



ACTA SESIÓN ORDINARIA

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

I. Antecedentes

Sesión: extraordinaria (telemática).

Acta Número: 13

Fecha sesión: 08.05.25 Hora: 09:15 a 11:00.

Asistentes: Patricio Rojas Mesina (comisionado); Pierina Ferretti Fernández (comisionada); Mijail Bonito Lovio (comisionado); Lorena Recabarren Silva (comisionada); Rodrigo Bustos Bottai (comisionado); Alicia Salinero Rates (Secretaría Ejecutiva, División de Protección) y Josefa Sciaraffia Ávila (Secretaría Ejecutiva, División de Protección).

Los comisionados Antonia Urrejola, Carolina Carrera Ferrer y Tomás Duval Varas no asisten a la sesión, de acuerdo con la justificación entregada previamente.

II. Materias analizadas:

La **presidenta subrogante, Pierina Ferretti**, abrió la sesión y se inició con el punto relativo a los **mecanismos de participación de la sociedad civil**. Al respecto indicó que la sociedad civil participa eligiendo consejeros y para eso existe un registro de organizaciones. Al parecer este registro tiene la función de ser solo un padrón electoral y no genera una participación más sustantiva. Por otra parte, agregó que el Consejo Consultivo, que podría plasmar de forma más sustantiva la participación de la sociedad civil, en general tiene muy poca relevancia, porque se convoca sin antelación suficiente, prácticamente sin tabla, lo que impide una buena preparación por parte de quienes lo integran. Sugirió que en el diagnóstico se deje establecido que, si bien la participación de la sociedad civil cumple con estándares en el sentido de que hay representantes en el Consejo, los cuales son electos por las propias organizaciones de la sociedad civil, es una participación que no alcanza un carácter suficientemente sustantivo, y que en comparación con las experiencias internacionales, es más débil que las experiencias de la región. Por ejemplo, en Uruguay, las organizaciones de la sociedad civil participan en sesiones abiertas que tiene lugar, por ley, una o dos veces al año y además se permite que las organizaciones pueden solicitar este tipo de sesiones. Por lo anterior, concluyó que sí existe participación de la sociedad civil, lo que está conforme a los Principios de París, pero que debería ser más sustantiva de



acuerdo con la experiencia que se ha acumulado en estos 15 años del INDH y las evaluaciones que hacen las propias organizaciones que solicitaron audiencia pública.

La **Secretaría Ejecutiva** expuso sobre la participación de la sociedad civil en el INDH y relató la experiencia comparada en la materia.

La **presidenta subrogante** sostuvo que suma a los elementos de diagnóstico ya señalados los problemas que las organizaciones resaltaron sobre el registro, el cual no parece ser lo suficientemente exhaustivo, que solo sirve de padrón electoral y no tiene otra función dentro del INDH.

El **comisionado Rodrigo Bustos** indicó estar de acuerdo con la presidenta subrogante. Destacó que en las audiencias públicas se expuso que el registro de organizaciones parece más un padrón electoral que un instrumento para conectar a la sociedad civil y el INDH. Además, mencionó que tiene conocimiento que se estaba creando un área para la participación de la sociedad civil en la unidad de educación y promoción, pero desconoce si eso se concretó.

El **comisionado Patricio Rojas** tiene la duda de cuántas organizaciones están inscritas. Sabe que hay organizaciones que no participan porque no les interesa, ya que la incidencia real es nula, lo que afecta el promover la inscripción. Consultó si se actualiza ese registro.

La **Secretaría Ejecutiva** aclaró que el registro de organizaciones está compuesto por más o menos 170 organizaciones. Indicó que en la normativa interna que regula el Consejo Consultivo, no se contempla una actualización de las organizaciones. Ahora bien, en las audiencias se indicó que en la última asamblea para elección de consejeros(as) habrían participado aprox. 70 organizaciones.

El **comisionado Mijail Bonito** coincidió con el comisionado Patricio Rojas y propuso dejar en el diagnóstico el mejorar los incentivos para que las organizaciones se registren y generar un mecanismo de evaluación para las que ya están registradas, dado que esto es importante por temas de idoneidad y real participación, teniendo en cuanto la incidencia que tienen las organizaciones en la elección de los cuatro cupos de consejeros que le corresponden.

La **Secretaría Ejecutiva** expuso los requisitos para la inscripción de las organizaciones sociales en el Registro que lleva el INDH: 1) tener personalidad jurídica vigente y una antigüedad de a lo menos un año desde su creación y 2) estar vinculado a la defensa y promoción de los derechos humanos, lo que se tiene por acreditado si en sus estatutos orgánicos se establece o se desprende tal finalidad.



La **presidenta subrogante**, consultó sobre la actualización del padrón de organizaciones.

La **Secretaría Ejecutiva** relató las causales de eliminación del registro, aclarando que la organización eliminada puede solicitar la reposición, pero que no hay normas sobre la actualización del registro.

La **presidenta subrogante**, sugirió incluir en el diagnóstico que no existe una norma que establezca la actualización del registro de organizaciones para comprobar su existencia y vigencia. Además, consultó sobre cuál sería el reglamento al que se hizo mención.

La **Secretaría Ejecutiva** aclaró que se refirió a la resolución exenta 215 que establece el registro y la 216 que regula el funcionamiento del Consejo Consultivo.

La **presidenta subrogante**, sugirió que en el diagnóstico se contemple que si bien es cierto que existen mecanismos de participación en concordancia con los Principios de París, ya que la sociedad civil elige cuatro consejeros y existe a la vez un Consejo Consultivo, se aprecian algunas falencias, por ejemplo, respecto al registro de organizaciones, al no haber un proceso permanente y establecido de revisión de ese registro. Y por otra parte, añadió, que los mecanismos de participación de la sociedad civil, comparativamente con otras instituciones de derechos humanos de otros países de la región y también por lo que se relató en las audiencias públicas, son débiles o menos sustantivos, en términos de participación activa y permanente de la sociedad civil en la vida y en las discusiones del INDH. Asimismo, el Consejo Consultivo, más allá de su razón de ser y las funciones que le otorga la ley, históricamente ha sido un órgano poco relevante, y que podría adquirir un mayor protagonismo.

El **comisionado Mijail Bonito** señaló que es bueno incluir como requisito la revisión de la idoneidad de las organizaciones, esto es que haya una verificación real de lo que ha hecho la organización en los últimos años con respecto a protección y promoción de derechos humanos. Esto con el fin de evitar que sea una organización de papel.

La **presidenta subrogante** consideró que si se hace una revisión de los requisitos que dio cuenta la Secretaria Ejecutiva, esa idoneidad estaría cubierta.

El **comisionado Mijail Bonito** estimó que los requisitos actuales son simples de cumplir, lo que provoca que sean fáciles de cumplir para entrar al registro pero pueden no cumplirse en lo sucesivo.



El **comisionado Rodrigo Bustos** consideró razonable que no se permitan las organizaciones de papel. Sugirió consultar al INDH si tiene alguna otra forma para acreditar que las organizaciones efectivamente realicen labores relacionadas con los derechos humanos, tanto al inicio como de forma periódica. No obstante, estimó que hay que considerar que las organizaciones son variadas, al igual que su quehacer, así hay algunas muy pequeñas, por lo que esto no se puede entender como algo muy exigente que implique excluir a algunas organizaciones.

La **presidenta subrogante** sugirió incluir en el diagnóstico que no hay mecanismos de verificación sobre la existencia de las organizaciones, lo cual es necesario para evitar que se inscriban organizaciones que no tengan una vida activa en la promoción y defensa de los derechos humanos.

La **Secretaría Ejecutiva** aclaró que, conforme a las resoluciones exentas mencionadas, las organizaciones al momento de inscribirse deben presentar documentación como certificado de personalidad jurídica, copia de sus estatutos, nómina de directorio si lo hubiere, etc. Esto se ingresa al INDH, siendo responsabilidad de cada institución mantenerlos actualizados, pero además el INDH tiene la facultad de pedir esta documentación directamente al Servicio del Registro Civil e Identificación.

La **presidenta subrogante** es del parecer que son requisitos formales, pero no dan cuenta de la vida de la organización.

El **comisionado Mijail Bonito** sostuvo que por regla general es normal encontrar que, en los consejos de la sociedad civil, se pidan requisitos formales solamente. Manifestó preocupación porque este consejo de la sociedad civil no es como otros, ya que tiene la función de elegir cuatro consejeros, entonces no se trata del tamaño de la organización, sino de que efectivamente participen de forma activa.

La **comisionada Lorena Recabarren** señaló estar de acuerdo con lo señalado en materia de sociedad civil.

La **presidenta subrogante** sugirió como metodología de trabajo y para avanzar más rápido, que se dividan los puntos restantes de análisis entre los comisionados y comisionadas, se traiga una propuesta por cada punto y a partir de ello iniciar el debate.

La **Secretaría Ejecutiva** propuso que los temas relativos a la forma de trabajo de la comisión sean puestos en votación en la sesión del lunes próximo para que todos los



consejeros(as) estén presentes, lo cual es aceptado por la Comisión. Luego expuso sobre el **mandato del INDH**, la normativa comparada y estándares en esta materia.

La **presidenta subrogante** consideró que la normativa del INDH en esta materia se adecúa a los Principios de París. Recalcó que en Uruguay la INDH tiene una faceta de defensa más robusta que la chilena y manifestó dudas sobre las consecuencias de ello en el caso chileno.

La **comisionada Lorena Recabarren** afirmó que el uso de la palabra “defensa” en la legislación uruguaya se justifica porque ese país ha incorporado, dentro de las funciones de su institución nacional de derechos humanos, aquellas que son propias de una Defensoría del Pueblo. Agregó que en Chile el primer proyecto de reforma constitucional para crear un ombudsman fue presentado durante el gobierno del Presidente Patricio Aylwin, y que, tal como expuso el Centro de Derechos Humanos de la Universidad de Chile, todos los proyectos de ley sobre la materia no han prosperado. Señaló que el INDH se estableció en un contexto de justicia transicional, siendo fruto de una recomendación de la Comisión Valech, y recordó que, cuando se aprobó la ley que creó el Instituto, el Programa de Derechos Humanos —entonces dependiente del Ministerio del Interior y que desde 2016 forma parte de la Subsecretaría de Derechos Humanos— recibió por primera vez la facultad de presentar querellas por secuestro y ejecución política. Por esta razón, considera que el INDH en Chile no nació ni fue concebido con facultades propias de un ombudsman. Recalcó, además, que no existen otros INDH en el mundo con facultades para querellarse penalmente. En virtud de lo anterior, sostuvo que, al revisar el mandato del INDH, debe considerarse que, a quince años de su creación, se estaría cumpliendo con los Principios de París, salvo que se decida otorgarle competencias propias de una Defensoría del Pueblo, lo que representaría una discusión distinta. Finalmente, planteó que es necesario revisar las atribuciones actuales del INDH, tanto en su mandato general como en el especial, y reflexionar si estas facultades reflejan lo que se espera que sea la institución, sugiriendo que dicha reflexión puede servir como punto de partida para construir un diagnóstico inicial.

El **comisionado Rodrigo Bustos** sostuvo que el mandato actual del INDH cumple con los Principios de París, en tanto se configura como un mandato amplio, centrado en la promoción y protección de los derechos humanos. Señaló que se inclina por mantener dicho mandato en ese ámbito. Indicó que en Chile han existido numerosos proyectos de ley que proponen la creación de un defensor del pueblo, y que dicha figura sigue siendo una demanda por parte de algunas organizaciones de la sociedad civil. En ese sentido, propuso que el diagnóstico de la Comisión consigne que actualmente en



Chile no existe un defensor del pueblo, y que existen opiniones divergentes al respecto: por un lado, quienes consideran que debe establecerse una institución distinta del INDH con ese rol, y por otro, quienes estiman que algunas de las funciones propias de una defensoría del pueblo podrían ser asumidas por el propio INDH.

La **Secretaría Ejecutiva** hizo un ejercicio de recapitulación, señalando que el acuerdo en esta materia sería que el INDH cumple con los Principios de París, en términos de que tiene un mandato amplio de promoción y protección de derechos humanos. Además, que en Chile no hay una figura del Defensor del Pueblo y que hay opiniones en torno a que el INDH u otro organismo nuevo debería asumir esas funciones.

La **comisionada Lorena Recabarren** sugirió mejorar la redacción del acuerdo, señalando que el diagnóstico debe elaborarse considerando lo recogido en las audiencias públicas, donde se planteó que el INDH debería asumir funciones propias de un defensor del pueblo, o aquellas que normalmente se le atribuyen en la legislación comparada a dicha figura, aun cuando en la realidad chilena esa institución no existe formalmente o esas facultades no las contempla el actual INDH.

La **Secretaría Ejecutiva** se refiere a las facultades de protección y promoción del INDH, y a nivel de estándares internacionales.

La **presidenta subrogante** es del parecer que Chile es el único país de los revisados que no tiene un procedimiento para recibir denuncias y quejas. Ante lo cual tiene la duda si esto es una anomalía del sistema chileno.

La **comisionada Lorena Recabarren** preguntó si los procedimientos relatados del derecho comparado están a nivel de reglamento o conforme a una ley.

La **Secretaría Ejecutiva** indicó que las leyes de las INDH que se revisaron regulan los procedimientos y que en algunos casos sus reglamentos complementan con mayor detalle.

La **comisionada Lorena Recabarren** en atención de lo anterior, pide un tiempo para estudiar los procedimientos comparados hasta la próxima sesión para responder la pregunta de la presidenta subrogante.

La **Secretaría Ejecutiva** recalcó que los Principios de París no exigen como requisito *sine qua non* de las INDH la facultad de recibir y tramitar quejas

El **comisionado Rodrigo Bustos** indicó que, en la práctica, el INDH ya cumple funciones de atención a la ciudadanía y que existe una resolución que establece su política en esta materia. Señaló que, al igual que cualquier funcionario público que



toma conocimiento de hechos eventualmente constitutivos de delito, el INDH remite antecedentes al Ministerio Público, lo cual está regulado en la mencionada resolución. Sugirió considerar si este tipo de facultades debería seguir quedando a la discreción de la autoridad de turno del Instituto. Expresó además su acuerdo con que este tema sea abordado con mayor detalle en la próxima sesión. Agregó que, a nivel comparado, los INDH asumen otras funciones, como aquellas vinculadas a la no discriminación, ámbito que fue parte del debate en torno a la modificación de la Ley Zamudio. En ese contexto, planteó que se podrían considerar otros mandatos pendientes en Chile, no solo en materia de discriminación, sino también en temas como discapacidad, donde aún no existe una institucionalidad definida.

La **Secretaría Ejecutiva** ofreció que se expongan las modificaciones que se están tramitando a la ley antidiscriminación, ya que es un tema que está llevando la SDH.

La **comisionada Lorena Recabarren** manifestó su interés en conocer el estado del proyecto de Defensoría de las Víctimas, información que podría ser proporcionada por la Subsecretaría de Justicia. Señaló que dicho proyecto tendría un impacto relevante en la temática de derechos humanos y que sería importante considerarlo al momento de elaborar las recomendaciones sobre las atribuciones del INDH, de modo que exista coordinación entre ambas instituciones y se evite una superposición de funciones.

La **Secretaría Ejecutiva** se comprometió a solicitar información a la Subsecretaría de Justicia, que es la que lleva el proyecto de la Defensoría de las Víctimas.

La **presidenta subrogante** indicó que también es de la idea de un tiempo extra para reflexionar sobre la posibilidad de recibir de denuncias. Sostuvo que hay acuerdo respecto del diagnóstico en la parte de mandato amplio, en el sentido que está adecuado a las exigencias de los Principios de París. También estimó que hay acuerdo en que las dimensiones consideradas en la promoción y protección de derechos humanos cumplen con los estándares de los Principios de París, pero se debe evaluar que habiendo diferencias con otros países en materia de denuncias es posible o no considerarlo una debilidad del instituto. Otra discusión que se vislumbra como posible para la próxima semana es el tema de las querellas.

El **comisionado Mijail Bonito** preguntó al comisionado Rodrigo Bustos sobre su experiencia en torno a cómo se determina el presentar una querella contra particulares.

El **comisionado Rodrigo Bustos** respondió que el procedimiento actual está regulado por un protocolo aprobado por el Consejo del INDH, el cual ha sido objeto de



modificaciones menores conforme al criterio de la autoridad de turno. Explicó que, en la práctica, cuando una sede regional propone la presentación de una querrela, esta solicitud se eleva a la Unidad de Protección de Derechos a nivel central, y si dicha unidad está de acuerdo, formula la propuesta a la Dirección del Instituto. Indicó que solo aquellas propuestas de acciones judiciales que no están expresamente contempladas en la ley —como los casos de homicidio— deben pasar por la aprobación del Consejo. En cambio, los recursos de protección y los *amicus curiae* sí requieren acuerdo del Consejo por mayoría simple, ya que no están establecidos como atribuciones legales del INDH, a diferencia de lo que ocurre con la Defensoría de la Niñez. Finalmente, reiteró la necesidad de evaluar si se incluirán en el mandato del Instituto materias actualmente no cubiertas, como discapacidad y antidiscriminación.

La **presidenta subrogante** cerró la sesión.

III. Acuerdos adoptados

A. Generales

1. La Comisión acordó que en la próxima sesión se discutirá y votará sobre las adecuaciones a la forma de trabajo.
2. La Comisión acordó diferir el punto referido a los elementos de promoción y protección por razones de mejor reflexión para la próxima sesión.

B. Diagnóstico

B.1. Gobernanza

1. Mecanismo de participación ciudadana

- Si bien el INDH cumple formalmente con los Principios de París al contemplar la elección de cuatro consejeros por parte de organizaciones de la sociedad civil inscritas en un registro especial y al contar con un Consejo Consultivo, la Comisión identifica debilidades importantes en la dimensión sustantiva y operativa de dicha participación. Se constata que el registro de organizaciones funciona esencialmente como un padrón electoral, sin mecanismos establecidos para su actualización periódica ni verificación del carácter activo o idóneo de las organizaciones inscritas, lo que ha sido cuestionado en términos de legitimidad y representatividad. Asimismo, el Consejo Consultivo ha tenido históricamente un rol poco incidente, con convocatorias realizadas sin suficiente anticipación ni contenidos



sustantivos, lo que limita su aporte real a la vida institucional del INDH. En consecuencia, se concluye que, si bien existen mecanismos formales de participación, estos requieren fortalecerse para permitir una vinculación más activa, periódica y significativa de la sociedad civil con el quehacer del Instituto.

B.2. Mandato

- La Comisión estima que el mandato actual del Instituto Nacional de Derechos Humanos se ajusta a los Principios de París, en tanto contempla un enfoque amplio centrado en la promoción y protección de los derechos humanos. Este marco normativo ha permitido al INDH desplegar funciones relevantes en estas áreas durante sus quince años de existencia. Sin embargo, se reconoce que el Instituto no fue concebido originalmente como una Defensoría del Pueblo, y que a nivel comparado existen modelos con mandatos más robustos en funciones de defensa y recepción de quejas, lo que ha sido objeto de debate en las audiencias públicas y entre los comisionados. Si bien el cumplimiento con los Principios de París no exige incorporar competencias de defensoría ciudadana, se constata que el INDH chileno no cuenta con procedimientos formales para la recepción y tramitación de denuncias.
- Además, se advierte que en la práctica el INDH cumple ciertas funciones de atención a la ciudadanía, reguladas mediante resoluciones internas, lo que abre la discusión sobre si estas atribuciones deben seguir sujetas al criterio de la autoridad de turno o formalizarse en la ley. También se ha planteado la necesidad de revisar y eventualmente ampliar el mandato del Instituto para abordar materias aún no cubiertas por una institucionalidad específica, como la no discriminación y la discapacidad. En ese sentido, se acordó continuar el análisis considerando el desarrollo normativo en curso, como las modificaciones a la Ley Zamudio y el proyecto de Defensoría de las Víctimas, para evitar superposiciones funcionales y asegurar una adecuada coordinación del sistema nacional de derechos humanos.