



Informe de Amnistía Internacional sobre el Proyecto de Ley Boletín N°17.852-17, “Que regula las modalidades de financiamiento de los sitios de memoria y modifica la ley N°17.288, sobre Monumentos Nacionales del modo que indica.”

## 1. Objeto y fundamentos del proyecto de ley

El proyecto de ley, ingresado mediante Mensaje Presidencial N°186-373 el 11 de septiembre de 2025, tiene por objeto establecer un marco normativo integral sobre financiamiento, preservación y gestión de los sitios de memoria en Chile, trasladando dicha competencia desde el Servicio Nacional del Patrimonio Cultural a la Subsecretaría de Derechos Humanos.

El proyecto busca subsanar vacíos identificados por organismos nacionales e internacionales:

- *ausencia de una política pública integral,*
- *financiamiento insuficiente y fragmentado,*
- *falta de parámetros técnicos comunes,*
- *desigualdad territorial y administrativa entre sitios,*
- *limitada participación de comunidades de memoria en decisiones estatales.*

## 2. Tramitación legislativa (síntesis)

El proyecto ingresó al Senado el 11 de septiembre de 2025, fue derivado a la comisión a Comisión de Derechos Humanos, Nacionalidad y Ciudadanía, y continúa en su primer trámite constitucional (junio, 2026).

## 3. Metodología y estructura del informe

Este informe analiza el **contenido del proyecto de ley** y su **compatibilidad con estándares internacionales de derechos humanos**, con especial foco en (i) el derecho a la verdad, (ii) derecho a la memoria, (iii) Garantías de no repetición, (iv) participación de víctimas y organizaciones y (v) obligaciones estatales en el contexto de justicia transicional.

Para la elaboración de este informe se utilizaron como fuentes (i) Jurisprudencia interamericana, (ii) Resoluciones del Sistema de Naciones Unidas: (iii) Otros documentos, Principios fundamentales sobre políticas públicas de sitios de memoria (IPPDH), Informe Anual del Instituto de Derechos Humanos (INDH).

### 3.1 Contenido del proyecto de ley

El proyecto de ley se organiza en diecinueve artículos permanentes y cuatro disposiciones transitorias. Los contenidos se desarrollan en tres Títulos. Título I: Sobre disposiciones generales, que establece una serie de definiciones; Título II, que establece las funciones del Ministerio de Justicia y de Derechos Humanos en relación con los sitios de memoria. Título III del financiamiento público de los sitios de memoria, administrado por la Subsecretaría de Derechos Humanos y la creación del registro Público de Organizaciones Vinculadas y define un plan bienal de gestión patrimonial y memorial.

## 4. Estándares internacionales de derechos humanos aplicables

### 4.1. El derecho a la verdad como obligación del Estado

El derecho a la verdad supone la obligación de los Estados de esclarecer las violaciones graves de derechos humanos, identificar a los responsables, reconstruir las circunstancias de los hechos e implementar políticas públicas que garanticen la no repetición. Los sitios de memoria son instrumentos esenciales para el cumplimiento de este derecho. Según la Corte IDH, la construcción y preservación de sitios constituye una forma imprescindible de reparación simbólica<sup>1</sup>

### 4.2. Memoria como bien público y patrimonio colectivo

La memoria histórica no es únicamente una dimensión simbólica o cultural; forma parte de la institucionalidad democrática y del deber estatal de garantizar condiciones para que la sociedad pueda comprender y procesar eventos traumáticos del pasado. El INDH y el IPPDH señalan que los sitios de memoria cumplen tres funciones centrales:

Pedagógica: permiten transmitir conocimientos sobre violaciones de derechos humanos a nuevas generaciones.

---

<sup>1</sup> **Corte Interamericana de Derechos Humanos**, *Caso Gelman vs. Uruguay*, Fondo y reparaciones, Sentencia de 24 de febrero de 2011, Serie C No. 221. **Corte Interamericana de Derechos Humanos**, *Caso Gomes Lund y otros (“Guerrilha do Araguaia”) vs. Brasil*, Fondo, reparaciones y costas, Sentencia de 24 de noviembre de 2010, Serie C No. 219. **Corte Interamericana de Derechos Humanos**, *Caso Cepeda Vargas vs. Colombia*, Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, Sentencia de 26 de mayo de 2010, Serie C No. 213.

Social: fortalecen vínculos comunitarios y permiten a víctimas y familiares reconstruir sentido tras la violencia.

Democrática: promueven una ciudadanía crítica, activa y consciente del valor del Estado de Derecho.

### **4.3. Justicia transicional y garantías de no repetición**

En el contexto latinoamericano, las políticas de memoria forman parte de los pilares fundamentales de la justicia transicional, junto con el derecho a la justicia, la reparación integral y la garantía de no repetición.

La preservación de los sitios de memoria contribuye directamente a: mantener viva la memoria histórica; evitar la negación o relativización del terrorismo de Estado; fortalecer la educación en derechos humanos; consolidar sistemas democráticos que no toleren la repetición de crímenes de Estado.

## **5. Análisis del proyecto y compatibilidad con estándares**

### **5.1 Aspectos positivos del Proyecto de Ley**

El proyecto de ley presenta avances relevantes en materia de reconocimiento, financiamiento y gestión de los sitios de memoria. En primer lugar, constituye un hito que por primera vez en la legislación chilena se establezca una definición jurídica explícita de “sitio de memoria”. Esta definición integra tres dimensiones fundamentales: los lugares donde se perpetraron violaciones graves a los derechos humanos, los espacios donde se ejerció resistencia frente a la violencia estatal y aquellos que han sido resignificados por comunidades, víctimas y organizaciones sociales como parte de los procesos de reconstrucción de la memoria histórica. Este reconocimiento normativo se alinea plenamente con los principios establecidos por el IPPDH y con la Resolución 3/19 de la CIDH, que destacan la importancia de dotar a estos espacios de un estatuto jurídico acorde a su valor simbólico, histórico y reparador.

Un segundo avance importante se aprecia en la creación de un mecanismo diferenciado de financiamiento, que distingue entre recursos destinados a la gestión y operación cotidiana de los sitios, aquellos orientados a infraestructura, conservación y habilitación física, y aquellos que financian actividades educativas y de difusión memorial. Esta separación funcional permite generar un marco mínimo de estabilidad presupuestaria, evitando que todos los gastos compitan en una misma línea de financiamiento y permitiendo, al menos en teoría, una asignación más adecuada según las necesidades específicas de cada sitio.

Asimismo, el proyecto introduce una base institucional especializada al situar la rectoría de la política de memoria en la Subsecretaría de Derechos Humanos del

Ministerio de Justicia. Esta decisión reconoce que los sitios de memoria forman parte del ámbito de las políticas públicas de derechos humanos y no únicamente del campo patrimonial. La medida contribuye a profesionalizar la gestión, evita reproducir la mirada excesivamente material o monumentalista que ha caracterizado la aplicación de la Ley de Monumentos Nacionales y, además, fortalece la capacidad del Estado para articular estos espacios dentro de políticas transversales de verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición.

Un cuarto elemento positivo es la exigencia de que las organizaciones vinculadas elaboren planes bienales de gestión patrimonial y memorial. Esta herramienta permite orientar los recursos públicos con criterios de planificación estratégica, evaluación de impacto, enfoque territorial y transparencia. La incorporación de estos planes mejora la capacidad de los sitios para proyectar actividades, definir prioridades y rendir cuentas, al mismo tiempo que facilita al Estado la adopción de decisiones presupuestarias más informadas y coherentes.

## **5.2 Vacíos críticos, riesgos y omisiones del Proyecto de Ley.**

El proyecto también presenta debilidades estructurales que deben ser analizadas a la luz de los estándares internacionales de derechos humanos. Uno de los principales problemas identificados es la decisión de condicionar el acceso al financiamiento a la obtención previa de la categoría de Monumento Histórico<sup>2</sup>. El propio Mensaje Presidencial reconoce que actualmente existen 1.016 sitios de memoria identificados en Chile, pero muchos de ellos no han sido declarados Monumento Histórico, ya sea porque se encuentran en zonas rurales, porque el inmueble ha sido modificado o destruido, o porque su valor radica en el significado testimonial otorgado por las comunidades antes que en su arquitectura. El régimen patrimonial chileno es lento, restrictivo y depende de criterios que no coinciden necesariamente con la lógica de la memoria histórica, puesto que privilegia la dimensión material por sobre la simbólica. Esta exigencia, por tanto, podría dejar fuera a un número importante de sitios impulsados por agrupaciones de familiares, organizaciones territoriales o comunidades indígenas, generando una barrera de acceso incompatible con el principio de progresividad establecido por la CIDH. Además, al reproducir diferencias territoriales y sociales en el acceso al reconocimiento, perpetúa inequidades históricas y excluye espacios de memoria que cumplen un rol esencial en regiones extremas, zonas periféricas o localidades donde las comunidades ya operan con importantes desventajas administrativas.

Otra debilidad relevante se relaciona con la participación de las víctimas y de las comunidades de memoria. Aunque el proyecto reconoce la existencia de “organizaciones vinculadas”, no garantiza mecanismos de participación incidente o

---

<sup>2</sup> Artículo 2 letra c) “Para que los sitios de memoria puedan acceder al mecanismo de financiamiento de la presente ley, se requerirá además que hayan sido declarados previamente como monumentos históricos de conformidad con la ley N° 17.288”. Proyecto de Ley sobre Sitios de Memoria.

vinculante en la toma de decisiones esenciales. Esto contraviene estándares consolidados del Sistema Interamericano, la Relatoría ONU sobre Verdad, Justicia y No Repetición, el Principio III del IPPDH y la Resolución 3/19 de la CIDH, todos los cuales establecen que las víctimas deben participar activamente en la definición, implementación y supervisión de políticas de memoria. La excesiva concentración de facultades en la Subsecretaría de Derechos Humanos, sin órganos colegiados mixtos ni instancias de corresponsabilidad o coparticipación, debilita la agencia histórica de las comunidades y las posiciona en un rol meramente consultivo. En los procedimientos de concursos y en la elaboración de los planes bienales, la participación es informativa o decorativa, reproduciendo la dependencia del Estado y restringiendo la apropiación social de los sitios como espacios de verdad y reparación.

Un tercer problema estructural deriva del uso excesivo de mecanismos concursales para asignar parte importante del financiamiento. Este enfoque, históricamente criticado tanto por el INDH como por organizaciones de memoria, reproduce condiciones de competencia desigual entre sitios que cuentan con equipos profesionales y aquellos gestionados por organizaciones pequeñas, que muchas veces dependen del voluntariado. La concursabilidad genera inestabilidad financiera, proyecta incertidumbre sobre la continuidad de los sitios y obliga a las organizaciones a invertir gran parte de su tiempo en formular proyectos en lugar de fortalecer la misión memorial. La experiencia comparada demuestra que esto es contrario a los estándares regionales: países como Argentina, Uruguay y Brasil han incorporado mecanismos basales obligatorios o sostenibles de financiamiento público para los sitios reconocidos, precisamente para evitar la precariedad crónica y asegurar la protección del derecho a la memoria como parte de la obligación estatal de reparación simbólica.

También existe un riesgo significativo para la autonomía editorial, curatorial y política de los sitios de memoria. El proyecto no establece salvaguardas que resguarden la independencia de estos espacios frente a cambios políticos, presiones institucionales o interpretaciones restrictivas sobre los hechos históricos. La ausencia de normas sobre gobernanza mixta —como consejos con representación de comunidades, expertos y el Estado— genera riesgos para la pluralidad de narrativas y la protección de la memoria frente a eventuales discursos negacionistas, revisionistas o de manipulación política. La falta de reglas claras de transparencia, independencia técnica y control social debilita un componente que, según la CIDH y el IPPDH, es esencial para la legitimidad de las políticas de memoria.

Una debilidad adicional es la ausencia de una política robusta de archivos, documentación y preservación de información vinculada a los sitios de memoria. La Corte IDH ha sido enfática en señalar que los Estados deben adoptar medidas activas para preservar documentos, testimonios y evidencias asociadas a violaciones de derechos humanos, como una forma de garantizar el derecho a la verdad y facilitar procesos judiciales. El proyecto, sin embargo, no contempla inventarios nacionales, protocolos de preservación y digitalización, normas de acceso público, estándares de

seguridad documental ni fondos específicos para el tratamiento archivístico. Al tratarse de archivos que contienen pruebas de patrones represivos y testimonios esenciales, su desprotección representa un riesgo grave para la memoria histórica, la justicia y la continuidad de investigaciones judiciales.

Asimismo, el proyecto carece de un enfoque sólido en educación y pedagogía de los derechos humanos. Si bien incluye actividades adicionales que pueden tener un componente educativo, no reconoce explícitamente la obligación del Estado de integrar los sitios de memoria en políticas nacionales de educación en derechos humanos, formación docente y currículum escolar. El IPPDH destaca que los sitios de memoria son herramientas pedagógicas privilegiadas para enseñar valores democráticos, comprender las consecuencias del autoritarismo y fortalecer la resiliencia social frente a discursos de odio o violencia estatal. La ausencia de un mandato explícito debilita la función transformadora de estos espacios dentro de la sociedad.

Finalmente, el proyecto no contempla medidas específicas para enfrentar las importantes desigualdades territoriales existentes entre los sitios de memoria del país. No se incluyen criterios para beneficiar a regiones extremas, zonas rurales, territorios indígenas o sitios administrados por organizaciones con menos recursos administrativos. Esta omisión podría acentuar diferencias territoriales históricas, debilitando precisamente a aquellos sitios que cumplen una función crucial en zonas donde la presencia del Estado ha sido históricamente insuficiente y donde los procesos de reparación han sido más lentos o fragmentados.

## **5. Conclusiones**

La existencia de una ley que regule las modalidades de financiamiento de los sitios de memoria constituiría un avance significativo en la institucionalización de las políticas públicas de memoria en Chile. En ese marco, el proyecto de ley en cuestión representa, en términos generales, un reconocimiento explícito del rol que los sitios de memoria desempeñan para la vigencia del derecho a la verdad, la reconstrucción histórica, la reparación simbólica de víctimas y la garantía de no repetición de graves violaciones de derechos humanos. Asimismo, el proyecto instala por primera vez una definición legal de sitio de memoria y consolida un marco de financiamiento que busca reducir la fragmentación y precariedad histórica que han caracterizado a estos espacios en las últimas décadas.

No obstante, lo anterior, el análisis detallado del contenido del proyecto evidencia un conjunto de vacíos críticos y riesgos que podrían limitar significativamente la efectividad de la norma y su compatibilidad con los estándares internacionales de derechos humanos. En particular, el requisito de que los sitios de memoria cuenten previamente con declaratoria de Monumento Histórico para acceder al financiamiento

constituye un obstáculo regresivo, discriminatorio y contrario a la lógica misma de la memoria democrática. Esta exigencia, basada en parámetros patrimoniales y no en estándares de derechos humanos, reproduce brechas territoriales, excluye a sitios impulsados por comunidades vulneradas y desconoce la diversidad de formas que adquiere la memoria histórica en el país.

Adicionalmente, la falta de participación vinculante de las organizaciones de memoria y de las víctimas en los procesos decisorios —tanto en la elaboración de los planes bienales como en los procesos de financiamiento— contradice los estándares del Sistema Interamericano y de Naciones Unidas, según los cuales la participación activa y sustantiva de las víctimas es una condición ineludible de cualquier política de justicia transicional. El modelo institucional propuesto, que concentra potestades en la Subsecretaría de Derechos Humanos, carece de mecanismos de control social, espacios colegiados o modalidades de corresponsabilidad entre Estado y sociedad civil.

Por otra parte, la dependencia reiterada de mecanismos concursales para acceder a financiamiento perpetúa la histórica precariedad administrativa de los sitios, genera competencia desigual y vulnera el principio de sostenibilidad que las políticas de memoria requieren. Los mecanismos concursales —adecuados para proyectos específicos— no pueden constituir la base estructural de una política pública destinada a garantizar derechos humanos, especialmente cuando la CIDH, el IPPDH y diversas resoluciones de Naciones Unidas han insistido en que la memoria debe ser considerada un bien público cuya protección no puede quedar librada a la lógica del mercado competitivo.

Asimismo, la ausencia de medidas robustas de protección archivística constituye un riesgo grave para la preservación del derecho a la verdad, en la medida en que muchos sitios albergan documentos, testimonios, objetos y registros que poseen valor probatorio para investigaciones judiciales o procesos de reparación. Sin un marco técnico de preservación documental, inventarios nacionales, protocolos de digitalización y estándares de accesibilidad, existe un riesgo real de pérdida irreversible de patrimonio testimonial.

Del mismo modo, el proyecto carece de obligaciones explícitas para integrar los sitios de memoria en políticas educativas nacionales, desaprovechando su potencial pedagógico como espacios capaces de transmitir la historia reciente a nuevas generaciones y fortalecer el aprendizaje sobre democracia, derechos humanos y responsabilidad estatal. Las políticas de memoria —según ONU y CIDH— solo son efectivas cuando se conectan con sistemas educativos formales y no formales.

Finalmente, la falta de medidas diferenciadas para abordar las desigualdades territoriales y la realidad diversa de sitios ubicados en zonas rurales, extremas o administrados por comunidades indígenas puede profundizar las brechas existentes y reproducir patrones de exclusión histórica. Si no se adoptan mecanismos

compensatorios, estos sitios seguirán enfrentando obstáculos significativos para su preservación, acceso a recursos y consolidación institucional.

En suma, el proyecto de ley ofrece una oportunidad histórica para fortalecer el compromiso del Estado chileno con las políticas de memoria, pero solo alcanzará su potencial transformador si incorpora las modificaciones necesarias para asegurar un enfoque plenamente compatible con los estándares internacionales de derechos humanos, garantizando participación efectiva, financiamiento estable, protección documental, descentralización y autonomía institucional. La memoria no es únicamente un acto de reconocimiento simbólico: es una herramienta esencial para la democracia, la justicia y la reparación.

## **6. Recomendaciones**

A la luz de los vacíos y riesgos identificados, Amnistía Internacional formula las siguientes recomendaciones para fortalecer la compatibilidad del proyecto con los estándares internacionales y asegurar su viabilidad como instrumento eficaz de política pública en materia de memoria, verdad, justicia y no repetición.

1. En primer lugar, se recomienda eliminar la exigencia de declaratoria previa como Monumento Histórico para acceder al financiamiento. En su lugar, el proyecto debería incorporar mecanismos alternativos de reconocimiento, tales como la categoría de “Sitio de Memoria Reconocido” por la Subsecretaría de Derechos Humanos, procedimientos simplificados de declaratoria o la posibilidad de reconocimiento provisional mientras se tramita el proceso patrimonial correspondiente. Esta modificación permitirá evitar barreras regresivas y garantizar que los sitios puedan acceder a apoyo estatal independientemente de su condición material o patrimonial, privilegiando su valor en términos de derechos humanos.
2. En segundo lugar, es indispensable incorporar un sistema de financiamiento basal garantizado, de carácter anual y no sujeto a concursos, destinado a cubrir los costos básicos y permanentes de funcionamiento de todos los sitios reconocidos. Este financiamiento debe contemplar gastos de operación, personal, preservación, mantenimiento y actividades mínimas de difusión. De esta manera, los concursos podrán orientarse exclusivamente a proyectos complementarios o iniciativas de innovación, evitando que la supervivencia de los sitios dependa de la capacidad de competir con organizaciones de mayor tamaño o recursos.

3. En tercer lugar, se recomienda establecer un órgano colegiado permanente — como un Consejo Nacional de Sitios de Memoria— con participación vinculante de organizaciones de memoria, representantes del INDH, académicos y expertos independientes. Este consejo debería cumplir funciones de orientación estratégica, supervisión del uso de fondos, aprobación de planes bienales y definición de lineamientos nacionales. La creación de un órgano de esta naturaleza garantizaría mayor transparencia, equilibrio institucional y incidencia efectiva de las comunidades de memoria.
  
4. Asimismo, se recomienda incorporar un capítulo específico dedicado a la preservación de archivos, documentos y testimonios asociados a los sitios de memoria. Este capítulo debería incluir obligaciones de inventario, protocolos de conservación, digitalización prioritaria, estándares de acceso público, protección frente a destrucción, pérdida o sustracción, así como líneas de financiamiento destinadas exclusivamente a la gestión archivística. La protección de archivos constituye una obligación directa del Estado en materia de derecho a la verdad y debe ser considerada un eje central del proyecto.
  
5. Otra recomendación fundamental es incorporar un enfoque territorial diferenciado que reconozca la existencia de brechas regionales y la necesidad de medidas especiales para sitios ubicados en zonas rurales, extremas, indígenas o aisladas. El financiamiento debe contemplar criterios de equidad territorial y mecanismos compensatorios que permitan superar la concentración de recursos en las zonas metropolitanas y en organizaciones con mayor capacidad administrativa.
  
6. Del mismo modo, resulta imprescindible incluir una obligación explícita del Estado de promover la educación en derechos humanos a través de los sitios de memoria, integrándolos como espacios pedagógicos estratégicos dentro del currículo nacional, programas de formación docente, actividades escolares y políticas culturales. La memoria histórica debe ser un componente permanente de la educación cívica y democrática.
  
7. Finalmente, se recomienda fortalecer las garantías de autonomía institucional de los sitios, resguardando su independencia editorial y curatorial, y evitando interferencias políticas que puedan afectar la narrativa histórica o la gestión cotidiana. Para ello, deben incorporarse mecanismos de gobernanza

participativa, normas de transparencia activa y salvaguardas que aseguren continuidad institucional más allá de los cambios gubernamentales.

En conjunto, estas recomendaciones buscan asegurar que el proyecto de ley no solo corrija la precariedad histórica de los sitios de memoria, sino que los convierta en pilares robustos de una política estatal comprometida con la verdad, la reparación y la no repetición. La memoria no puede depender de voluntades momentáneas ni de la capacidad administrativa desigual de las organizaciones: debe ser garantizada por el Estado como parte de sus obligaciones internacionales y como condición para consolidar la democracia.