



ACTA SESIÓN ORDINARIA

COMISIÓN ASESORA PARA EL FORTALECIMIENTO DEL INSTITUTO DE DERECHOS HUMANOS EN CHILE

I. Antecedentes

Sesión: ordinaria

Acta Número: 7

Fecha sesión: 14.04.25 **Hora:** 8:50 horas a 11.50 horas.

Asistentes: Antonia Urrejola Noguera (Presidenta); Carolina Carrera Ferrer (comisionada); Patricio Rojas Mesina (comisionado); Pierina Ferretti Fernández (comisionada); Mijail Bonito Lovio (comisionado); Lorena Recabarren Silva (comisionada); Rodrigo Bustos Bottai (comisionado); Tomás Duval Varas (comisionado); Alicia Salinero Rates (Secretaría Ejecutiva, División de Protección) y Valentina Parodi Soto (Secretaría Ejecutiva, División de Protección).

Los comisionados Patricio Rojas y Mijail Bonito y la comisionada Pierina Ferretti comparecen telemáticamente.

II. Materias analizadas:

Antonia Urrejola, presidenta de la Comisión, abrió la sesión.

Presentaciones:

- 1. Exposición de Fundación 1367 Casa Memoria José Domingo Cañas, Marta Cisterna y Luciano García (disponible en página web).**
 - **Lorena Recabarren** consultó por situaciones concretas que ejemplifiquen por qué el INDH no ha cumplido suficientemente su mandato. Además, formuló preguntas en relación con la gobernanza, en consideración a la propuesta de aumentar a 15 miembros el Consejo, y pidió explicar por qué ello sumaría y no restaría a las dificultades que ha tenido el INDH; qué jornada deberían cumplir los consejeros y si deberían estar a tiempo completo; cómo se elegirían las organizaciones de la sociedad civil que integren el Consejo; qué requisitos deberían cumplir; quién determinaría que se cumplen esos requisitos y cuál es la propuesta en torno a la gobernanza del INDH, si se inclinan por relatorías temáticas u otro modelo.
 - **Carolina Carrera** se sumó a la pregunta de la comisionada Recabarren respecto a la composición del Consejo y también agregó una pregunta sobre



descentralización en regiones, específicamente, cómo se imaginan que el INDH, siendo un órgano colegiado, puede implementar aquello.

- **Rodrigo Bustos** consultó por el rol de la sociedad civil en el INDH, considerando que actualmente además de poder elegir consejeros/as hay reuniones periódicas variables, ¿creen necesario que tengan algún tipo de rol mayor? También preguntó si sugieren funciones específicas sobre el rol del INDH en las comisarías, además de las genéricas que existen actualmente.
- La **presidenta de la Comisión** consultó respecto a cómo se pueden implementar recomendaciones con carácter vinculante, a propósito de su propuesta. Consultó, además, por coordinación con el Consejo para la Transparencia y cuál sería el rol de este organismo en la protección de los derechos humanos.
- **Mijail Bonito** solicitó ahondar más en la propuesta de litigación estructural.

Luciano García señaló que la propuesta que presentaron se basa principalmente en los Principios de París, los cuales establecen que las INDH deben tener la mayor representación posible de la sociedad civil y que la participación del Poder Ejecutivo debe ser únicamente consultiva, con derecho a voz, pero no a voto. En ese sentido, afirmó que su propuesta está alineada con dichos principios. Añadió que los Principios de París también mencionan expresamente a los sindicatos, actores que actualmente no están representados dentro del INDH.

En cuanto a las deficiencias del Instituto, **Luciano** comentó que una de las situaciones más preocupantes que han observado es la sobrecarga laboral de los abogados, señalando que hubo casos en los que cada abogado debía llevar más de 700 causas. Esta situación, indicó, puede explicar en parte la pérdida de causas judiciales por parte del INDH, lo que ha implicado importantes costos asociados al pago de costas.

Marta Cisterna respondió respecto al rol de la sociedad civil, indicando que es fundamental definir con claridad de qué tipo de organizaciones estamos hablando al momento de incorporarlas al INDH. Consideró necesario hacer un filtro adecuado para determinar qué organizaciones inscritas realmente trabajan en derechos humanos. Como ejemplo, mencionó que en la última votación del INDH participaron 60 organizaciones, aunque había 170 inscritas, lo que refleja una falta de claridad o compromiso en la participación. Observó que en ocasiones se tiende a reducir la noción de derechos humanos solo a las graves violaciones cometidas durante la dictadura, cuando en realidad su alcance es mucho más amplio, abarcando también a organizaciones sindicales, entre otras.



Marta afirmó que la composición del órgano colegiado del INDH debe tener una clara preponderancia de representantes de la sociedad civil y que el Congreso debería tener una participación más limitada. Subrayó que se trata de órganos que deben ser verdaderamente autónomos. En cuanto al tiempo de dedicación, señaló que no han definido una cantidad específica de horas, pero que la Dirección del Instituto debe ser un cargo sometido al sistema de Alta Dirección Pública, evaluado por el cumplimiento de sus funciones, y no basado en una lógica de política binominal, crítica que también extendió al resto de la institucionalidad de derechos humanos.

Respecto a la estructura interna, **Marta** planteó que piensan en un Consejo de 15 personas con competencias comprobadas en derechos humanos, cada una a cargo de una relatoría temática, como género, diversidades o pueblos indígenas, en línea con los sistemas universal e interamericano. Aclaró que esta propuesta no busca eliminar a la Defensoría de la Niñez, sino que apunta a que el INDH, como ente autónomo, debe tener la capacidad de fiscalizar y supervisar al Estado en su conjunto.

Luciano García agregó que, desde su perspectiva, el INDH debe insertarse dentro de una institucionalidad de derechos humanos compuesta por instituciones complementarias, que se respalden mutuamente. Así, si una de ellas es debilitada o neutralizada por injerencia del Ejecutivo, otras pueden cumplir ese rol. En su visión, se necesita un ecosistema de instituciones que resguarden los derechos humanos de forma integral.

Marta Cisterna se refirió también al rol del Consejo para la Transparencia, indicando que durante el proceso constituyente propusieron que este consejo formara parte del INDH, dado que todo el Estado debe rendir cuentas y el acceso a la información es fundamental para el ejercicio de los derechos. Lamentó que esta propuesta no lograra consenso en dicho proceso.

Sobre la **litigación estructural**, Marta explicó que buscan que el INDH tenga la capacidad de abordar situaciones estructurales de vulneración de derechos humanos, más allá de casos individuales. Señaló que durante el estallido social, por ejemplo, se habría justificado aplicar este tipo de litigación, y lamentó que no se haya hecho.

En relación con las **recomendaciones vinculantes**, expresó que es su deseo que el INDH pueda emitir recomendaciones con carácter obligatorio, pero reconoció que no han encontrado aún el mecanismo para lograrlo. Consideró que sería ideal que el Instituto pudiera hacer seguimiento efectivo y obligatorio a las recomendaciones, aunque hasta ahora no ha tenido las capacidades para hacerlo.



Finalmente, **Marta** mencionó que existen falencias estructurales en el funcionamiento del INDH, como la imposibilidad de atender ciertos casos debido a la falta de capacidad operativa. En ese sentido, señaló la importancia de fortalecer la presencia regional del Instituto, dotándolo de autonomía y recursos suficientes para cumplir su mandato en todo el país.

Lorena Recabarren consultó por situaciones concretas en las cuales el INDH no ha podido llegar.

Marta Cisterna agregó que, por ejemplo, en un allanamiento a una comunidad mapuche, donde hubo casos en que Carabineros disparó con bombas lacrimógenas en presencia de un niño de 6 años, intentaron contactar a la sede regional del Bío Bío, pero no fue posible llegar al lugar. Señaló que este tipo de situaciones se repite con frecuencia, ya que el INDH logra acudir solo cuando las condiciones lo permiten, lo que resulta muy complejo desde el punto de vista de la respuesta oportuna y efectiva.

Tomás Duval en materia de memoria, consulta cómo se concilia la labor del Plan Nacional de Búsqueda con la labor del instituto.

Marta Cisterna respondió que, cuando se plantea que el INDH debe realizar seguimiento a las recomendaciones hechas al Estado, esto incluye, por ejemplo, el cumplimiento del Plan Nacional de Búsqueda. Señaló que este plan responde a recomendaciones internacionales sobre la búsqueda de personas detenidas desaparecidas, y que el seguimiento de dichas recomendaciones debe ser asumido por el INDH.

Agregó que, al hablar del marco de derechos humanos, se debe considerar la justicia transicional, particularmente el principio de no repetición, que es uno de sus cinco pilares. En ese contexto, indicó que las relatorías del INDH deben abarcar todo el marco de derechos humanos, incluyendo un seguimiento específico en materia de justicia transicional.

2. Exposición de Comisión chilena de DDHH, Alonso Salinas García y Daniela Acosta (disponible en la página web).

- **Lorena Recabarren** consultó por propuestas específicas sobre designación de miembros de consejos.
- La **presidenta de la Comisión** preguntó por el rol del Poder Legislativo en la designación de miembros del INDH.

Alonso Salinas respondió que han considerado la aplicación directa del apartado 6° de los Principios de París, sin establecer un número específico de integrantes,



pero enfatizando que el Poder Ejecutivo debe tener solo un rol consultivo. Propuso que la composición del órgano incluya también a sindicatos e instituciones religiosas, con el fin de reflejar la diversidad de la sociedad. Señaló que la independencia del INDH debe ir necesariamente acompañada de pluralismo.

Salinas respondió que los Principios de París sí reconocen el rol del Parlamento en la composición de las instituciones nacionales de derechos humanos. Sin embargo, señaló que su propuesta busca reducir dicha participación, privilegiando una mayor representación de la sociedad civil. Reconoció que el Parlamento chileno efectivamente refleja pluralismo, pero enfatizó que lo más relevante es fortalecer el rol de la sociedad civil en la integración del INDH.

3. Exposición de Osvaldo Torres en representación de Fundación para la promoción de los DDHH (disponible en página web).

- **Carolina Carrera** consultó por la propuesta sobre requerir información a las otras instituciones, considerando que hoy ya existe la ley de transparencia.
- **Rodrigo Bustos** se sumó a la pregunta anterior; valoró la propuesta de presupuesto y precisó la implementación de recomendaciones vinculantes.
- **Lorena Recabarren** consultó a propósito de la propuesta sobre ampliar la legitimidad activa, a qué otro tipo de delitos consideran que debería extenderse, y por otra parte, en qué se fundamenta la razón para proponer eso. También preguntó por la facultad de incautar ciertas cosas.

Osvaldo Torres respondió acerca de la primera, que la ley del INDH contempla palabras sobre esa facultad que le restan fortaleza, ya que solicitar es distinto a tener la obligación de entregar. Agregó que es necesario que la comunicación tenga un efecto concreto, de lo contrario es similar a la situación del “SERNAC sin dientes”.

Respecto del poder vinculante de las recomendaciones, **Torres** afirmó que visto está que las recomendaciones del instituto no tienen peso por dos razones. La primera, señaló, porque el instituto no tiene peso en la sociedad, y señaló que esta es una oportunidad para que el instituto tenga un peso razonable y así poner en alerta al resto de los organismos públicos. Lo otro, agregó, es que el Plan Nacional de Derechos Humanos que está en la propia ley no se asume como indicadores que efectivamente cambien el rumbo. Así, el instituto deberá evaluar opciones para que sus recomendaciones sean viables.

4. Exposición de Mario Bugeño y Rodrigo Soto en representación de Corporación Defensoría DDHH en Chile (disponible en página web).

- **Carolina Carrera** pregunta por cómo establecer límites a la enumeración de defensores de derechos humanos.



- **Lorena Recabarren** consultó si conocen la experiencia de otro país que tenga certificación de defensor de derechos humanos y también preguntó por quién debería fijar el presupuesto si no es el congreso.

Mario Bugueño respondió respecto de la pregunta de la comisionada Carrera que en su organización no ponen un número máximo, sin embargo, deben estar permanente capacitándose y deben cumplir con un conjunto de normas. Argumentó que desde el Estado se debería regular la certificación y que se cumpla con ciertos requisitos.

Con respecto a la consulta de la comisionada Recabarren, **Bugueño** señaló que hay experiencias pero respecto de defensores temáticos, comúnmente sobre defensores ambientales, y en Europa hay sobre juventud y niñeces. En relación al presupuesto, sostuvo que su propuesta es que exista una norma que garantice un presupuesto mínimo para el INDH sin que sea cuestionado, y que puedan existir glosas complementarias.

5. Exposición de Robinson Fuentes e Ingeborg Block en representación del Capítulo chileno del Ombudsman – Defensorías del Pueblo (disponible en página web).

- **Pierina Ferretti** preguntó si la propuesta es convertir al INDH en un Defensor del Pueblo o instaurar un Defensor del Pueblo de manera paralela al INDH.
- **Mijail Bonito** consultó por cómo establecerían un mecanismo para que se ejerzan las atribuciones sobre acciones judiciales sin que se convierta en la función más usada.

Robinson Fuentes respondió a la pregunta de la comisionada Ferretti señalando que proponen que el INDH pase a ser una Defensoría del Pueblo, pues sería muy complejo que existan ambas instituciones. Agregó que defienden que puedan existir defensorías regionales y especializadas. Se refirió a la existencia de la Defensoría de la Niñez y la Defensoría del Contribuyente, y que sería complejo que fueran absorbidas por el INDH que es un modelo de comisión con atribuciones diferentes.

Con respecto a la pregunta del comisionado Bonito, señaló que depende de cómo ejerce el cargo de la persona, y que el INDH se ha enfocado principalmente a lo penal, porque sus facultades legales están orientadas a ello, y no por ejemplo a recibir quejas. En Chile no se pueden justiciar todos los derechos y ello ya es limitante, como lo es también no tener acciones colectivas.

Fuentes complementó su respuesta anterior señalando que la unipersonalidad del cargo contribuye a la implementación de sus recomendaciones por la *auctoritas*.



Los informes del INDH tienen formato de manual o académicos, pero debiese estar orientado a tener resultados de las quejas.

La **Presidenta de la Comisión** solicitó que sería útil tener información respecto a la Defensoría del Contribuyente mediante una breve minuta, lo cual es aceptado por la organización.

Con respecto la exposición de Máximo Serralta Soto en representación del Observatorio Regional de Derechos Humanos, se deja constancia que no se presentó ante la Comisión.

IV. Otras discusiones

La **Presidenta de la Comisión** propuso revisar la propuesta metodológica elaborada por la Secretaría Ejecutiva y previamente revisada por los y las comisionadas.

Lorena Recabarren consulta si se decidió revisar tres países similares de la región, pues comenta que deben decidir desde el punto de vista del derecho comparado si se escogerá países por diferencia o similitud; si son países similares a Chile o países que tengan buenas experiencias con INDH; dónde estará la variable dependiente y qué otra variable deberíamos usar. Agregó que sería interesante ver lo que ha ocurrido con el INDH danés o uruguayo.

La **Presidenta de la Comisión** concordó en que es relevante tener países con experiencia en órganos colegiado y unipersonales, pero sostuvo que es relevante fijarse en las buenas prácticas reconocidas en los estándares en términos de institucionalidad, y ello no necesariamente es de la región.

La **Secretaría Ejecutiva** consultó cuáles países y la Presidenta de la Comisión propuso países nórdicos.

Lorena Recabarren señaló que es interesante revisar el INDH danés ya que tiene un mandato universal de promoción.

La **Presidenta de la Comisión** sugirió incluir un primer apartado de buenas prácticas detectadas por el sistema de Naciones Unidas y en la literatura sobre el tema, y en general, las que son permanentemente mencionadas en los distintos informes sobre institucionalidad. Luego, agregó, se debe ir al detalle de cada país.

Rodrigo Bustos señaló estar de acuerdo con las dos propuestas, sobre agregar el instituto danés y hacer un apartado de buenas prácticas. Además, le solicitó a la Secretaría Ejecutiva poder sistematizar la información recopilada en las audiencias públicas.



La **Secretaría Ejecutiva** indicó que la sistematización del proceso participativo estaba ya considerada. Además, explicó que en base al índice aprobado por la Comisión, se creó una matriz de análisis que contiene dimensiones y aspectos a través de las cuales se organizará la información. Finalizó recordando que el mandato de la Comisión es sobre recomendaciones de carácter normativas.

Carolina Carrera sugirió incorporar en la matriz temas relacionados a descentralización y el mecanismo de prevención de la tortura.

Lorena Recabarren propuso mirar la tabla del capítulo titulado “*Identity, Mission and Authority of National Human Rights Institutions in Latin America*” del profesor Manuel Núñez Poblete. Además, sobre la descentralización, propuso hablar de representación territorial o sedes regionales.

Tomas Duval sugirió incluir temas de gestión en la matriz.

Rodrigo Bustos propuso que pudiesen tener la información de las observaciones que se repiten cuando se evalúa a un instituto con categoría B.

La **Presidenta de la Comisión** adhiere a la propuesta del comisionado Bustos.

Lorena Recabarren le consulta a la Comisión si consideran pertinente confeccionar un mapa sobre las instituciones existentes en Chile en materia de promoción y protección de derechos humanos y, en caso de así estimarlo, indica que ella puede porporcionarlo.

Rodrigo Bustos señaló que también es útil incluir al Consejo para la Transparencia en ese esquema.

Pierina Ferretti comentó que se debería agregar a la matriz temas internos, toma de decisiones y separación del director/secretario ejecutivo.

Lorena Recabarren respondió que fue agregado como “gestión y administración”.

La **Secretaría Ejecutiva** explicó la propuesta en materia de disensos, señalando en primer lugar, que se sugiere que sea un informe de consensos, y en caso que no sea posible, presentó dos alternativas respecto al lugar donde se ubicarían los disensos:

Alternativa A: en el cuerpo del informe, a pie de página, con individualización de comisionado/a(s) voto de minoría:

Ejemplo: Cuerpo del informe: “El Consejo propone por una amplia mayoría que el Servicio Electoral sea reconocido como un órgano autónomo constitucional.”

Pie de página: Votos en contra de los consejeros Rosanna Costa y Lucas Sierra.



Alternativa B): en un anexo del informe final, “Argumentación votos de minoría”: cada comisionado/a redacta su voto de minoría.

Pierina Ferretti comentó que le parece mejor la opción B, ya que se facilita la exposición justa de las razones en caso de que algún comisionado disienta.

La **Presidenta de la Comisión** comentó que en su experiencia en órganos colegiados los votos de minoría han significado retrasos y pide que eso no ocurra en esta Comisión. Por ello, sugirió que de elegirse esa opción, se establezca un plazo para enviar el voto.

Rodrigo Bustos comentó que le hace sentido la existencia de voto de minoría, y adhiere también en cuidar que ello no retrase el informe. Agregó que en general el informe tenga las ideas centrales sintetizadas, tanto de consenso como de votos de minoría.

Mijail Bonito señaló estar a favor de los votos de minoría y está a favor de establecer un plazo para su entrega. Destacó la importancia de los votos de minoría en atención a que la Comisión no es de carácter vinculante, de manera tal que el Presidente pueda elegir alguna propuesta de consenso o de minoría.

La **Presidenta de la Comisión** señaló estar a favor de la primera alternativa y que es necesario aclarar cuál es la postura de los demás comisionados. Aclaró que en la primera opción la argumentación de los votos de minoría se encontraría en las actas, y que en caso de que se elija la segunda opción, es necesario establecer reglas de plazos de entrega para los votos y el formato que deben cumplir.

Las propuestas se sometieron a votación. Por la alternativa A votaron las comisionadas Antonia Urrejola, Carolina Carrera y Lorena Recabarren y los comisionados Rodrigo Bustos y Patricio Rojas; por la alternativa B votaron los comisionados Tomás Duval y Mijail Bonito y la comisionada Pierina Ferretti. Por tanto, la alternativa A se elige como forma de expresar los disensos.

III. Acuerdos adoptados:

1. La Comisión acordó agregar al Instituto Danés de DDHH al análisis de derecho comparado y buenas prácticas en materia de institucionalidad de derechos humanos.
2. La Comisión acordó agregar a la matriz de análisis aspectos relativos a la administración y gestión interna del instituto.
3. La Comisión acordó que los disensos serán expresados en el informe en un pie de página y su argumentación podrá ser revisada en las actas de cada sesión.

