigracia, recrear o devolver a la CDC su capacidad de atención ciudadana). Ambas opciones deben considerar indudablemente la equiparación del marco jurídico de acción y la creación del *Ombudsman*. Sin duda alguna, esto implicará un cambio de *zeitgeist* que nos encaminará a un cambio de *zeitenwende*. No obstante, lo que no sabemos es hasta qué punto llegará este *zeitenwende* y el consiguiente giro histórico que representará en materia de defensa de los derechos de la ciudadanía en Chile.

Finalmente, en el trascurso de esta investigación, se encontraron organismos similares al espíritu del *Ombudsman*, pero en municipalidades. Son instancias locales de asistencia jurídica a la ciudadanía; así, por ilustrar: bajo el nombre de «Defensoría del Pueblo», en el caso de la Municipalidad de Puerto Montt; bajo el nombre como «Defensoría Ciudadana», como en los casos de Arica, San Antonio y Viña del Mar¹⁰. Esto llama bastante la atención, ya que presume ser la respuesta de lo local ante la falta de conclusión del debate a nivel central —como se ha demostrado en los distintos fracasos de los proyectos de ley sobre creación de un *Ombudsman* presentados desde el retorno de la democracia. Asimismo, también se asoma como una necesidad ciudadana en tanto contar con esta figura jurídica y, en fin, de concluir el deseo de una política pública que no ha logrado finiquitarse con el transcurso de los años.

Referencias

Aguilar, G., y Steward, R. (2008). El Defensor del Pueblo Latinoamericano como Institución Independiente de Promoción y Protección de los Derechos Humanos. Referencia Especial a la Situación Actual en Chile. *Revista de Derecho — Universidad Católica del Norte*, 15 (2), 21-67.

<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=371041323002>

Ayeni, V. O. (2014). Ombudsmen as Human Rights Institutions. *Journal of Human Rights*, 13 (4), 498-511.

<http://dx.doi.org/10.1080/14754835.2014.886950>

¹⁰ Persiste el debate sobre la onomástica y la adecuación de la retórica del lenguaje político.

Revista Políticas Públicas, Vol. 16, N°1, Enero-Junio de 2023: 5-31

DOI: 10.35588/pp.v16i1.6023

Universidad de Santiago de Chile. Santiago de Chile

- Colín, A. I., & Colín, M. A.** (2007). *El Ombudsman: Control No Jurisdiccional y Protección de Derechos Humanos*. En G. Cisneros, J., Fernández, & M. A., López (coord.). *Ombudsman Local. Segundo Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo* (179-205). Universidad Nacional Autónoma de México.
- Constenla, C. R.** (2015). El Defensor del Pueblo en América Latina. *Visioni Latinoamericane* (12), 59-72.
<http://dx.doi.org/10.13137/2035-6633/10663>
- Fernández, J. E.** (2021). *El Ombudsman o Defensoría del Pueblo*. Laboratorio Constitucional Universidad Diego Portales.
- Glendon, M. A.** (1991). *Rights Talk. The Impoverishment of Political Discourse*. The Free Press.
- Hegel, G. W.** (1966). *Fenomenología del Espíritu*. Fondo de Cultura Económica.
- Maiorano, J. L.** (2001). El Defensor del Pueblo en América Latina. Necesidad de Fortalecerlo. *Revista de Derecho — Universidad Austral de Chile*, 12, 191-198.
<https://www.revistaderechovaldivia.cl/index.php/revde/article/view/906>
- Milos, J. D.** (2001). Un Defensor del Pueblo para Chile. *Perspectivas*, 3 (1), 231-254. https://www.dii.uchile.cl/~revista/ArticulosVol3-N1/10-Mi-los_compl.pdf
- Paredes, A.** (2003). *La Necesidad de un Ombudsman en Chile y su Rol como Protector de los Derechos de las Personas*. [Tesis de Licenciatura, Universidad Austral de Chile]. E-Archivo.
<http://cybertesis.uach.cl/tesis/uach/2003/fjp227n/html/index-frames.html>
- Pino, A. M.** (2004). *El Defensor del Pueblo y su Establecimiento en Chile*. Universidad de Alcalá.
- Rodríguez, J.** (2006). *La Figura del Ombudsman. Guía de Acompañamiento a los Pueblos Indígenas como Usuarios*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Ruiz-Tagle, P.** (2015). Democracia y Defensoría en Iberoamérica y en Chile. En G. Escobar (ed.). *Ombudsman y Democracia. Actas del II Congreso Internacional del PRADPI* (23-44). Trama Editorial.
<https://doi.org/10.2307/j.ctt21pxk76.4>
- Sampieri, R. H., Fernández, C., y Baptista, P.** (2014). *Metodología de la Investigación*. McGraw-Hill Interamericana de México S.A., de C.V.