

TOMAS Y EXPROPIACIONES: LECCIONES SOBRE QUÉ NO SE DEBE HACER

- Las tomas y campamentos han experimentado un importante aumento en nuestro país por la falta de prevención y políticas habitacionales eficaces, agravándose la situación tras 2019 y derivando en asentamientos masivos difíciles de revertir.
- En el caso de la megatoma de San Antonio, la inacción estatal y las respuestas tardías terminaron legitimando la ilegalidad, elevando los costos sociales, económicos y jurídicos del conflicto.
- Expropiar y relativizar la “fila única” envía señales equivocadas, debilitando la igualdad ante la ley y creando incentivos a nuevas tomas.

El aumento sostenido de las tomas y los campamentos¹ en Chile durante los últimos 15 años, acelerado tras el estallido de 2019, ha dejado en evidencia importantes falencias en la política pública habitacional y en la capacidad del Estado para prevenir y gestionar las ocupaciones ilegales de terrenos. La toma de San Antonio —la más grande de nuestro país— se ha convertido en un caso emblemático que muestra cómo la falta de prevención, coordinación y decisión estatal puede permitir que los asentamientos informales escalen hasta transformarse en graves conflictos territoriales y sociales, forzando soluciones extremas para el Estado de derecho y tardías para las personas en situación de vulnerabilidad.

A partir de este caso, es posible extraer diversas lecciones sobre lo que no se debe hacer en la gestión del fenómeno de las tomas, reafirmando la necesidad de avanzar en acciones tempranas y preventivas, en mayor coherencia institucional y en una política habitacional robusta.

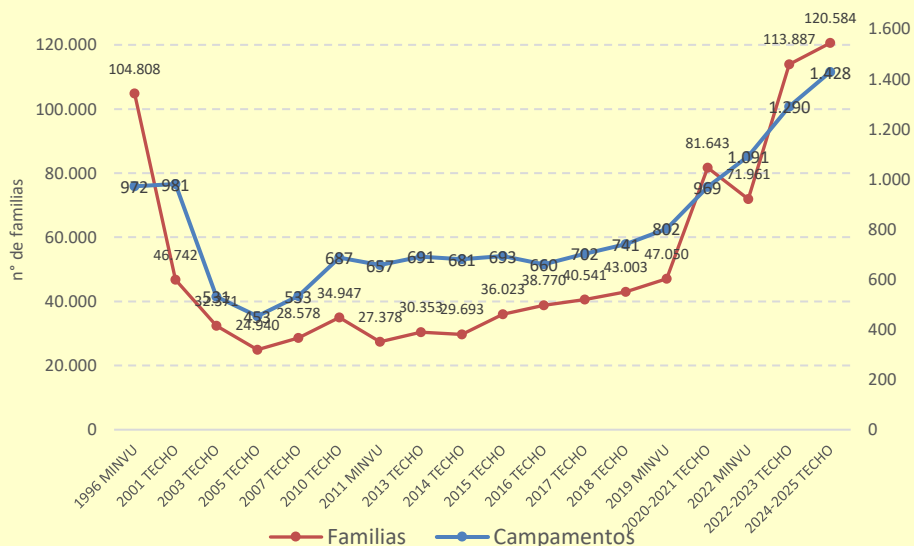
ABRUPTO AUMENTO DE LOS CAMPAMENTOS EN CHILE

Desde inicios de la década de 2010 se observa un crecimiento sostenido en la formación y expansión de campamentos en el país, tendencia que se intensificó a

¹ Se entiende por campamento: “Grupos de ocho o más familias que conforman una unidad socio-territorial, sin acceso regular a, al menos, uno de los servicios básicos (servicio sanitario, agua potable y/o energía eléctrica), que se encuentran en situación irregular de tenencia del terreno y que representan un requerimiento de vivienda”. Catastro Nacional de Campamentos 2024-2025. Techo-Chile (2025).

partir de 2019. Desde entonces, el número de familias que viven en campamentos se ha más que duplicado, según el Catastro Nacional de Campamentos 2024-2025 (ver Gráfico N°1), superando las 120 mil familias. Éste identificó 30 megacampamentos², con un total de 49.050 familias, de las cuales, 6 se ubican en la Región de Valparaíso.

FAMILIAS EN CAMPAMENTOS SUPERAN LAS 120 MIL
Gráfico N°1. Evolución histórica de los campamentos en Chile, 1996-2025



Fuente: Catastro Nacional de Campamentos 2024-2025, Techo-Chile (2025), p. 18.

El impacto económico del estallido de violencia de 2019 y de la pandemia ha sido determinante en este proceso, pero se suman a otros factores estructurales: el aumento de la migración, el alza sostenida de los arriendos, las mayores dificultades para acceder a créditos hipotecarios, el encarecimiento de la construcción y la insuficiente oferta habitacional, en especial, de la vivienda social³.

Hacerse cargo de los factores que dificultan el acceso a la vivienda no es sólo relevante para resguardar el derecho de propiedad de quienes se ven afectados por las tomas, sino también para proteger a las mismas familias que viven en los campamentos, quienes están expuestas a una serie de riesgos. Un estudio de Techo-

² Se definen como asentamientos irregulares que abarcan 1.000 familias o más, o que se compongan de más de 500 familias entre dos o más campamentos. Catastro 2024-2025, p. 32.

³ Más información en: [Campamentos y Tomas al alza: elementos a tener presente](#). Temas Públicos Nº1487, Libertad y Desarrollo. 19 de marzo de 2021.

Chile⁴ mostró que, según los instrumentos de planificación vigentes, un 23,1% de los campamentos se ubica en zonas expuestas a alguna amenaza socio-natural (tsunamis, inundaciones, derrumbes, incendios forestales). Sin embargo, complementando con información de instituciones pertinentes en materia de emergencia —como el SHOA, el SENAPRED y la CONAF—, identifica que un 87,8% está expuesto a alguna de las amenazas mencionadas. Tanto es así, que, por ejemplo, dos de tres campamentos se encuentran expuestos a incendios forestales, haciendo aún más grave su situación de vulnerabilidad.

A esos riesgos se suma que el crecimiento de asentamientos irregulares y de tomas planificadas ha facilitado el desarrollo de actividades criminales —tráfico de drogas, ocultamiento de armas, receptación de bienes y explotación sexual, entre otras-. Tal como lo advierte el Ministerio Público, “estos espacios, caracterizados por un débil control estatal, se han transformado en enclaves donde las organizaciones criminales ejercen formas de gobernanza territorial que refuerzan su capacidad de operación”⁵.

MEGATOMAS: UN FENÓMENO NUEVO Y COMPLEJO

Uno de los conflictos más recientes y preocupantes es la proliferación de las llamadas “megatomas coordinadas”, que —a diferencia de los campamentos de origen espontáneo— son ocupaciones masivas, con trazados de calles, instalación de casas y barrios y una estructura interna más compleja⁶. Este tipo responde a una lógica inmobiliaria: las calles se abren primero, con posterioridad se delimitan los predios, sin existir construcciones inmediatas para “reservar” los sitios, y luego se instalan las casas, proceso que puede tardar bastante tiempo. Este es el modelo característico donde se venden o se arriendan los terrenos. Los casos más emblemáticos han ocurrido en Arica, Alto Hospicio, Copiapó, Maipú y Cerrillos, y también es el caso del campamento llamado “Cerro Centinela” en San Antonio⁷.

Iniciada a fines de 2019, la toma pudo avanzar durante 48 meses con construcciones sólidas, instalaciones de redes eléctricas irregulares, subdivisiones de los lotes y presencia de administradores del terreno, sin que ninguna autoridad enfrentara esta irregularidad. Un estudio efectuado por Atisba muestra su evolución mediante

⁴ Más información en Techo Chile (2024). [¿Dónde se ubican los campamentos? Análisis de su localización en base a los instrumentos de planificación territorial](#). Centro de Estudios (CES), Techo Chile. EnLaCES edición 11.

⁵ [Informe Crimen Organizado en Chile](#). Ministerio Público (2025), P. 21.

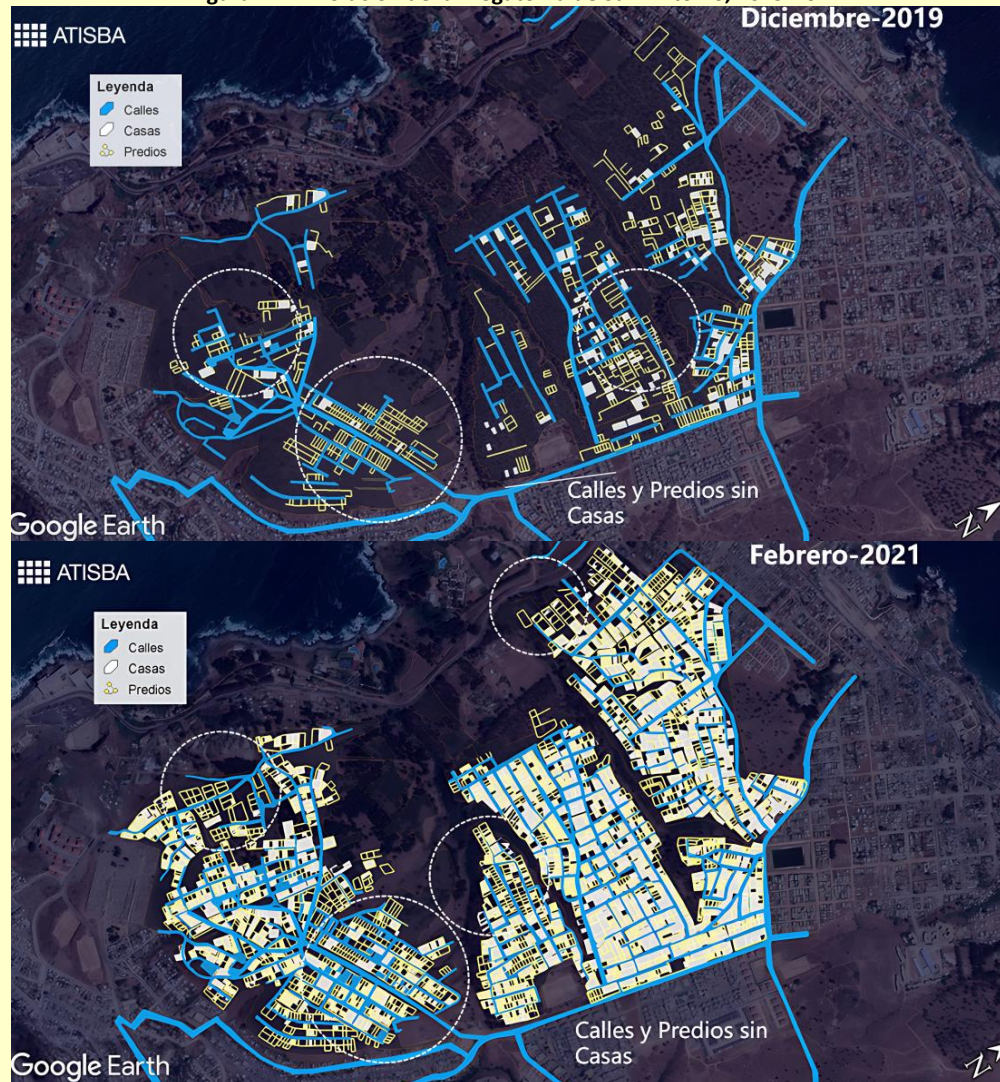
⁶ Más información en Atisba (2023). [Crecimiento de campamentos: incidencia de tomas organizadas con recursos y logísticas \(TORL\)](#). Publicado el 16 de marzo de 2023.

⁷ Más información en Atisba (2025). [La megatoma inmobiliaria de San Antonio](#). Publicado el 4 de marzo de 2025.

imágenes satelitales de diciembre 2019 y febrero 2021, donde se identifica el significativo aumento de viviendas y numerosos sectores con predios y calles.

EXPANSIÓN PLANIFICADA DE LA TOMA DE SAN ANTONIO

Figura N°1. Evolución de la megatoma de San Antonio, 2019-2021



Fuente: Atisba.

Recién en junio de 2023 la Corte de Apelaciones de Valparaíso ordenó el desalojo, decisión que fue ratificada por la Corte Suprema en marzo de 2024. Luego, en febrero de 2025 se constituyó una “mesa técnica” integrada por representantes del Gobierno, el Municipio de San Antonio y los propietarios del terreno, con el objetivo de acordar

su precio, el mecanismo de financiamiento y las garantías necesarias para su adquisición. Sin embargo, tras seis meses, la instancia concluyó sin alcanzar acuerdos en septiembre de 2025. Ante esta situación, la Corte de Apelaciones de Valparaíso dispuso una orden de desalojo el jueves 4 de diciembre de 2025, medida que afectaba a más de 3.000 familias (alrededor de 11.000 personas). No obstante, dos días antes, el Ministerio anunció la expropiación de 100 de las 214 hectáreas, argumentando que no existía otra alternativa posible y que el traslado de las familias implicaría costos económicos y sociales aún mayores⁸.

El plan de desalojo que el gobierno presentó a la Corte para evitar incurrir en desacato es de alcance limitado: considera únicamente los terrenos que no serán objeto de la expropiación y afectará sólo a las 2.200 familias que no integran cooperativas. En principio, partiría en enero de 2026.

EL PROBLEMA DE IGNORAR LAS SEÑALES TEMPRANAS

La megatoma de San Antonio comenzó con el ingreso ilegal de un pequeño grupo de familias a un terreno privado. Sin embargo, la prolongada inacción de todos los actores involucrados llevó a que lograra tal tamaño que el costo político, social y económico de un eventual desalojo se hiciera demasiado alto. No actuar desde un comienzo legitimó la toma, lo que es especialmente grave cuando la respuesta posterior del propio Estado ha reforzado este mensaje mediante decisiones que consolidan el asentamiento irregular en lugar de revertirlo.

En el propio debate público se reconoce este punto. Como advirtió Hugo Lavados⁹, una parte importante del sufrimiento y los costos actuales se explica por “una inacción de años ante lo que a vista de todos era una toma planificada”. En ese contexto, no intervenir oportunamente alteró la relación entre deberes públicos, expectativas ciudadanas y aplicación igualitaria de la ley. Tal como Lavados plantea, durante años se consideró que los beneficios de no aplicar los procedimientos judiciales superan el deber de respetarlos, debilitando así las políticas habitacionales y los mecanismos normativos.

Esta situación se enmarca en la orientación ambigua que tiene el Gobierno respecto a las tomas, tal como lo estableció en su programa de gobierno: “priorizaremos una respuesta nacional, digna y ágil a los campamentos, anteponiendo la instalación de

⁸ El 3 de diciembre se publica en el Diario Oficial el Decreto Supremo en que se aprueba el programa de expropiaciones en el Cerro Centinela. Núm. 88 exento. Santiago, 2 de diciembre de 2025.

⁹ Hugo Lavados, Rector U.S.S., La Tercera, 10 de diciembre.

mesas técnicas para el diálogo con las comunidades, por sobre los desalojos”¹⁰, junto con un especial impulso a su radicación. Sin embargo, cuando esta estrategia se superpone con ocupaciones ilegales el mensaje que se envía es complejo: se difumina la frontera entre las legítimas políticas de vivienda y la tolerancia a las ocupaciones ilícitas, generando una percepción de que para acceder a una solución habitacional es más efectivo seguir esta vía que los mecanismos regulares.

Lo peor que puede hacer el Estado es no actuar, actuar tarde o de manera contradictoria. Las señales deben ser claras: políticas preventivas y una estrategia habitacional robusta.

EXPROPIACIÓN Y “VARIAS FILAS”, SEÑALES EQUÍVOCAS

La expropiación es, por definición, una herramienta excepcional, justificada sólo cuando motivos de utilidad pública o interés nacional claramente definidos lo requieran. Pero en el caso de la toma de San Antonio, la expropiación no surge de una planificación urbana anticipada, ni de razones técnicas verificables, sino más bien del fracaso previo en la gestión del conflicto, generando un precedente preocupante. Y, aún más grave, se refuerza la expectativa de que este tipo de vías informales pueden resultar más efectivas que el cumplimiento de la normativa habitacional.

Aquí aparece también un problema jurídico de fondo: el vicio de desviación de poder. Las instituciones están diseñadas para fines lícitos, pero cuando se utilizan para un propósito diverso —como consolidar una usurpación del derecho de propiedad— esos actos se vuelven formalmente válidos, pero materialmente torcidos. La expropiación, cuyo fundamento constitucional es servir al interés público, se convierte así en una herramienta para legitimar un acto ilegal, deteriorando la certeza jurídica y el Estado de Derecho¹¹.

Algo similar sucede con lo señalado por el Ministro de Vivienda, Carlos Montes, respecto a que “hay que tener varias filas, porque las realidades son distintas”¹², donde la autoridad transmite que es posible redirigir recursos públicos originalmente destinados a familias que cumplen con los requisitos establecidos en la legislación y llevan más tiempo esperando por los conductos regulares para acceder a los programas habitacionales del Estado, afectando un principio básico de justicia de que todas las personas deben ser tratadas bajo las mismas reglas y “en la misma fila”, sin privilegios arbitrarios.

¹⁰ Programa de Gobierno Apruebo Dignidad, p. 151.

¹¹ “San Antonio: expropiación torcida”. El Mercurio, 5 de diciembre de 2025.

¹² Carlos Montes, entrevista en el programa Mesa Central de Tele13 Radio, 3 de diciembre de 2025.

Una de las justificaciones de la actual administración a su decisión de expropiar es precisamente que se trata de “una situación de urgente necesidad habitacional que afecta a más de 11 mil personas inscritas”¹³, lo que hace preguntarse respecto de los motivos para el trato diferenciado respecto de la situación de urgencia de otras tomas y campamentos. En ese sentido, la idea de una única fila no es solo administrativa, sino también una expresión de igualdad ante la ley y de respeto a quienes han cumplido los requisitos y han esperado su turno.

LECCIONES: ACTUAR ANTES

La falta de prevención, intervención y respuesta en el caso analizado se ha convertido en un ejemplo de lo que no se debe hacer, sentando un mal precedente para la política pública. Se observa cómo la ausencia de un plan preventivo que aborde de manera integral los problemas estructurales asociados a las tomas de terrenos ha permitido que situaciones inicialmente acotadas escalen hasta niveles difíciles de revertir.

Por ello, es fundamental monitorear de forma permanente los patrones de ocupación del suelo y las dinámicas que lo impulsan. En general, la experiencia muestra que las ocupaciones no son un fenómeno aislado y tienden a aumentar cuando el desarrollo de vivienda social es insuficiente. En este sentido, la implementación del Plan de Emergencia Habitacional ha sido más bien reactiva y no lo suficientemente rápida para evitar la toma de terrenos con fines habitacionales.

Enfrentar el problema de las tomas exige combinar acciones de fiscalización y control con una profunda reformulación de las políticas habitacionales, de modo de producir soluciones más efectivas en plazos más breves. Es clave revertir el aumento de las ocupaciones ilegales: ello supone actuar con prontitud para impedir la generación de nuevas tomas y, al mismo tiempo, intervenir las existentes o buscar soluciones alternativas que permitan su formalización.

¹³ Biobío Chile. [Megatoma de San Antonio: Minvu defiende decisión de expropiar y pide “evitar polarización”](#). 7 de diciembre de 2025.