INFORME DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN, LEGISLACIÓN, JUSTICIA Y REGLAMENTO, recaído en el proyecto de ley, en primer trámite constitucional, que modifica el Código Penal, con el objeto de sancionar el delito de trata de personas con fines de adopción ilegal e incorporar su imprescriptibilidad.

BOLETÍN N° 13.665-07

Objetivo del proyecto / Constancias / Normas de Quórum Especial / Consulta Excma. Corte Suprema / Asistencia / Antecedentes / Aspectos centrales del debate / Discusión en general / Votación en general / Texto del proyecto de ley / Acordado / Resumen ejecutivo

HONORABLE SENADO:

Vuestra Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento tiene el honor de informaros, en general, acerca del proyecto de ley de la referencia (signado Boletín Nº 13.665-07), que cumple su primer trámite constitucional en la Corporación, y que se originara en Moción de los Honorables Senadores señor Kast y señora Ebensperger, y de los ex Senadores señora Goic y señor Montes.

Se dio cuenta de este proyecto en la Sala del Senado en sesión de 22 de julio de 2020, disponiéndose su estudio por la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento.

- - -

Se hace presente que, no obstante que el proyecto de ley es de artículo único, la Comisión lo discutió solo en general, y propone a la Sala que sea considerado del mismo modo, con el objeto de otorgar a Sus Señorías la oportunidad de perfeccionar y enriquecer la iniciativa con ocasión del segundo informe.

- - -

OBJETIVO DEL PROYECTO

Modificar el Código Penal para tipificar el delito de trata de personas con fines de adopción ilegal y declarar su imprescriptibilidad, con el

fin de que la acción penal y la responsabilidad correspondiente no se extingan por el transcurso del tiempo.

- - -

CONSTANCIAS

NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL

No tiene.

CONSULTA A LA EXCMA. CORTE SUPREMA

No hubo.

- - -

ASISTENCIA

Concurrieron a sesiones que la Comisión dedicó al análisis de este asunto, además de sus miembros, los Honorables Senadores señores Felipe Kast Sommerhoff y Rafael Prohens Espinosa.

Asistieron, también, los siguientes personeros:

-Del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos: el Ministro, señor Jaime Gajardo; la Subsecretaria de Derechos Humanos, señora Daniela Quintanilla; el jefe de la División de Protección de la Subsecretaría de Derechos Humanos, señor Sebastián Cabezas; el coordinador de la Comisión de Adopciones Forzadas, señor Ananías Reyes; los asesores legislativos señoras Valentina Parodi, Paula Recabarren y señores Rafael Ferrada y Francisco Molina, y el jefe de prensa, señor Pedro Vega.

-Del Ministerio de Desarrollo Social y Familia: la Ministra, señora Javiera Toro; las asesoras legislativas, señoras Alena Gutiérrez y Mara Roitstein; la jefa de prensa, señora Nicole Martínez, y el asesor de comunicaciones, señor Alfonso Zagal.

-Del Ministerio Secretaría General de la Presidencia: los asesores, señora Ignacia Guzmán y señor Vicente Riquelme.

-Del Ministerio Público: la Subdirectora de la Unidad Especializada en Crimen Organizado y Drogas, señora Tania

Gajardo; el jefe de la Dirección de Protección, señor Alexandro Álvarez; el abogado asesor, señor Gabriel Campos, y la alumna en práctica, señorita Javiera Madariaga

-De la Defensoría de la Niñez: el Director, señor Anuar Quesille, la jefa de gabinete, señora Grace Schmidt, y la jefa del área de comunicaciones, Katherine Llanos.

-Del Instituto Nacional de Derechos Humanos: el abogado, señor Nicolás del Fierro.

-De la Biblioteca del Congreso Nacional: la investigadora, señora Daniela Santana, y el asesor, señor Juan Pablo Cavada.

-De la ONG Nos Buscamos: la cofundadora y voluntaria, señora Constanza Del Río, acompañada por la señora María Antonieta Saa.

-De la Fundación Jaime Guzmán: el asesor, señor Arturo Hasbún, y los estudiantes señorita Isabel Alvarado y señores José Fuentes, Carlos Huerta y Vicente Muñoz.

-Los académicos señora María Elena Santibáñez y los señores Carlos Cabezas y Javier Wilenmann.

-De la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Chile: el señor Felipe Hübner.

- Los siguientes asesores parlamentarios: del Comité PS: las señoras Melanie Moraga y Melissa Navarro y el señor Patricio Rojas; del Comité UDI: la señora Cristina Pinochet; de la Senadora señora Núñez: la señora Johana Godoy y el señor Luis Poncet; de la Senadora señora Ebensperger: las señoras Paula Bobadilla y Daniela Farías; del Senador señor Araya: las señoras Antonia Amunátegui y Catalina Flores y los señores Roberto Godoy y Pedro Lezaeta; del Senador señor Cruz-Coke: los señores Carlos Lobos y Franco Nieri; del Senador señor De Urresti: el señor Luciano Candia; del Senador señor Durana: la señora Pamela Cousins y el señor César Quiroga; del Senador señor Kast: el señor Oscar Morales; del Senador señor Walker: la señora Paz Anastasiadis.

- Los estudiantes señores José Fuentes y Carlos Huerta.

-Del diario La Tercera: el periodista señor Nicolás Quiñones.

- - -

ANTECEDENTES

Para el debido estudio de esta iniciativa, se ha tenido en consideración la Moción del Honorable Senador señor Kast, de la Honorable Senadora señora Ebensperger, de la Honorable ex Senadora señora Goic y del Honorable ex Senador señor Montes.

La Moción que da origen al presente proyecto de ley señala que, en los últimos años, se ha revelado una práctica delictual violatoria de los derechos humanos de una población particularmente vulnerable, consistente en adopciones ilegales o irregulares de niños y niñas. Tales antecedentes se han obtenido, principalmente, por los esfuerzos de la “ONG Nos Buscamos”, las investigaciones del magistrado Mario Carroza y Jaime Balmaceda y, adicionalmente, una Comisión Investigadora en la Cámara de Diputados.

En consecuencia, la iniciativa propone medidas legislativas que inhiban e impidan las prácticas ilegales descritas, puesto se trata de vulneraciones de principios y derechos fundamentales de los niños y niñas.

Para alcanzar dicha finalidad, el proyecto considera la legislación nacional vigente, contenida en la ley N° 19.620. Asimismo, propone modificar el Código Penal, para incorporar las disposiciones relativas al proceso de adopción de menores e incorporar una nueva hipótesis de imprescriptibilidad de los delitos cometidos contra los menores de edad.

Asimismo, expone la legislación comparada sobre la materia. Debido a ello, señala que el delito de trata de niños o niñas con fines de adopción debe contemplarse en nuestro Código Penal, con el objetivo de incorporar mayores resguardos legales en esta materia. Adicionalmente, propone incorporar la imprescriptibilidad del delito de trata de personas con fines de adopción ilegal, considerando que la mayoría de las víctimas de este delito toma conocimiento de su ejecución cuando se han convertido en adultos. Asimismo, sostiene que se trata de un delito de tal gravedad que debe ser perseguido, investigado y juzgado sin importar el paso del tiempo.

- - -

ASPECTOS CENTRALES DEL DEBATE

-Necesidad de incorporar el delito de trata de personas con fines de adopción ilegal o para la realización de actividades de mendicidad o de acciones delictivas.

- Imprescriptibilidad de la acción penal del delito de trata de personas con fines de adopción ilegal.

- - -

DISCUSIÓN EN GENERAL[1]

Al iniciar el análisis del proyecto de ley, hizo uso de la palabra el **Honorable Senador señor De Urresti**, quien estimó relevante tener presente cómo se ha regulado esta materia, cuáles fueron los elementos considerados en la ley de adopción y cómo dicha normativa aborda la adopción ilegal, específicamente en los artículos 70 y 71. Este escenario, previno, genera un diálogo normativo con el proyecto actualmente en análisis.

En segundo lugar, llamó la atención acerca de la conveniencia de conocer la opinión de un experto en materia penal, que ilustre a la Comisión en lo que atañe a la figura jurídica de la imprescriptibilidad, que es una institución estructural de nuestro ordenamiento jurídico penal.

En ese marco, fue partidario de que la Biblioteca del Congreso elabore un informe detallado sobre cuántos delitos han sido definidos como imprescriptibles en la legislación nacional, junto a un análisis de derecho comparado en el tema. El señor Senador, si bien coincidió respecto de la consideración de los delitos de lesa humanidad como imprescriptibles, tal como se ha establecido en tratados internacionales, estuvo por mantener la calificación de imprescriptibilidad como una categoría excepcional. En este sentido, abogó por la conveniencia de armonizar el tratamiento de esta figura con el restante catálogo de crímenes y simples delitos, manteniendo la idea de que existen hechos delictivos que, por su gravedad y magnitud, deben ser imprescriptibles. De allí que, concluyó, sería oportuno avanzar en el estudio teórico de la imprescriptibilidad pero en términos más amplios, más allá del presente proyecto de ley.

---

[1] Sesión de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento de fecha 5 de agosto de 2025.
Sesión de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento de fecha 12 de agosto de 2025.
Sesión de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento de fecha 13 de enero de 2026.
Sesión de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento de fecha 19 de enero de 2026.
Sesión de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento de fecha 4 de marzo de 2026.
Sesión de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento de fecha 9 de marzo de 2026.

Finalmente, pidió al Ejecutivo informar sobre el estado de avance de la comisión de seguimiento encargada de investigar adopciones ilegales, particularmente aquellas identificadas en consulados ubicados en Europa y otros destinos en los que se han detectado mayores incidencias. Dicha comisión, puntualizó, de carácter más bien administrativo e internacional, debiera concluir su trabajo con un inventario de las personas involucradas, junto con un informe que posiblemente incluya propuestas de cambios legislativos, medidas reparatorias u otras recomendaciones.

Seguidamente, en su calidad de autor del proyecto de ley, el **Honorable Senador señor Kast** relató que éste se originó a partir de una audiencia solicitada por la señora Constanza del Río, quien le compartió su historia personal, la cual transformó en una causa que hoy representa a miles de personas, niños y niñas afectados por situaciones similares.

En lo tocante al contenido de la iniciativa, destacó que responde a criterios de sentido común y explicó que persigue dos objetivos que, si bien son simples en su formulación, resultan profundamente significativos:

En primer lugar, el proyecto aborda la adopción ilegal clasificándola como una forma de trata de personas. Esta categorización implica un cambio importante en su tratamiento jurídico, dado que eleva su gravedad en el marco del Código Penal y reconoce su impacto.

El segundo pilar del proyecto, prosiguió, es de carácter práctico pero esencial. Reconoció que la prescripción de los delitos cumple una función razonable en el sistema penal, ya que no es viable mantener indefinidamente abiertos los temas jurídicos; no obstante, subrayó, existen ciertos delitos cuya naturaleza implica que las víctimas no puedan alzar la voz sino hasta mucho tiempo después de ocurridos los hechos.

El señor Senador recordó que durante el mandato del ex Presidente Sebastián Piñera se dio un paso significativo en esta línea, al reconocer que muchos niños y niñas víctimas de abuso sexual permanecen en silencio durante décadas, y que, si se aplica la lógica penal de prescripción convencional, esos delitos suelen quedar en total impunidad. Por ello, sostuvo, la imprescriptibilidad no se planteó como una excepción arbitraria, sino como una necesidad jurídica y humana, dadas las características propias del delito.

Luego, arguyó que, al igual que en los casos de abuso sexual infantil, en que las víctimas usualmente no tienen posibilidad de denunciar dentro de los plazos tradicionales, las adopciones ilegales comparten esa misma lógica de silenciamiento prolongado y trauma postergado. Por ende, consideró que resulta coherente y justo aplicar la imprescriptibilidad en este tipo de delitos.

Al concluir, el señor Senador comentó que el proyecto en informe no sólo es simple, sino que también profundo, sensible y relevante. Aunque no es un problema muy extendido, admitió, no puede ignorarse el sufrimiento de las víctimas, que han vivido experiencias de gran intensidad y dolor.

La **Ministra de Desarrollo Social y Familia**, refiriéndose a la regulación actual del delito de adopción ilegal y a la nueva Ley de Adopción (recientemente promulgada), recordó que esta normativa fue ampliamente discutida en esta Comisión. En términos generales, añadió, la ley establece una serie de prohibiciones en materia de adopción. En particular, mencionó el artículo 68, que prohíbe tramitar solicitudes de adopción internacional de niños, niñas o adolescentes residentes en otros países, bajo determinadas circunstancias específicas. Asimismo, prohíbe promover o facilitar el ingreso de menores a Chile con fines de adopción en contravención a la legislación vigente, disposiciones especialmente relevantes para los casos de adopciones internacionales. El artículo 69 establece los efectos de la vulneración de dichas prohibiciones.

La nueva Ley de Adopción, prosiguió, define dos delitos principales: uno, relacionado con la revelación de antecedentes, que no resulta pertinente al tema en debate; otro, referido a la obtención ilegal de la entrega de un niño, niña o adolescente. Este último perfecciona lo ya dispuesto en la Ley de Adopción de 1999, en tanto amplía las hipótesis consideradas delito y establece penas más severas.

El inciso primero del artículo 71, sostuvo, establece la figura base del delito, esto es, aquella persona que, vulnerando los procedimientos legales, obtiene la entrega de un menor para sí o para otro con el propósito de constituir o modificar su estado civil, alterar su filiación u obtener su cuidado personal. Esta disposición, acotó, es más amplia que la contenida en la legislación anterior y está dirigida a todos quienes intervienen en la comisión del delito, sancionándolos con presidio menor en su grado medio. El inciso segundo contempla circunstancias agravantes, como el abuso de autoridad o confianza, o la entrega o promesa de beneficios económicos u otros, en cuyo caso se establece una pena de presidio menor en su grado máximo a presidio mayor en su grado mínimo, además de una multa de 10 a 20 unidades tributarias mensuales. Esta graduación de penas, explicó, permite valorar adecuadamente la gravedad del delito, a diferencia del régimen anterior que contemplaba un único rango sancionatorio.

En el inciso tercero, agregó la personera de Gobierno, la ley establece que las mismas penas agravadas del inciso anterior se aplicarán si el delito es cometido por ciertos profesionales o funcionarios como empleados públicos, abogados, médicos, matronas, enfermeras, asistentes sociales, entre otros, cuando actúen con abuso de su oficio o cargo, o si el responsable del delito es quien tenía bajo su cuidado al menor.

A su turno, el inciso cuarto dispone una agravante adicional, cuando el delito se comete con el fin de lograr la salida del país del niño, niña o adolescente, lo cual aumenta la pena en un grado, dada la complejidad y gravedad que representa la persecución de estos delitos en contextos internacionales.

El inciso quinto tipifica como delito autónomo el ofrecer, prometer o recibir un beneficio económico o de otra índole para la comisión del delito, aunque no se haya concretado la entrega del menor. Este ilícito se sanciona con presidio menor en su grado mínimo, siempre que los hechos no estén comprendidos en los párrafos 9 o 9 bis del Título V del Libro Segundo del Código Penal, que regulan figuras de cohecho, con el fin de evitar duplicidades o conflictos normativos.

El inciso sexto establece, cuando corresponda, la aplicación adicional de penas accesorias, como la inhabilitación para ejercer el cuidado personal, la patria potestad y la guarda del niño, niña o adolescente.

La señora Ministra resaltó que esta regulación penal comprende las distintas circunstancias y personas que pueden intervenir en la comisión del delito, así como organizaciones o redes que facilitan estos actos, muchas veces no consideradas por la legislación anterior. Así, dijo, si bien no es el foco principal de esta discusión, en su artículo 46 la nueva ley regula la nulidad de la adopción, lo que permite recurrir judicialmente ante tribunales de familia cuando la adopción se obtuvo mediante medios ilícitos o fraudulentos. Esta acción corresponde únicamente al adoptado, lo cual difiere del delito penal que es de acción pública, siendo éste un aspecto relevante que podría ser abordado por el Ministerio de Justicia en mayor profundidad.

De este modo, adujo, esta nueva regulación debe ser tenida en cuenta en la discusión del presente proyecto de ley, dado que contempla aspectos que se podrían perfeccionar.

A continuación, expuso la **representante de la ONG Nos Buscamos, señora Del Río**, quien comentó que ella misma fue víctima de tráfico. Relató que no fue adoptada legalmente en Chile, sino que fue traficada y posteriormente adoptada, razón por la cual estimó necesario aclarar la distinción entre tráfico y adopción. Indicó que su intención es poner rostro a las personas adoptadas, y aclarar que la organización trabaja desde hace más de once años con personas adultas, no con niños, que salieron del país de manera ilegal, sin haber egresado por procesos formales de adopción, aun cuando fueron adoptadas posteriormente. En ese contexto, expresó su interés en exhibir un registro audiovisual, consistente en un documental que refleja de manera íntegra el sentir, el dolor y la vulneración sufrida tanto por las madres como por las personas adoptadas.

Explicó que el documental fue grabado por una mujer identificada como Adriana Horsby, quien fue sustraída desde San Bernardo. Afirmó que estos hechos ocurrieron durante la dictadura y que, lamentablemente, continúan produciéndose en democracia, aunque en menor volumen, debido a la inexistencia de una normativa que los prohíba o tipifique de manera expresa. Sostuvo que, mientras no exista una ley que sancione estas conductas, tales prácticas continuarán ocurriendo.

Agregó que, si bien se ha perfeccionado la ley de adopción para proteger de mejor manera a los niños y niñas, aquellos que son víctimas de tráfico no quedan amparados por dicha legislación, ya que estos procesos operan de manera paralela, encubierta y al margen de la ley. Aseveró que cuando un niño es sacado del país de forma ilegal y posteriormente intenta regresar a Chile o conocer su historia, no existen documentos que den cuenta de una adopción, puesto que no fue adoptado legalmente, sino traficado y apropiado.

En esa línea, advirtió que la discusión no se limita a una modificación legal, sino que involucra vidas profundamente dañadas, madres que lloraron a hijos que nunca fallecieron y personas que crecieron lejos de su país sin conocer las razones de su separación, enfrentándose a historias marcadas por el silencio y la ausencia de certezas. Indicó que el proyecto busca nombrar una realidad que durante décadas permaneció oculta, consistente en la separación de niños y niñas de sus madres mediante engaños, amenazas y coacción, a quienes se les informó falsamente que sus hijos habían muerto, privándolas de la posibilidad de criarlos, cuidarlos y acompañarlos, mientras que dichos niños fueron enviados fuera del país a través de procesos completamente ilegales.

Planteó la dificultad ética y jurídica de explicar a una persona adulta, de cuarenta o cincuenta años, que no puede acceder a la justicia porque estos hechos no están tipificados como delito en Chile, aun cuando existan pruebas como análisis de ADN y testimonios, o de decirle a una madre engañada que su caso no existe para el derecho. Explicó que el proyecto propone, en primer lugar, reconocer que la sustracción de un niño mediante medios ilícitos para entregarlo en adopción constituye una forma de trata de personas y, en segundo lugar, establecer la imprescriptibilidad de este delito, considerando que las víctimas suelen descubrir la verdad sobre su origen después de transcurrido un largo periodo de tiempo. Señaló que el objetivo no es únicamente sancionar, sino también reparar, ya que se trata de la protección de derechos humanos fundamentales, como el derecho a la identidad, a la familia y a no ser tratados como mercancía.

Lo humano, recalcó, no puede quedar excluido del derecho ni el derecho puede permanecer indiferente frente al dolor humano: este proyecto representa un acto de justicia y dignidad. Ningún niño debería crecer con la sensación de haber sido robado, ninguna madre debería envejecer sin saber

qué ocurrió con su hijo y ningún país debería tolerar que estos crímenes queden impunes.

Para concluir, solicitó el respaldo a la iniciativa, apelando tanto a la sensibilidad humana como a la convicción jurídica de que los derechos de la infancia no prescriben, y destacó que se trata de una oportunidad excepcional para tipificar y sancionar un delito de extrema gravedad como el tráfico de niños con fines de adopción.

La **ex Diputada señora Saa** destacó la importancia de abordar el tema de la adopción ilegal con la seriedad, profundidad y magnitud que merece. En esa línea, respaldó la propuesta impulsada por el Honorable Senador señor Kast, orientada a tipificar como delito la trata con fines de adopción ilegal e incorporar la imprescriptibilidad de dicho ilícito.

Enseguida, hizo presente que durante su periodo como diputada, presentó el proyecto de ley sobre trata de personas, el cual tuvo como fundamento el Protocolo de Palermo, que en ese entonces aún no era ratificado por Chile. Para posibilitar la presentación de la iniciativa, fue necesario realizar diversas gestiones con el Ministerio de Relaciones Exteriores para asegurar su ratificación. Si bien el protocolo no enumera exhaustivamente todos los tipos de trata posibles, deja abierta la posibilidad de reconocer nuevas formas, como la adopción ilegal, que implica explotación mediante fraude o engaño, por ejemplo, hacer creer a una madre que su hijo ha muerto para luego sustraerlo.

Este tipo de conducta, dijo, se debe entender como una forma de explotación y trata, tal como ya lo han reconocido países como Alemania y Brasil, y como lo han advertido organismos internacionales como UNICEF, la ONU y el Alto Comisionado para los Derechos Humanos, quienes han sostenido que la adopción ilegal puede y debe ser tratada como una forma de trata de personas.

Por otro lado, expresó su acuerdo con el planteamiento relativo a la necesidad de estudiar con rigor jurídico la figura de la imprescriptibilidad, siempre y cuando dicho análisis no retrase innecesariamente la tramitación del proyecto, el cual, recordó, lleva más de cinco años en espera. Se debe avanzar con prontitud, pues las personas afectadas son adultos que recién ahora han descubierto su origen, y muchas madres han fallecido sin conocer el destino de sus hijos. No incluir esta figura en la ley equivale a una impunidad legalizada: así, el proyecto no constituye únicamente una corrección jurídica, sino también una declaración moral de parte del Estado chileno, en orden a asumir su responsabilidad histórica y reconocer estos hechos incluso como crímenes de lesa humanidad, dado que fueron numerosos los niños y madres afectados por estas prácticas sistemáticas y organizadas.

A su juicio, estas conductas se deben reconocer como crimen organizado, al igual que el narcotráfico, el tráfico de armas o la trata de personas, y no limitarse a las sanciones actualmente contempladas en la ley de adopción, que establece penas de solo tres a cinco años de presidio.

Al finalizar la señora Saa reiteró la urgencia de legislar sin más dilaciones, para que las personas afectadas, ya en su madurez, sientan que el Estado chileno los reconoce, los respalda y sanciona estos crímenes. Añadió que, aunque muchos de los responsables y muchas madres ya han fallecido, Chile se debe pronunciar con claridad, en tanto se trata de una cuestión de honor y moralidad republicana.

Seguidamente, intervino el **Defensor de la Niñez, señor Quesille**, quien valoró la presentación del proyecto de ley, y en particular, reconoció el aporte de sus autores, así como el trabajo de la ONG Nos Buscamos, por visibilizar una problemática de altísima gravedad.

Desde la perspectiva institucional de la Defensoría de la Niñez, señaló que esta iniciativa representa un avance sustantivo en el abordaje de una de las formas más graves de violencia hacia niños, niñas y adolescentes, la sustracción y entrega ilegal de menores con fines de adopción, en un contexto de fraude, engaño o lucro. Indicó que, hasta la fecha, esta conducta no cuenta con una tipificación específica ni sanción penal adecuada, sino que se enfrentaba de forma fragmentaria a través de figuras indirectas o asociadas a otros delitos.

Expuso que el análisis institucional de la Defensoría se enmarca en un test de compatibilidad con el derecho internacional de los derechos humanos, es decir, en evaluar si los estándares contenidos en los tratados internacionales ratificados por Chile se ven reflejados en la legislación interna. A este respecto, planteó que el proyecto contribuye al cumplimiento de varias obligaciones internacionales, entre ellas, la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), vigente desde hace 35 años en Chile; el Protocolo Facultativo de la CDN sobre la venta de niños, prostitución infantil y utilización de niños en la pornografía; el Convenio de La Haya sobre Adopción Internacional; y la Convención Interamericana sobre conflicto de leyes en materia de adopción.

Subrayó que el protocolo facultativo exige a los Estados parte la tipificación penal de actos como la venta de niños, su entrega o aceptación a cambio de beneficios económicos, así como cualquier intermediación fraudulenta en procesos de adopción. En este sentido, afirmó que el proyecto cumple cabalmente con estos estándares internacionales.

Desde un enfoque empírico, presentó datos obtenidos a través de la Policía de Investigaciones de Chile (PDI), que muestran que entre los años 2018 y 2021 se registraron más de 91 denuncias relacionadas con

adopciones ilegales, tráfico de menores u otros delitos conexos. Además, agregó, desde la creación de la Defensoría en el año 2.018, se han patrocinado diecinueve causas, de las cuales diez se encuentran vigentes y nueve han concluido sin judicialización, lo que demuestra una seria falencia del sistema de justicia penal para abordar adecuadamente estos hechos.

En relación con la imprescriptibilidad del delito, sostuvo que su incorporación en el proyecto es plenamente coherente con el derecho internacional, e hizo presente que pronunciamientos del Comité de los Derechos del Niño, del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, han sostenido que ciertos delitos, como la trata con fines de adopción ilegal, pueden configurar crímenes de lesa humanidad, razón por la cual deben ser imprescriptibles. Añadió que la falta de justicia mantiene el efecto continuo del daño, lo que refuerza la necesidad de establecer esta garantía procesal.

Asimismo, valoró que el proyecto amplíe el delito de trata de personas para incluir como finalidad la adopción ilegal, en tanto, esto refuerza la obligación del Estado de brindar una protección reforzada a la infancia, conforme a la ley N° 21.430 sobre garantías y protección integral de la niñez. Asimismo, consideró que esta medida se alinea con los compromisos asumidos por Chile en su Política Nacional de Niñez y Adolescencia 2024–2032.

En cuanto al marco sancionatorio, destacó que el proyecto fija penas significativamente más altas que las contenidas en la actual ley de adopciones, lo que complementa de manera adecuada el nuevo régimen penal. Subrayó que la armonización entre ambas normativas permite avanzar hacia un sistema de protección más robusto.

En línea con los compromisos internacionales, recordó que el año 2015 el Comité de los Derechos del Niño recomendó expresamente a Chile tipificar penalmente la venta de niños en todos los supuestos contemplados en el Protocolo Facultativo. En 2022, el mismo Comité reiteró la importancia de prevenir que la adopción se transforme en una forma encubierta de venta de niños.

Por otro lado, hizo un llamado a avanzar más allá de la legislación penal, y fortalecer el sistema en su conjunto. En particular, propuso:

- Implementar protocolos específicos de actuación en conjunto con la Subsecretaría de la Niñez y el Ministerio Público, que permitan identificar estos delitos en hospitales, pasos fronterizos u otros contextos extrainstitucionales.

- Capacitar a profesionales con deber de denuncia sobre la nueva figura delictiva.

- Fortalecer las técnicas de investigación criminal.

- Prevenir la victimización secundaria, proteger la privacidad de las víctimas y garantizar su no estigmatización.

- Asegurar mecanismos efectivos de reparación y garantías de no repetición.

El señor Director hizo hincapié en que la trata con fines de adopción ilegal constituye una grave vulneración al derecho a la identidad y debe ser tratada con enfoque de derechos humanos, perspectiva de género y análisis transgeneracional, y reafirmó que el proyecto de ley representa un paso imprescindible hacia la justicia y la reparación, y que su aprobación fortalecerá la protección efectiva de niños, niñas y adolescentes en el país.

El **Ministro de Justicia y Derechos Humanos** expresó que, desde la perspectiva del Ejecutivo, se trata de un buen proyecto, que se orienta correctamente hacia la identificación, sanción y prevención de una problemática de alta gravedad humana y jurídica. Subrayó que el fenómeno que se busca abordar, la sustracción de niños, niñas y adolescentes a través de medios ilegales para ser entregados en adopción constituye una realidad dramática, que ha afectado profundamente a las víctimas, y cuyas consecuencias se extienden hasta el presente.

Asimismo, el personero de Gobierno destacó que este tipo de conductas involucran responsabilidades penales de gran entidad, que, lamentablemente, no han derivado penas, a pesar de la masividad de los hechos denunciados y documentados.

En esa línea, valoró que el proyecto aborde adecuadamente el fenómeno desde una perspectiva penal, que otorgue el debido reconocimiento jurídico a estas prácticas, para contribuir a cerrar un vacío normativo que ha impedido el acceso a la justicia por parte de muchas víctimas.

Sin perjuicio de lo anterior, indicó que han identificado algunas precisiones de carácter técnico y legislativo, las cuales consideran relevantes para mejorar la aplicación práctica de la normativa y su coherencia con el ordenamiento penal vigente.

Según dijera el personero, en circunstancias que el Ministerio respalda plenamente la idea matriz de la iniciativa, sus observaciones apuntan exclusivamente a perfeccionar su redacción y a lograr su aplicación efectiva.

La **Subsecretaria de Derechos Humanos** explicó que el proyecto de ley busca establecer modificaciones en tres dimensiones fundamentales: incorporar la adopción entre los delitos de acción penal imprescriptible; modificar las reglas sobre la naturaleza de la acción penal, es decir, definir si esta será de acción penal pública o sujeta a previa instancia particular, e incluir la adopción ilegal dentro de los propósitos que puede tener la trata de personas.

Respecto a la imprescriptibilidad, la señora Subsecretaria indicó que, tal como ya había explicado el Honorable Senador Kast, existen razones ampliamente justificadas para que en materia de política criminal se establezcan reglas excepcionales a la regla general, que otorga certeza jurídica a través de plazos específicos para la persecución penal. En ese sentido, consideró fundamental y adecuada la incorporación de esta excepción para los delitos relacionados con la adopción ilegal. Sin embargo, por motivos de técnica legislativa, sugirió que, en lugar de utilizar el término general “adopción ilegal”, se refieran específicamente al artículo y la ley sobre adopción.

Sobre la modificación de las reglas relativas a la naturaleza de la acción penal, explicó que en el ordenamiento jurídico vigente, la regla general es que las acciones penales son públicas, es decir, que el Ministerio Público tiene la facultad y obligación de investigar y perseguir los delitos, pero existen excepciones, denominadas acciones penales públicas con previa instancia particular.

En relación al proyecto, estimó que no se comprende del todo bien la intención, pero se propone que, una vez que los niños adoptados ilegalmente cumplan 18 años, la acción penal pase a ser pública con previa instancia particular. Previno que el Ejecutivo considera que debería mantenerse la acción penal pública a todo evento, porque no solo se vulneran garantías individuales, sino que también se afecta el orden público, la fe pública, las instituciones y el Estado de Derecho.

Finalmente, sobre la incorporación de la adopción ilegal entre los propósitos de la trata de personas, afirmó que la postura de la Cartera Ministerial que representa coincide con la expuesta por el Defensor de la Niñez, al ser una medida absolutamente adecuada y acorde a los estándares internacionales. Sostuvo que esto representaría un avance significativo y podría constituir una garantía de no repetición frente a hechos que han implicado graves y sistemáticas vulneraciones a los derechos humanos en Chile.

A la luz de lo expuesto, la **Honorable Senadora señora Núñez** manifestó que se pueden distinguir dos ámbitos normativos distintos, por un lado, la ley de adopción vigente que establece normas penales para las adopciones ilegales propiamente tales; y, por otro lado, el proyecto en

discusión, que tiene como objetivo identificar y tipificar la trata de personas con fines de adopción.

- - -

En la siguiente sesión, y para un correcto entendimiento de este asunto, expuso la **profesora de Derecho Penal de la Pontificia Universidad Católica de Chile, señora Santibáñez**, quien previno que un adecuado análisis del proyecto exige, en primer término, abordar la tipificación de esta nueva forma de trata, antes de entrar al análisis de la imprescriptibilidad.

En ese contexto, explicó que originalmente, en el año 1995, este delito se configuró como tráfico, vinculado a la explotación sexual, y que posteriormente, en 2011, con el objeto de adecuar la legislación nacional a la Convención de Palermo, se incorporaron las finalidades expresamente establecidas en dicho instrumento internacional.

Advirtió que la inclusión de esta nueva modalidad se aparta, en cierta medida, de lo previsto en la propia Convención de Palermo, la cual no contempla la adopción ilegal como una de las finalidades de la trata. Precisó que no se trata de sostener una valoración favorable respecto de la adopción ilegal, sino de advertir que las finalidades de la trata que se encuentran junto a esta figura corresponden todas a supuestos de explotación manifiesta, tales como la extracción de órganos, la explotación sexual, la servidumbre o el trabajo forzado.

El temor subyacente a la incorporación de la adopción ilegal como finalidad de la trata parece estar asociado a la posibilidad de que los niños víctimas de adopciones ilegales, conducta que ya constituye delito en el país y que probablemente también lo sería en los países de origen, sean posteriormente objeto de explotación sexual, trabajo forzado o servidumbre. A su juicio, ello supone una presunción de que la sola adopción ilegal conllevaría necesariamente alguna de estas formas de explotación, lo que tornaría redundante su incorporación como finalidad autónoma, dado que bastaría con las figuras ya existentes de explotación sexual o servidumbre. Salvo que se esté presumiendo derechamente que toda adopción ilegal derivará en algún tipo de explotación distinta de las ya reguladas, la incorporación de esta finalidad podría entenderse más bien como un intento de facilitar la prueba, para establecer una presunción de explotación a partir de la sola adopción ilegal. Insistió que ello supone una situación distinta de los objetos de la trata contemplados incluso por la propia Convención de Palermo.

En cuanto a las modificaciones relativas a la prescripción, planteó que, si bien estas buscan destacar la gravedad del delito, se produce una inconsistencia en el sistema. Explicó que las hipótesis de imprescriptibilidad

actualmente previstas en el Código Penal se refieren exclusivamente a delitos de carácter sexual, y que la lógica que las sustenta se vincula a la fenomenología propia de este tipo de delitos, en los cuales las víctimas suelen tardar largos períodos en denunciar. En ese sentido, estimó que si se pretende elevar la gravedad de este delito mediante la imprescriptibilidad, ello debiera hacerse a través de una norma distinta, pues de lo contrario se afecta la coherencia del sistema. Arguyó que, de seguir esa lógica, habría que declarar imprescriptibles todos los delitos contra menores de edad, lo que no responde a la estructura actual del ordenamiento penal.

Resulta difícil justificar que la trata de personas con fines de explotación distintos de la explotación sexual, como la extracción de órganos o la servidumbre, no esté sujeta a la misma regla de imprescriptibilidad, mientras que sí lo estaría la adopción ilegal, la cual, a primera vista, no presenta necesariamente la misma gravedad que otras finalidades asociadas a la trata. En la misma línea, sostuvo, se produciría un problema similar respecto de la norma del artículo 369 quinquies, que regula la mutación de la acción penal pública previa instancia particular, dado que dicha regulación está pensada para delitos de carácter sexual, que justifican ese régimen especial tratándose de adultos.

Así las cosas, indicó que nuevamente la trata de personas con fines de adopción ilegal quedaría regulada junto a un conjunto de delitos vinculados a violación y otros ilícitos sexuales, lo que solo tendría sentido si se exigiera además que la adopción ilegal tuviera finalidades de carácter sexual, lo que la haría redundante respecto del delito de trata con fines de explotación sexual ya existente.

El proyecto, arguyó, requiere una reflexión previa sobre si corresponde realmente equiparar en gravedad la trata de personas con fines de adopción ilegal a otras finalidades de la trata, en la medida en que ello supone presumir una explotación posterior ya regulada, y que, solo en caso de adoptarse esa decisión, debería evaluarse cuidadosamente la introducción de una regla especial de prescripción, evitando incorporarla a normas que responden a una lógica distinta vinculada exclusivamente a delitos de carácter sexual.

El **profesor de Derecho Penal de la Universidad de Antofagasta señor Cabezas,** compartiendo la opinión de la profesora Santibáñez, consideró relevante considerar que el delito de adopción ilegal se encuentra actualmente en proceso de modificación a partir de la nueva Ley de Adopción. En ese marco, estimó pertinente realizar una breve revisión de cómo quedará configurado dicho delito una vez que la ley entre en vigencia, particularmente a partir de lo dispuesto en su artículo 71, que tipifica la obtención ilegal de la entrega de un niño, niña o adolescente, mediante la vulneración de los procedimientos legales, ya sea para sí o para un tercero, con el objeto de facilitar la constitución o modificación de su

estado civil, alterar su filiación u obtener su cuidado personal, sancionándose esta conducta con presidio menor en su grado medio.

La nueva ley, advirtió, a diferencia de la normativa aún vigente, no utiliza expresamente la categoría de “adopción ilegal”, sino que distribuye las conductas sancionables en las tres hipótesis antes mencionadas, manteniéndose, en todo caso, como elemento común la idea de la obtención de un niño, niña o adolescente para sí o para un tercero. A partir de ello, sostuvo que el bien jurídico protegido por este delito no se vincula primordialmente con la seguridad del menor, sino más bien con su estado civil y su identidad. En ese contexto, incorporar la adopción ilegal dentro del conjunto de finalidades de la trata de personas podría generar dificultades sistemáticas, incluso tratándose de menores de edad, dado que el inciso segundo del artículo 411 quater del Código Penal prescinde de ciertos elementos exigidos en el inciso primero.

La doctrina distingue entre la trata con fines de adopción y la adopción con fines de trata, categorías conceptualmente distintas. La primera parecería ser la hipótesis que el proyecto pretende sancionar, en cuanto la trata de niños, niñas o adolescentes estaría orientada directamente a la adopción, mientras que la segunda respondería a una presunción de que la adopción encubre otras finalidades de explotación, como la explotación sexual o la servidumbre, las que ya se encuentran tipificadas. A su juicio, ello podría generar problemas concursales entre el artículo 411 quater del Código Penal y el artículo 71 de la nueva ley de adopción, en la medida en que ambas normas podrían captar conductas muy similares, especialmente porque que la obtención del menor puede realizarse tanto para sí como para un tercero.

En relación con la imprescriptibilidad, señaló que la regla del artículo 94 bis del Código Penal se fundamenta principalmente en la naturaleza de los delitos sexuales, en los cuales es frecuente que los niños, niñas o adolescentes no comprendan el carácter antijurídico de los hechos, o bien se encuentren amenazados, intimidados o atemorizados, lo que dificulta una denuncia oportuna. Dicha lógica sistémica explica por qué se opta por la imprescriptibilidad y no por otras alternativas, como la suspensión del plazo de prescripción hasta que la víctima alcance la mayoría de edad. Agregó que esta justificación solo podría extenderse parcialmente al caso de la adopción ilegal si se entendiera que el descubrimiento del delito ocurre con posterioridad a que la víctima ya ha alcanzado la mayoría de edad, aunque reconoció que faltan las características propias de los delitos sexuales que explican su inclusión en el catálogo de delitos imprescriptibles.

La gravedad del delito, añadió, no puede ser el único criterio para justificar la imprescriptibilidad, ya que, de ser así, otros delitos graves, como el homicidio, también deberían tener ese carácter. Por lo mismo, planteó dudas respecto de la coherencia del sistema si la trata con fines de adopción

fuese declarada imprescriptible, mientras que la adopción ilegal, según la nueva ley ya promulgada, seguiría siendo prescriptible, lo que generaría una asimetría de difícil justificación.

En consecuencia, fue reticente a ampliar el catálogo de delitos imprescriptibles por razones de coherencia del sistema penal y de equilibrio con otras finalidades del derecho penal sustantivo y del procedimiento penal. En ese sentido, adujo, esta incorporación podría generar disfuncionalidades, al no compartir las características que justifican el régimen especial previsto en el artículo 94 bis del Código Penal.

El académico hizo presente que durante la tramitación de la nueva ley de adopción se discutió la incorporación de una norma especial de prescripción, similar al antiguo artículo 369 del Código Penal, conforme a la cual el cómputo del plazo comenzaría solo una vez que el menor alcanzara los 18 años, pero esta disposición fue descartada y no forma parte del texto promulgado.

La **Honorable Senadora señora Núñez** recordó que el proyecto busca precisamente tipificar la trata con fines de adopción, y establecer una sanción que actualmente no existe, dado que si bien la normativa se refiere a la adopción ilegal, no ocurre lo mismo con el comercio de niños y niñas destinado a ese fin.

Al tratarse de adopciones ilegales, no existen instituciones, jueces ni procedimientos formales que intervengan, lo que refuerza la necesidad de tipificar la trata de niños con fines de adopción en el Código Penal. Asimismo, señaló que uno de los fines del proyecto es aplicar la regla de imprescriptibilidad existente en materia de delitos sexuales, la cual se fundamente en el hecho de que las víctimas suelen ejercer acciones legales mucho tiempo después de cometidos los delitos, incluso tras alcanzar la mayoría de edad. A su juicio, en el caso de la adopción ilegal se da una situación análoga, ya que muchas víctimas fueron adoptadas siendo bebés o niños pequeños, y solo toman conocimiento de esa circunstancia en la adultez, momento en el cual surge la voluntad de ejercer acciones legales.

En ese contexto, preguntó si se puede entender que concurre el mismo fundamento que justificó la imprescriptibilidad en los delitos sexuales contra menores, y pidió a los académicos profundizar en dicho análisis y pronunciarse sobre la viabilidad de esa interpretación.

La **académica señora Santibáñez** respondió que la lógica planteada podría aplicarse a muchos delitos cometidos contra menores de edad, y no exclusivamente a la adopción ilegal. Indicó que el razonamiento parte del supuesto de que toda adopción ilegal resulta necesariamente perjudicial para los niños, lo que, a su juicio, no siempre es así. Arguyó que, en su experiencia profesional tramitando casos de adopciones ilegales junto

al ministro Carroza, en numerosas ocasiones los niños fueron integrados a familias que efectivamente les otorgaron un entorno familiar positivo. En ese sentido, sostuvo que no siempre puede afirmarse que la adopción ilegal tenga como finalidad causar un daño al menor, a diferencia de las restantes finalidades de la trata de personas, que son intrínsecamente perniciosas para niños, niñas y adolescentes.

Agregó que, si lo que se busca es establecer un mayor plazo para el ejercicio de acciones penales, una alternativa distinta a la imprescriptibilidad podría ser la fijación de un régimen especial, como el aumento del plazo o una regla similar a la que existió en materia de delitos sexuales, en virtud de la cual el cómputo del plazo comenzaba una vez alcanzada la mayoría de edad. Sin embargo, enfatizó que ello debería regularse en una normativa distinta a la actualmente vigente, pues incorporar esta hipótesis al régimen excepcional existente rompería la coherencia del sistema, el cual responde a la lógica específica de los delitos sexuales.

Puntualizó que la imprescriptibilidad es una institución anómala dentro del sistema penal y se encuentra sólidamente justificada por razones comunes a todos los delitos que actualmente la contemplan, razones que, a su juicio, difieren de aquellas que subyacen a la adopción ilegal, donde el problema radica principalmente en el desconocimiento del hecho por parte del afectado y no en la misma fenomenología que caracteriza a los delitos sexuales..

A continuación, el **académico señor Cabezas** señaló que el fundamento de la imprescriptibilidad en los delitos sexuales no se explica únicamente por el desconocimiento del hecho durante la minoría de edad, sino que incorpora otros elementos relevantes. La literatura especializada ha demostrado que los delitos de violencia sexual generan traumas profundos y procesos psicológicos complejos en las víctimas, los cuales suelen manifestarse o comprenderse plenamente solo con el paso del tiempo. Muchas víctimas reinterpretan y resignifican las experiencias sufridas en la infancia recién en la adultez, lo que justifica que la denuncia se produzca tardíamente.

En su opinión, no está claro que este mismo fenómeno se reproduzca necesariamente en los casos de adopción ilegal, pues, como ya se indicó, existen situaciones en que la adopción, aun siendo ilegal, puede haber resultado beneficiosa para el bienestar del menor, sin perjuicio de constituir igualmente un delito por vulnerar un bien jurídico distinto, como es el derecho a la identidad. En ese contexto, sostuvo que el trauma que justifica la imprescriptibilidad en los delitos sexuales no siempre se presenta con la misma intensidad o naturaleza en los casos de adopción ilegal. Incluso en los delitos sexuales se han explorado soluciones distintas a la imprescriptibilidad, como aquellas desarrolladas en la doctrina comparada, particularmente en Argentina, en torno al denominado “derecho al tiempo”,

que reconoce a las víctimas la necesidad de contar con un espacio temporal suficiente para procesar el daño sufrido antes de denunciar.

Existen diversas alternativas posibles, como regular la materia en una disposición distinta, avanzar hacia la imprescriptibilidad de una mayor cantidad de delitos cometidos contra menores, opción que consideró altamente discutible, mantener el proyecto en los términos actuales o explorar soluciones intermedias, como la ampliación de los plazos de prescripción mediante reglas de suspensión hasta la mayoría de edad. Esta última opción guarda cierta coherencia con instituciones ya existentes, como la acción penal pública previa instancia particular una vez cumplidos los 18 años, que reconoce el derecho de la víctima a decidir si desea o no activar la persecución penal.

La imprescriptibilidad, previno, constituye una situación extremadamente excepcional dentro del ordenamiento jurídico, lo que exige un análisis especialmente cuidadoso antes de extenderla a nuevos supuestos.

La **Subsecretaria de Derechos Humanos** destacó que durante la última década se han constituido comisiones especiales investigadoras en países como Dinamarca, Países Bajos, Suecia, Francia, Bélgica y Noruega, con el objeto de indagar la masividad de estos ilícitos. En ese sentido, sostuvo que no se trata de delitos individuales propios de una criminalidad común, sino de un fenómeno que se ha producido especialmente en el flujo de niños y niñas desde el sur global hacia países del norte, muchas veces amparado en la supuesta pretensión de mejorar su calidad de vida, circunstancia que no disminuye en modo alguno la gravedad del ilícito.

Estos hechos, dijo, presentan características de masividad muy particulares y suelen organizarse al alero de estructuras criminales que facilitan su ocurrencia entre distintos países, articulando voluntades institucionales que, bajo dicho pretexto, terminan despojando a los niños y niñas de su identidad. Advirtió que el impacto de estos hechos en la subjetividad y la psiquis de las víctimas puede extenderse durante años, especialmente cuando, en el proceso de búsqueda de su origen, descubren que la adopción tuvo un origen ilícito. En ese sentido, comparó este fenómeno con lo que ocurre en los delitos sexuales, en cuanto a la construcción progresiva de la identidad de la víctima y al proceso de reconocimiento de dicha condición, así como a la exigencia de investigación y justicia, la cual no necesariamente se dirige contra las figuras parentales o el entorno familiar, sino contra las estructuras que permitieron que estos delitos se produjeran de manera masiva.

Así las cosas, estimó que el análisis no debe limitarse a una lógica estricta del derecho penal, aun cuando esta deba ser considerada por coherencia con el ordenamiento jurídico nacional e internacional, sino que

también debe reconocer las características específicas de estos delitos. Señaló que, muy probablemente, el proceso judicial constituye la única vía para que estas personas puedan develar el origen de sus adopciones y reencontrarse con su propia identidad, razón por la cual propuso considerar esta dimensión y, si se estima pertinente, escuchar la opinión de expertos en psicología infantil que puedan dar cuenta del trauma y su impacto, a fin de evaluar su eventual equiparación con delitos sexuales.

El **Honorable Senador señor De Urresti** manifestó su preocupación respecto de iniciativas que, aun teniendo buenas intenciones, presenten deficiencias en su redacción, ya que ello suele conducir a la adaptación forzada de situaciones complejas y a la aprobación de proyectos que luego resultan discordantes con la evidencia académica o los informes solicitados. Reconoció que la trata con fines de adopción ilegal constituye un vacío normativo que debe abordarse, pero advirtió que la discusión se ha centrado en la imprescriptibilidad, materia respecto de la cual existen antecedentes y estudios que deben ser analizados con mayor detención, incluyendo un informe elaborado por la biblioteca.

Sostuvo que uno de los problemas recurrentes en materia penal es legislar de manera inorgánica, lo que genera una multiplicidad de cuerpos normativos. En ese sentido, dijo tener dudas respecto de los instrumentos que se aplicarán y de la forma en que esta normativa operará en relación con la ley de adopciones, en tanto, de ella se derivan diversos ilícitos ya tipificados.

En esa línea, planteó la necesidad de analizar el funcionamiento de la nueva ley de adopciones y la manera en que esta contribuye a prevenir estos ilícitos, así como de considerar la existencia de una comisión de trabajo respecto los casos de adopciones ilegales. Agregó que, en muchos casos, más que un problema de ausencia legislativa, existieron graves omisiones del propio Estado en el cumplimiento de normas vigentes, con responsabilidades de diversos actores e instituciones que no funcionaron adecuadamente.

El señor Senador reiteró sus aprensiones respecto de extender la imprescriptibilidad y resaltó la necesidad de definir con claridad el bien jurídico protegido y de contar con mayores elementos de convicción, como por ejemplo, precisar cómo la ley de adopciones vigente y el nuevo sistema contribuirían a abordar estos problemas sin duplicar normas.

Por su parte, el **Honorable Senador señor Araya** se manifestó contrario a que todos los delitos sean imprescriptibles, toda vez que la prescripción cumple una función jurídica relevante al otorgar certeza jurídica. Abrir la puerta a la imprescriptibilidad genera dificultades para establecer límites claros y plantea interrogantes respecto de por qué ciertos delitos quedan sujetos a este régimen y otros no. En ese sentido, propuso analizar

qué aspectos de este proyecto y de la ley de adopciones deberían o no ser imprescriptibles.

El señor Senador, además, advirtió acerca de los problemas que generan los concursos de leyes penales, los cuales suelen provocar interpretaciones dispares en los tribunales. Añadió que, dado que la nueva ley de adopciones aún no se encuentra vigente, se pueden suscitar problemas respecto de normas anteriores, vacíos o contradicciones normativas que será necesario corregir o, al menos, aclarar mediante disposiciones interpretativas para evitar conflictos futuros.

La **Honorable Senadora señora Núñez** consideró que analizar el derecho comparado resulta de gran utilidad en esta discusión, en atención a que la prescripción constituye la regla general. Indicó que, si no se opta por la imprescriptibilidad, pueden explorar fórmulas alternativas que permitan que una persona, una vez alcanzada la mayoría de edad o transcurrido cierto tiempo, pueda ejercer la acción correspondiente, y cumplir así el objetivo del proyecto.

\- - -

Al reanudarse el análisis de este asunto, el **Honorable Senador señor Cruz-Coke** mostró preocupación respecto a la imprescriptibilidad. Indicó que toda justicia que aspire a ser tal debe también establecer plazos dentro de los cuales los delitos prescriban, reservando la imprescriptibilidad únicamente para casos excepcionales o excepcionalísimos. En ese sentido, expresó su interés en conocer, desde un punto de vista práctico, cuál ha sido la efectividad real de la imprescriptibilidad en aquellos delitos en que actualmente se aplica, consultando si, con el transcurso del tiempo, efectivamente se logra acreditar los hechos y obtener condenas. Manifestó que, si bien la declaración de imprescriptibilidad constituye una señal social frente a delitos de especial gravedad o conmoción pública, resulta relevante conocer los efectos concretos de dicha señal en términos de sanciones efectivas, considerando que con el paso del tiempo los delitos se tornan más difíciles de probar y de acreditar. Por ello, solicitó contar con una opinión fundada del Ministerio de Justicia respecto de la experiencia en Chile con los delitos declarados imprescriptibles, no solo en relación con el proyecto en discusión, sino también respecto de aquellos ya vigentes, a fin de evaluar la eficacia real de la imprescriptibilidad.

Añadió que modificar una institución de larga data como la prescripción exige razones prácticas sólidas y no únicamente fundamentos simbólicos.

La **Honorable Senadora señora Ebensperger** dijo compartir plenamente lo señalado por el Senador Cruz-Coke, recordando que dicha preocupación ya fue planteada por profesores penalistas que han expuesto

acerca de la inconveniencia de establecer la imprescriptibilidad, salvo en casos muy excepcionales. Agregó que, considerando que el informe comprometido por el Ejecutivo fue solo de manera parcial, resultaba prudente esperar contar con todos los antecedentes antes de legislar.

El **Honorable Senador señor De Urresti** puntualizó que, si bien la prescripción ha admitido excepciones en el ordenamiento jurídico, tales salvedades deben tener un carácter muy específico, como, por ejemplo, los crímenes de lesa humanidad y los delitos sexuales contra menores, materias que han sido objeto de amplias discusiones previas. Es relevante, por lo mismo, la participación en este debate del Ejecutivo, que tiene la responsabilidad de conducir una institución tan relevante como la prescripción penal.

Además, estimó necesario que se informe sobre las iniciativas existentes en materia de búsqueda de adopciones ilegales, calificando este tema como pendiente, sensible y doloroso, y consideró oportuno también escuchar a las futuras autoridades del Ministerio de Justicia, considerando que esta discusión no se limita a la imprescriptibilidad, sino que involucra un conjunto más amplio de normas, y que la sola declaración de imprescriptibilidad no necesariamente permitirá alcanzar el objetivo legítimo perseguido por los mocionantes.

La **Honorable Senadora señora Núñez** recordó que el Ejecutivo se ha mostrado disponible respecto de los dos objetivos centrales del proyecto: por una parte, sancionar el delito de trata de personas con fines de adopción ilegal, considerando que si bien la trata de personas está tipificada en el Código Penal, este caso corresponde a una modalidad distinta; por otra, incorporar la imprescriptibilidad.

La **Honorable Senadora señora Ebensperger**, fue partidaria de solicitar a un profesor penalista su colaboración en la redacción del proyecto, de modo de contribuir técnicamente a una formulación que cumpla con el objetivo de la iniciativa y permita superar las aprensiones existentes respecto de la imprescriptibilidad. En tal sentido, propuso explorar alternativas como plazos más extensos o el cómputo del plazo desde la mayoría de edad en el caso de menores.

El **Honorable Senador señor Cruz-Coke** reiteró que existe disposición general a avanzar en el proyecto, pero insistió en la necesidad de contar con un informe del Ejecutivo que dé cuenta de la experiencia práctica con los delitos declarados imprescriptibles, dado que el objetivo último debe ser lograr condenas efectivas y sancionar a los responsables, más allá de la emisión de señales simbólicas. Planteó la interrogante de si la imprescriptibilidad constituye el instrumento más adecuado para alcanzar justicia y reparación, o si su impacto es meramente simbólico, destacando la

importancia de evaluar si esta herramienta contribuye realmente a aliviar el daño sufrido por las víctimas a través de sanciones concretas.

La **Honorable Senadora señora Núñez** manifestó su disposición a revisar nuevamente este asunto, proponiendo contar con el apoyo de expertos para perfeccionar la redacción del proyecto.

La **Subsecretaria de Derechos Humanos**, refiriéndose al trabajo de la mesa instalada en el año 2024 para abordar la situación de las adopciones forzadas e irregulares ocurridas en el país, comentó que el Ejecutivo se encontraba elaborando un informe sobre el particular, que comprendía un período que abarcaba desde inicios de la década de 1950 hasta fechas recientes. Tal comisión, precisó, fue creada con el propósito de generar un espacio de coordinación intersectorial entre los distintos ministerios y organismos públicos con competencias vinculadas a este problema. La mesa concluyó su tarea con un conjunto de recomendaciones, contenido en un informe que incluye una revisión exhaustiva de las investigaciones impulsadas en diversos países, especialmente en Europa, sobre adopciones internacionales en las que se han verificado irregularidades. Se trata de un fenómeno que ha derivado en el traslado de niños y niñas desde países africanos y latinoamericanos hacia países europeos. El citado informe aún no culmina, encontrándose hoy en proceso de afinamiento. Esta fase implica recoger las inquietudes surgidas durante la tramitación del proyecto de ley en discusión, relativas a la imprescriptibilidad de la adopción ilegal; la incorporación de la adopción ilegal dentro del delito de trata de personas; el eventual concurso de delitos entre la nueva Ley de Adopción y esta iniciativa legal, y la eficacia práctica que ha tenido la imprescriptibilidad a propósito de los delitos sexuales cometidos contra niños, niñas y adolescentes.

A partir del trabajo de los equipos técnicos, prosiguió, se ha constatado la importancia de mantener el carácter excepcionalísimo de las medidas que alteran el régimen general de prescripción de los delitos. En este punto, el Ejecutivo comparte las inquietudes planteadas por diversos expertos, y se ha decantado por examinar pormenorizadamente la eficacia de dos soluciones normativas que han alterado el régimen general de prescripción: la ley N° 20.207, que estableció la suspensión del plazo de prescripción de los delitos sexuales cometidos contra niños y niñas hasta que la víctima cumple 18 años, y la imprescriptibilidad de dichos delitos. En todo caso, añadió, coexisten dos escenarios normativos que afectan diferentes marcos temporales, distinguiéndose entre los delitos sexuales cometidos entre los años 2007 (fecha de promulgación de la ley N° 20.207) y 2019 (fecha de promulgación de la regla de imprescriptibilidad). En ese período no se ha identificado una jurisprudencia asentada en la materia, al existir pocos casos. Tampoco se observa una definición jurisprudencial clara que permita evaluar la efectividad de dichas normas, probablemente debido al breve tiempo de su implementación.

Además de las dificultades probatorias inherentes a este tipo de causas, se ha identificado un eventual desincentivo para el ente persecutor a avanzar con mayor celeridad en investigaciones complejas desde el punto de vista probatorio, cuando no existe un plazo de prescripción corriendo. Atendida la alta carga de trabajo del Ministerio Público, parece razonable que se prioricen aquellas causas en que sí existe un plazo de prescripción, a fin de avanzar más rápidamente en la formalización e investigación. Se trata de una definición de política criminal que debe ser considerada. Por ello, la personera estimó valioso conocer la experiencia y evaluación que el propio Ministerio Público ha realizado respecto de la implementación de esta normativa.

En lo que atañe a la investigación sobre los casos de adopciones irregulares ocurridos en el país, a cargo del Ministro en Visita extraordinario señor Aguilar, acotó que al dictarse los autos de procesamiento se debatió judicialmente acerca de la prescripción, estimándose que se trataba de hechos imprescriptibles por constituir graves violaciones a los derechos humanos. De allí que se decidiera avanzar en el proceso penal, lo cual fue ratificado por la Corte Suprema. No obstante, esta definición no equipara estos hechos a la categoría de crímenes de lesa humanidad, sino que los califica como graves violaciones a los derechos humanos, lo que abre un debate que tampoco se encuentra plenamente asentado en la jurisprudencia internacional. Si bien los crímenes de lesa humanidad son indiscutidamente imprescriptibles, tanto a nivel internacional como en la legislación interna, no todas las graves violaciones a los derechos humanos califican como tales, por lo que la imprescriptibilidad automática de estas últimas no constituye una cuestión pacífica ni completamente determinada.

En lo tocante a un eventual concurso de delitos, puso de relieve la conveniencia de hacer una referencia expresa al artículo 71 de la nueva Ley de Adopción, que tipifica el delito de adopción ilegal, a fin de despejar cualquier conflicto interpretativo.

Consultada acerca del concurso de delitos por la **Honorable Senadora señora Núñez,** y la posibilidad de eliminar una disposición de la ley de adopción, la **Subsecretaria de Derechos Humanos** aclaró que no se trata de suprimir disposiciones sino de que el proyecto en discusión haga una referencia expresa al artículo 71 de dicha ley. En tal sentido, aunque el proyecto alude a la adopción ilegal, no se remite a un tipo penal específico. La ley anterior de adopciones contenía normas relativas a la ilicitud de ciertos procesos sin tipificar la adopción ilegal en sí misma, situación que ahora sí se encuentra contemplada en el citado artículo 71.

Concluyó haciendo hincapié en que se trata de dos cuestiones distintas: por una parte, la adopción ilegal como delito autónomo, respecto del cual sería conveniente efectuar una referencia expresa para evitar dudas

interpretativas; por otra, la incorporación de la adopción ilegal como uno de los fines del delito de trata de personas.

Respecto a la imprescriptibilidad, la **Subdirectora de la Unidad Especializada de Crimen Organizado y Drogas del Ministerio Público, señora Gajardo**, arguyó que, si bien el transcurso del tiempo puede generar dificultades probatorias en otros delitos, en este tipo de casos el problema puede ser menor, puesto que siempre existe la posibilidad de contar con prueba biológica. A diferencia de delitos como los sexuales, es posible acreditar la paternidad o maternidad, o bien la inexistencia de coincidencia biológica entre quienes realizaron la adopción ilegal y la persona afectada, aun cuando ésta ya sea adulta al momento de la denuncia.

Los casos de trata de personas investigados por el Ministerio Público desde el año 2011, especialmente aquellos relativos a la venta de niños y niñas recién nacidos, no han tenido éxito en tribunales. Lo anterior, porque son conductas cometidas fuera de cualquier marco legal de adopción, es decir, no se está frente a adopciones ilegales, sino ante ventas directas de bebés, realizadas por mafias que incluso involucran a abogados y personal de salud. La Fiscalía ha planteado estas conductas como trata con fines de esclavitud sin resultados favorables, lo que genera preocupación ante la posibilidad de que incorporar la finalidad de adopción ilegal en el artículo 411 quáter conduzca nuevamente a discutir la existencia de un procedimiento de adopción, cuando los casos más graves se sitúan fuera de ese marco.

La **Honorable Senadora señora Núñez** recordó que el Defensor de la Niñez, al exponer sobre este proyecto, señaló que entre los años 2018 y 2024 se registraron 19 casos, de los cuales 9 se encuentran en tramitación y 10 concluyeron voluntariamente.

Con motivo de su exposición, el **profesor de Derecho Penal señor Wilenmann**, aunque dijo no tener una opinión consistente sobre cuestiones de política criminal asociadas al proyecto, consideró relevante referirse a dos aspectos.

En primer lugar, advirtió un problema en la relación entre el artículo 71 de la nueva ley de adopción y el proyecto en discusión, particularmente en cómo establecer con claridad cuándo corresponde aplicar una norma u otra, dado que el delito de trata contempla penas significativamente superiores a las del delito de adopción ilegal. Señaló que, aun cuando el proyecto busca aumentar las penas, resulta indispensable abordar esta relación normativa, dado que ambas figuras presentan contenidos muy similares.

En segundo lugar, compartió la preocupación del Ministerio Público respecto del uso del concepto de “adopción ilegal”, por tratarse de una noción de carácter formal que podría generar dificultades interpretativas.

Recordó que el artículo 71 no utiliza dicha expresión, sino que se refiere a la entrega de un niño, niña o adolescente infringiendo los procedimientos legales. Por lo anterior, sugirió definir la conducta de manera más fáctica, utilizando los conceptos de la propia ley, por ejemplo, referirse a la entrega con fines de adopción, regular o irregular.

En ese marco, el académico propuso que la solución al problema concursal se debería abordar modificando el artículo 71 de la Ley de Adopción, y establecer expresamente que no se aplicará cuando los hechos constituyan un delito más grave, como la trata de personas, de modo que en tales casos resulte claramente aplicable este último, y solo de manera subsidiaria el delito previsto en la ley de adopción.

La **Honorable Senadora señora Ebensperger** expresó su preocupación acerca de la imprescriptibilidad que se propone establecer en el artículo 94 bis, específicamente si dicha imprescriptibilidad aporta a la regulación del delito o si, alternativamente, resultaría más apropiado fijar un plazo de prescripción más extenso pero cierto (siguiendo un criterio similar al aplicado en el artículo 369 quáter, de modo que el cómputo del plazo se inicie cuando la persona afectada cumpliera la mayoría de edad, ya sea en el caso de una adopción ilegal o de un delito de trata.

El **Honorable Senador señor Araya**, consultó si el delito en análisis podría ser entendido como un delito de carácter permanente, y si dicha calificación permitiría eventualmente resolver el problema de la imprescriptibilidad.

La **Honorable Senadora señora Núñez** recordó que al establecerse la imprescriptibilidad de los delitos sexuales cometidos contra menores, se utilizó una lógica que podría resultar aplicable en este caso, basada en el hecho de que la víctima es menor de edad y que solo al alcanzar la mayoría de edad puede encontrarse en condiciones de tomar una decisión relevante para ejercer acciones de justicia. Señaló que ese fue uno de los fundamentos de dicha regulación y que, por ello, es relevante conocer una opinión técnica y jurídica al respecto.

Asimismo, insistió en que el proyecto no busca volver a tipificar la adopción ilegal, materia que ya quedó establecida en la ley de adopción, sino sancionar el delito de trata de personas con fines de adopción ilegal. Advirtió que este distingo resulta fundamental, ya que confundir ambas figuras podría generar problemas concursales, tanto por la existencia de penas distintas como por el riesgo de reabrir una discusión que ya se encuentra zanjada en la ley de adopción. Indicó que el propósito del proyecto es establecer una figura distinta, claramente tipificada, correspondiente a la trata de personas con fines de adopción ilegal, con una sanción reforzada.

En relación con la prescriptibilidad o imprescriptibilidad de la acción penal, el **profesor Wilenmann** indicó que es una figura que siempre presenta dificultades, aunque reconoció que existen buenas razones para intentar establecerla en el caso de delitos graves. Lo anterior puede conducir a una pérdida de certezas jurídicas asociadas a la institución de la prescripción, la cual, aunque poco popular, cumple una función relevante en el sistema penal. No obstante, sostuvo, en el caso específico que se analiza existen razones particularmente sólidas para optar por la imprescriptibilidad, incluso contradiciendo en parte su planteamiento inicial.

El argumento utilizado durante la tramitación de la ley de imprescriptibilidad de los delitos sexuales contra menores, adujo, se basó en que la víctima puede tardar mucho tiempo en comprender que ha sido objeto de un delito, principalmente por razones asociadas al trauma. Tal idea resulta discutible en ese ámbito, pero en el caso de la adopción ilegal adquiere una fuerza aún mayor, ya que la persona afectada es víctima en una etapa de la vida respecto de la cual no existen recuerdos conscientes. En estos casos, no se trata de trauma, sino de una imposibilidad estructural de saber lo ocurrido, por lo que la persona puede enterarse de haber sido objeto de una adopción ilegal en momentos muy diversos de su vida, incluso a los 30, 35 o 40 años. Indicó que, si se pretende dar respuesta a esos casos, no existe una alternativa práctica viable distinta de la imprescriptibilidad, aun cuando ello implique sacrificar en parte la certeza jurídica que entrega la prescripción.

Desde un punto de vista teórico, prosiguió, podría sostenerse que se trata de un delito permanente, en cuanto la persona continúa viviendo en una situación que es consecuencia directa del delito. Sin embargo, previno, conforme a la definición legal vigente los delitos se consuman en un momento determinado. Así, en el caso del artículo 71 de la Ley de Adopción el delito se consuma con la entrega del niño, niña o adolescente; en el del artículo 411 bis, la consumación se produce cuando se ejecutan las acciones típicas de la trata (como captar, trasladar o acoger), siendo discutible si esta última podría extenderse en el tiempo. Calificar estos delitos como permanentes podría ser un argumento plausible en sede de litigación, pero generaría incertidumbre jurídica. Por ello, sostuvo, si se busca una solución clara y sin ambigüedades, la imprescriptibilidad aparece como la única alternativa práctica.

Respecto a la relación entre la adopción ilegal y la trata de personas, señaló que se trata de una cuestión relevante, pues no resulta del todo claro, desde el punto de vista legal, cuándo se está frente a una figura y cuándo frente a la otra. El artículo 71 sanciona la entrega u obtención de la entrega de un niño, niña o adolescente con el objeto de modificar su estado civil y permitir una adopción ilegal, consumándose el delito en el momento de la entrega, mientras que el artículo 411 bis sanciona conductas como captar, trasladar o acoger, que pueden perfectamente concurrir en situaciones

destinadas a una adopción ilegal. La distinción práctica entre ambas figuras será compleja y probable objeto de litigación. En ese contexto, la única solución razonable sería establecer expresamente que el delito de adopción ilegal opera de manera subsidiaria frente a un delito más grave, como la trata de personas, de modo que, cuando se acredite un contexto más organizado, con intermediarios u otras características propias de la trata, se aplique preferentemente esta figura, reservando la adopción ilegal para los casos de simple entrega o recepción sin tales elementos agravantes.

La **Honorable Senadora señora Núñez** agradeció los planteamientos acerca de la imprescriptibilidad y coincidió en que en este caso existen razones incluso más profundas o de sentido común que en el de los delitos sexuales, puesto que, mientras en estos últimos la decisión de accionar depende del momento en que la víctima resuelve hacerlo, en la adopción ilegal o en la trata con fines de adopción ilegal el problema radica, incluso, en el momento en que la persona toma conocimiento de haber sido víctima.

La **Honorable Senadora señora Ebensperger** manifestó dudas respecto de la propuesta normativa en cuestión, que aún no ha alcanzado una redacción adecuada.

El **Honorable Senador señor Cruz-Coke** consideró relevante el informe que emitirá la Subsecretaría de Derechos Humanos, ya que la imprescriptibilidad suele reflejar una preocupación especial de la sociedad respecto de ciertos delitos, pero no es una figura ampliamente extendida. Manifestó especial interés en conocer si la imprescriptibilidad efectivamente contribuye a obtener un mayor número de condenas o si su efecto es más bien simbólico, ya que, tratándose de una institución de gran relevancia histórica en el derecho, no parece ser una cuestión menor.

La **Honorable Senadora señora Núñez** retomó el uso de la palabra para referirse a dos cuestiones fundamentales a elucidar:

En primer lugar, siendo una situación excepcional dentro del ordenamiento jurídico, a cuyo respecto la prescripción cumple la función de otorgar certeza jurídica, reiteró que, así como se estableció la imprescriptibilidad de los delitos sexuales contra menores con el argumento de que las víctimas pueden tardar en decidir ejercer acciones judiciales, en este caso la situación resulta aún más incierta, puesto que las personas afectadas pueden no saber durante mucho tiempo que fueron víctimas de trata o de adopción ilegal.

En segundo lugar, mencionó que la discusión se ha centrado en aclarar si el proyecto pretendía tipificar nuevamente la adopción ilegal, ya regulada en la ley de adopción, para luego sancionar sus consecuencias, o si se busca tipificar directamente la trata de personas con fines de adopción

ilegal. El Código Penal debería establecer expresamente que, en caso de concurrencia, se aplique la pena mayor correspondiente a la trata, reforzando así la sanción del hecho punible.

La **Subsecretaria de Derechos Humanos** reiteró el compromiso de elaborar un informe sobre la materia. Por otro lado, indicó que resulta relevante distinguir entre la arista civil y la penal de la adopción ilegal, ya que la nueva ley contempla una figura de nulidad para las adopciones obtenidas de manera ilícita o fraudulenta. Esta normativa establece una forma de cómputo del plazo de prescripción que, a su juicio, resultaría adecuada para el escenario fáctico de este tipo de casos, en tanto la prescripción se cuenta desde que la persona adoptada ha cumplido la mayoría de edad y toma conocimiento de la ilicitud o fraude de su proceso de adopción.

Este estándar no es plenamente asimilable al ámbito penal, pero estimó importante tener presente que las personas sujetas a un proceso de adopción que eventualmente descubran la existencia de fraude o ilicitud, con independencia de que se trate o no de un escenario de trata, cuentan con la vía de la nulidad asegurada, con un sistema de cómputo del plazo de prescripción propio de la sede civil, que permite otorgar un plazo prudente desde que se toma conocimiento de los hechos para decidir si se recurre o no judicialmente. Subrayó que ello evita que dichas personas queden en una situación de indefensión absoluta frente al reconocimiento de su situación. Definir si ese criterio debe o no asimilarse al ámbito penal es una decisión compleja, dado que no existen otros tipos penales que utilicen una fórmula similar de cómputo de la prescripción, atendidas las particularidades del derecho penal y de su estándar probatorio.

La personera destacó la importancia de la distinción planteada por el Ministerio Público, en cuanto es altamente probable que organizaciones dedicadas a la trata de personas con este fin no se sometan a procedimientos administrativos de adopción, por lo que no se configuraría el ilícito previsto en el artículo 71.

La **Subdirectora de la Unidad Especializada de Crimen Organizado y Drogas del Ministerio Público, señora Gajardo**, ofreció a la Comisión la elaboración de un breve informe sobre algunas situaciones fácticas observadas en la práctica, particularmente casos que no han podido ser perseguidos penalmente y que corresponden a ventas de niños y niñas. En situaciones como la venta de niños, la posterior corrección de la partida de nacimiento constituye un problema de gran relevancia, ya que implica un verdadero resarcimiento del daño sufrido por la víctima.

- - -

La **Subsecretaria de Derechos Humanos** presentó ante la Comisión el estado de avance de la Mesa Intersectorial de Trabajo sobre Adopciones Forzadas o Irregulares.

Al efecto, explicó que dicha instancia, regulada en la resolución N° 720, de 1 de marzo 2024, del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, se compone por representantes de los Ministerios de Justicia y Derechos Humanos, de Desarrollo Social y Familia, de Salud y de Relaciones Exteriores, del Servicio de Registro Civil e Identificación, del Servicio Médico Legal, del Servicio Nacional de Menores y del Servicio Nacional de Protección Especializada de la Niñez y Adolescencia.

A partir del estudio realizado por la referida entidad, respecto de las formas en que se cometieron adopciones forzadas o irregulares en Chile desde el año 1950 a 2005, se advierte la entrega de niños, niñas y adolescentes que adolecen de vicios del consentimiento, junto a la declaración de abandono fundada en antecedentes falsos o irregulares y la sustracción directa de niños y niñas. Tales conductas se cometieron dentro y fuera de los procedimientos de adopción. Atendidos estos antecedentes, los tribunales con competencia en materia penal han aplicado distintas figuras delictivas, entre ellas, la sustracción de menores contenida en el artículo 142 del Código Penal.

La ley N° 21.760, en sus artículos 70 y 71, establece dos figuras vinculadas al procedimiento de adopción, consistentes en la revelación de antecedentes y la obtención ilegal de la entrega de un niño, niña o adolescente, aun cuando dichas figuras no aluden expresamente a la denominación de “adopción ilegal”. A su turno, el Código Penal no contempla una referencia a dicho concepto, de modo que, a falta de tal disposición, podría tratarse de una noción cuya existencia deriva de diversas hipótesis. Debido a ello, ante una iniciativa que contiene una referencia al concepto de adopción ilegal, resulta necesario establecer el alcance de dicha noción, pues puede suscitarse bajo la fórmula contenida en el artículo 71 de la ley de adopción o mediante otras circunstancias de hecho.

En lo que concierne a la imprescriptibilidad de la acción penal, sostuvo que la prescripción constituye la regla general, de modo que sus excepciones deben operar de forma estricta atendiendo a diversos factores ponderados por el legislador. En ese contexto, la supresión deliberada de antecedentes para la reconstrucción de la verdad e identidad de la víctima, y el prolongando estado de ignorancia de esta, hacen particularmente difícil que pueda presentar acciones penales para perseguir los ilícitos perpetrados, lo que justifica el contenido de la propuesta legal en estudio.

La nueva Ley de Adopción, puntualizó, contempla mecanismos que permiten declarar la nulidad del proceso de adopción obtenida por medios ilícitos o fraudulentos, cuya acción prescribirá en el plazo de cuatro

años contado desde la fecha en que el adoptado, cumplida la mayoría de edad, haya tomado conocimiento del vicio que afecta a la adopción.

La **Subdirectora de la Unidad Especializada en Crimen Organizado y Drogas del Ministerio Público** presentó a la Comisión los lineamientos generales de un informe realizado por la referida unidad, relativo a las vinculaciones existentes entre la noción de adopción ilegal y la figura penal de trata de personas.

Al efecto, explicó que, respecto de la adopción ilegal, se trata de casos de fraude o engaño dentro del proceso de adopción formal. Con todo, en lo que concierne a la su relación con el delito de trata de personas, también puede verificarse a raíz de la entrega de un niño, niña o adolescente sin cumplir las formalidades del proceso de adopción, tal como ha ocurrido en situaciones objeto de persecución penal, en que la entrega se produjo a cambio del pago de un beneficio económico o para mendicidad forzada, lo que ha sido sancionado por reciente legislación comparada.

El Honorable Senador señor Cruz-Coke, luego de reconocer la gravedad de los delitos cuya imprescriptibilidad se propone en la iniciativa, afirmó que resulta conocer el efecto que dicha medida ha generado para el ejercicio de la acción penal y la atribución de responsabilidad ante los delitos cuyo carácter imprescriptible establece actualmente el artículo 94 bis del Código Penal.

El **penalista señor Wilenmann**, explicó que, considerando el objetivo del proyecto de ley -consistente en la ampliación del delito de trata de personas, la modificación de su régimen de prescripción y su armonización con la ley de adopción- surgen diversas alternativas que permiten alcanzarlo. Para tales efectos, en lo que concierne al delito de trata de personas, sugirió considerar, en primer término, la estructura del tipo penal contenido en el artículo 411 quáter del Código Penal.

En particular, detalló que, conforme a la legislación vigente, se trata de un delito complejo. Dicha figura requiere que el sujeto activo actúe con violencia, intimidación, coacción, engaño, abuso de poder, aprovechamiento de una situación de vulnerabilidad o de dependencia de la víctima o conceda o reciba pagos u otros beneficios. Explicó que, por su parte, el verbo rector del tipo penal consiste en captar, trasladar, acoger o recibir personas, y que la víctima sea objeto de alguna forma de explotación sexual, incluyendo la pornografía, trabajos o servicios forzados, servidumbre o esclavitud o prácticas análogas a ésta, o extracción de órganos.

En ese contexto, explicó que la propuesta legislativa añade, entre las finalidades de la conducta del autor, la adopción ilegal, sea que tenga

lugar formalmente o solo por la constitución de facto de una situación de custodia permanente del niño, niña o adolescente. Asimismo, considerando las observaciones que el Ministerio Público presentó ante la Comisión, propuso agregar la explotación mediante la realización de actividades de mendicidad o de acciones delictivas o adopción ilegal. De ese modo, subrayó que se suprimen las dificultades que derivan de la ambigüedad del concepto de adopción ilegal, toda vez que, en ocasiones, los tribunales penales han establecido que ella se verifica únicamente ante irregularidades en el procedimiento formal de adopción.

En tal sentido, propuso establecer que el artículo 411 quáter del Código Penal, con las enmiendas que deriven de la tramitación de la iniciativa legal, tenga aplicación preferente respecto del artículo 71 de la ley N°21.760, atendido que dicha disposición sanciona diversas conductas que pueden constituir una obtención ilegal de la entrega de un niño, niña o adolescente.

La **Honorable Senadora señora Núñez** recordó que el propósito central de la iniciativa consiste en sancionar el delito de trata de personas con fines de adopción ilegal y, seguidamente, analizar la pertinencia de establecer la imprescriptibilidad de la acción penal que permite su persecución. Sobre el particular, precisó que, si uno de los argumentos para la imprescriptibilidad de la acción penal consiste en la minoría de edad de la víctima al momento de la consumación del delito, resultaría adecuado establecer el inicio del cómputo de la prescripción desde el momento en que hubiere cumplido la mayoría de edad. Asimismo, hizo presente la necesidad de clarificar la noción de adopción ilegal, con el propósito de evitar que sólo se verifique ante irregularidades en el proceso formal de adopción.

La Honorable Senadora señora Ebensperger coincidió en precisar el objetivo del proyecto de ley. En ese contexto, sostuvo que la imprescriptibilidad de la acción penal para el delito propuesto puede resultar equívoca, toda vez que se trata de una institución que constituye la regla general en el sistema penal.

En relación con la imprescriptibilidad de la acción penal, **el profesor señor Wilenmann** explicó que los fundamentos que subyacen a las reglas de prescripción de la acción penal constituyen un asunto de política criminal. Al efecto, en los casos de adopción ilegal, ello requiere considerar que la víctima carece del desarrollo necesario para advertir la ocurrencia del delito, a diferencia de los delitos sexuales, cuya imprescriptibilidad, que establece el artículo 94 bis del Código Penal, considera el trauma que ha sufrido la víctima y la consecuente imposibilidad de presentar una denuncia.

Debido a ello, establecer una regla que permita iniciar el cómputo de la prescripción de la acción penal una vez cumplida la mayoría de edad

puede resultar útil, pero impediría ejercerla, por ejemplo, si la víctima tuviere más de treinta años. Otra alternativa consiste en establecer el inicio del plazo de prescripción desde que la víctima tuvo noticia de la adopción ilegal, lo que puede generar problemas probatorios.

El **Honorable Senador señor De Urresti** manifestó sus aprensiones a la extensión de la imprescriptibilidad a nuevas figuras penales, considerando sus efectos sobre el sistema criminal y la necesidad de circunscribir su aplicación a las figuras más graves, tales como los delitos de lesa humanidad. Al efecto, propuso incorporar la suspensión de la prescripción de la acción penal ante el delito de trata de personas con fines de adopción, lo que permite otorgar certeza respecto de la oportunidad de su ejercicio.

La **Honorable Senadora señora Núñez**, estuvo por aprobar sólo en general la iniciativa de ley, en consideración a que, aun cuando la iniciativa es de artículo único, resulta necesario introducir propuestas de enmiendas a dicho texto, atendidas las diversas observaciones relativas a la imprescriptibilidad de la acción penal.

\- - -

VOTACIÓN EN GENERAL

Seguidamente, la **señora Presidenta de la Comisión** declaró cerrado el debate y sometió a votación en general este asunto.

- Sometida a votación la idea de legislar en la materia, fue aprobada por la unanimidad de los miembros presentes de la Comisión, Honorables Senadores señoras Ebensperger y Núñez y señores Araya y De Urresti.

La **Honorable Senadora señora Ebensperger**, al fundamentar su voto favorable a la iniciativa legal, destacó que la figura penal de trata de personas con fines de adopción ilegal es particularmente grave y requiere ajustes normativos, sin perjuicio de analizar detalladamente los efectos de ampliar la imprescriptibilidad de la acción penal.

El **Honorable Senador señor De Urresti**, proclive a la idea de legislar sobre este asunto, enfatizó su parecer acerca de la gravedad de la conducta consistente en la trata de personas, y advirtió acerca de la relevancia y carácter excepcional de la imprescriptibilidad de la acción penal, lo que requiere analizar la pertinencia de su ampliación a nuevas hipótesis y evaluar el establecimiento de figuras alternativas, tales como la suspensión de su cómputo.

La **Honorable Senadora señora Núñez**, fundó su voto afirmativo reiterando la necesidad de sancionar específicamente la trata de personas con fines de adopción ilegal, junto al establecimiento de reglas especiales para la prescripción de la acción penal.

- - -

TEXTO DEL PROYECTO DE LEY

En mérito del acuerdo precedentemente reseñado, vuestra Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento, os propone aprobar, en general, el proyecto de ley en informe, cuyo texto es el que sigue:

PROYECTO DE LEY:

"Artículo único.- Introdúcense las siguientes modificaciones en el Código Penal:

1) Intercálase, en el artículo 94 bis, a continuación de "en relación con la explotación sexual", la frase "y la adopción ilegal".

2) Intercálase, en el artículo 369 quinquies, a continuación de "en relación con la explotación sexual", la frase "y la adopción ilegal".

3) Reemplázase, en el inciso primero del artículo 411 quáter, la frase "o extracción de órganos" por "extracción de órganos, o adopción ilegal".".

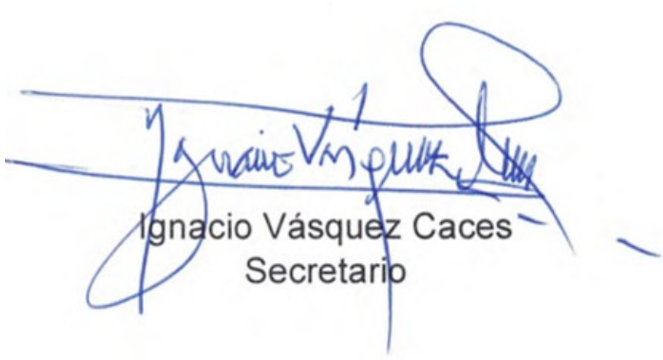
- - -

ACORDADO

Acordado en sesiones celebradas en los días y con la asistencia que se señala: 5 de agosto de 2025, con asistencia de los Honorables Senadores señoras Paulina Núñez Urrutia (Presidenta) y Luz Ebesperger Orrego y señores Pedro Araya Guerrero, Luciano Cruz-Coke Carvallo y Alfonso De Urresti Longton; 12 de agosto de 2025, con asistencia de los Honorables Senadores señoras Paulina Núñez Urrutia (Presidenta) y Luz Ebesperger Orrego y señores Pedro Araya Guerrero, Alfonso De Urresti Longton y Matías Walker Prieto (Luciano Cruz-Coke Carvallo); 13 de enero de 2026, con asistencia de los Honorables Senadores señoras Paulina Núñez Urrutia (Presidenta) y Luz Ebesperger Orrego y señores Luciano Cruz-Coke Carvallo y Alfonso De Urresti Longton; 19 de enero de 2026, con asistencia de los Honorables Senadores señoras Paulina Núñez Urrutia

(Presidenta) y Luz Ebesperger Orrego y señores Pedro Araya Guerrero y Luciano Cruz-Coke Carvallo; 4 de marzo de 2026, con asistencia de los Honorables Senadores señora Paulina Núñez Urrutia (Presidenta) y señores Pedro Araya Guerrero y Luciano Cruz-Coke Carvallo; 9 de marzo de 2026, con asistencia de los Honorables Senadores señoras Paulina Núñez Urrutia (Presidenta) y Luz Ebesperger Orrego y señores Pedro Araya Guerrero y Alfonso De Urresti Longton.

Sala de la Comisión, a 10 de marzo de 2026.



RESUMEN EJECUTIVO

INFORME DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN, LEGISLACIÓN, JUSTICIA Y REGLAMENTO, RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA EL CÓDIGO PENAL, CON EL OBJETO DE SANCIONAR EL DELITO DE TRATA DE PERSONAS CON FINES DE ADOPCIÓN ILEGAL E INCORPORAR SU IMPRESCRIPTIBILIDAD

(BOLETÍN N° 13.665-07)

I. **OBJETIVO DEL PROYECTO:** Modificar el Código Penal para tipificar el delito de trata de personas con fines de adopción ilegal y declarar su imprescriptibilidad, con el fin de que la acción penal y la responsabilidad correspondiente no se extingan por el transcurso del tiempo.

II. **ACUERDOS**: Aprobado en general por la unanimidad de los miembros presentes de la Comisión (4x0).

III. **ESTRUCTURA DEL PROYECTO**: Consta de un artículo único compuesto de tres numerales.

IV. **NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL:** No tiene

V. **URGENCIA**: Simple.

VI. **ORIGEN E INICIATIVA**: Moción de los Senadores señor Kast y señora Ebensperger, y ex Senadores señora Goic y señor Montes.

VII. **TRÁMITE CONSTITUCIONAL:** Primer trámite constitucional.

VIII. **TRÁMITE REGLAMENTARIO**: Primer informe, en general. Pasa a la Sala.

IX. **INICIO TRAMITACIÓN EN EL SENADO**: 22 de julio de 2020.

X. **LEYES QUE SE MODIFICAN O QUE SE RELACIONAN CON LA MATERIA**: Código Penal.

Ignacio Vásquez Caces
Secretario

Valparaíso, 10 de marzo de 2026.