ACTA SESIÓN ORDINARIA

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

I. Antecedentes

Sesión: ordinaria.

Acta Número: 20

Fecha sesión: 02.06.25 **Hora:** 08:57 a 11:00.

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

II. Materias analizadas

La **presidenta, Antonia Urrejola,** abrió la sesión y pone en discusión las actas de las sesiones de 14, 19, 22 y 26 de mayo. **La Comisión las aprueba.**

El **comisionado Patricio Rojas**, advierte que el Comité de senadores socialista, lo nominó como candidato a consejero del INDH.

La **presidenta, Antonia Urrejola,** señala que no ve ningún conflicto de interés, ya que la Comisión presidencial solo hace recomendaciones al Presidente de la República.

La **comisionada Carolina Carrera**, argumenta en el sentido que no está nombrado todavía, por lo que no es consejero, no hay conflicto de interés, porque es sola una nominación.

El **comisionado Mijael Bonito**, adhiere al argumento que lo que sale de esta comisión es recomendaciones y no se cruza con el Congreso.

El **comisionado Patricio Rojas**, aclara que el término sería la segunda semana de julio.

La **presidenta, Antonia Urrejola,** agrega que, si los plazos de la elección coinciden con el trabajo de la comisión, el comisionado se puede inhabilitar.

Exposición de Manuel Núñez. Profesor de U. Católica de Valparaíso.

Manuel Núñez señaló que muchas de las deficiencias identificadas en el INDH no requieren reformas legislativas, sino que pueden resolverse mediante su autonomía de autorregulación. Destacó que el INDH cuenta con amplias facultades para modificar su reglamento interno y delegar atribuciones del Consejo —incluso las querellas—, lo que permitiría aliviar la carga de trabajo de los consejeros, quienes actualmente revisan hasta las intervenciones judiciales.

En cuanto a la autonomía, diferenció entre instituciones con rango constitucional (como la Contraloría o el Ministerio Público) y aquellas cuyas atribuciones se definen

por ley (como el Banco Central). Para el INDH, propuso elevar su jerarquía normativa para proteger sus competencias básicas de eventuales recortes legislativos, especialmente en materia presupuestaria, donde los debates anuales pueden limitar su independencia.

Respecto a las funciones, sostuvo que el INDH ya cuenta con la mayoría de las atribuciones esperadas, salvo la facultad expresa de recibir quejas. Criticó asimetrías legales, como los privilegios otorgados al CPT que no tienen los consejeros, y abogó por priorizar la promoción y educación en derechos humanos —área donde el Instituto tiene un rol único— sobre la acumulación de nuevas competencias.

Finalmente, mencionó que el INDH enfrenta un alto escrutinio (auditorías, solicitudes de información), lo que demuestra que ya rinde cuentas adecuadamente, y postergó el análisis del CPT para una discusión posterior

La **comisionada Lorena Recabarren** abordó el tema del mandato constitucional del INDH, señalando que la recomendación sobre su rango normativo actualmente se centra en la autonomía financiera (siguiendo el modelo del artículo 97 de la Constitución), pero no incluye explícitamente la autonomía funcional frente a posibles intervenciones del Congreso en sus atribuciones. Planteó que, a nivel constitucional, deberían consagrarse principios básicos como estabilidad presupuestaria, transparencia, independencia y pluralismo, y consultó si estos debieran limitarse a principios generales o extenderse a la definición de atribuciones específicas.

Manuel Núñez analizó el eventual rango constitucional del INDH, comparándolo con otros órganos actualmente incluidos en la Constitución (como el Consejo Nacional de Televisión), y cuestionó la coherencia de estos criterios: "¿Tiene sentido que estén unos y no otros?". Planteó que, si se opta por elevar su jerarquía, la Constitución debería resguardar al menos tres aspectos:

1. Autonomía presupuestaria: Evitar que la ley anual de presupuesto limite sus recursos (por el principio lex posterior).

2. Atribuciones funcionales: Definir su mandato general y principios (ej.: París), sin necesidad de detallar funciones específicas.

3. Fuero de consejeros: Aclaró que esto requeriría reforma constitucional, ya que el Tribunal Constitucional ha establecido que la independencia institucional no implica inmunidades individuales.

Propuso técnicas normativas para su consagración, priorizando principios sobre detalles operativos, y advirtió que cualquier ampliación de competencias (ej.: mecanismo de protección) debe evaluarse con rigor, pues no todas las instituciones requieren los mismos resguardos.

La Directora del INDH respaldó lo señalado por Manuel Núñez, destacando el riesgo de que el Congreso utilice la ley de presupuesto para imponer al INDH funciones ajenas a su mandato. Citó como ejemplo el caso de las pensiones de gracia, donde una moción parlamentaria obligó al Instituto a asumir un rol de calificación —sin contar con los estándares ni competencias para ello—, lo que derivó en una

persecución política injustificada. Subrayó que, en un contexto no democrático, esta injerencia habría sido condenada internacionalmente, y que incluso las comisiones investigadoras posteriores no reconocieron los esfuerzos del INDH por cumplir con una tarea fuera de su ámbito.

Concluyó enfatizando la necesidad de proteger jurídicamente el mandato del INDH para evitar que situaciones similares se repitan.

Manuel Núñez señaló que el problema radica en el Congreso Nacional, el cual —con sus más de 150 leyes anuales— carece de capacidad para procesar adecuadamente la información y evaluar el impacto de sus decisiones. Criticó que el sistema chileno esté diseñado para que todas las instituciones administrativas, incluido el INDH, se gobiernen a través de la ley de presupuesto, lo que genera injerencias arbitrarias como las ya mencionadas**.**

La **comisionada Carolina Carrera** abordó la situación del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNPT), señalando que, si bien está alojado en el INDH por decisiones históricas, su diseño actual presenta contradicciones: por un lado, sus expertos tienen más atribuciones que los consejeros del INDH, pero por otro, carece de autonomía real, especialmente en el ámbito económico. Planteó como desafío central resolver esta tensión entre sus facultades operativas y su dependencia administrativa del INDH.

Manuel Núñez señaló que la situación del MNPT no es única, ya que existen otros casos de órganos autónomos dentro de estructuras centralizadas. Explicó que, aunque el INDH es un ente descentralizado, el MNPT opera como un ente desconcentrado dentro de él, sin personalidad jurídica propia. Bajo la Ley de Bases, cuando un ente desconcentrado ejerce atribuciones exclusivas, la entidad superior no puede desconocer sus decisiones. Sin embargo, al carecer de patrimonio y presupuesto independiente, el MNPT depende administrativamente del INDH, similar a divisiones como la de Grandes Contribuyentes del SII.

Cuestionó además la existencia de dos modalidades distintas de relación con la sociedad civil y aclaró que, al no tener patrimonio propio, el MNPT no puede gestionar un presupuesto autónomo.

La **comisionada Lorena Recabarren analizó** la compleja relación entre el INDH y el Comité de Prevención de la Tortura (CPT), señalando que, si bien la ley designó al INDH como Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNPT), la creación paralela del CPT respondió a un intento pragmático de cumplir con estándares internacionales. Subrayó que los conflictos actuales (ej.: falta de comunicación, tensiones administrativas) no se resolverán con cambios normativos, sino mediante acuerdos operativos entre ambas instancias.

El **comisionado Mijail Bonito** abordó el tema del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNPT), señalando que la falta de independencia administrativa genera tensiones estructurales. Planteó que el INDH debe definir si actúa principalmente como un ente de persuasión o coercitivo, ya que esta elección impacta directamente en su legitimidad ante la población y en cómo el Congreso evalúa su labor. Sugirió que,

para fortalecer su credibilidad, el Instituto debería analizar qué aspectos de su trabajo actual podrían afectar negativamente su percepción pública, y solo a partir de ese diagnóstico avanzar en la discusión sobre posibles ampliaciones de su mandato o funciones específicas.

La **Directora del INDH** señaló que, a lo largo de su historia, el Instituto no ha desarrollado una estrategia de "magistratura de persuasión" —entendida como el diálogo técnico con autoridades para modificar prácticas violatorias de derechos humanos—, optando en cambio por herramientas formales como oficios o acciones judiciales. Criticó la predominancia del enfoque penal en su actuación, incluso en medidas de protección que no buscan reparación directa, lo que reflejaría una confusión sobre su rol. Añadió que este sesgo responde a factores estructurales, como los perfiles profesionales de sus equipos (con abogados penalistas en puestos clave) y la composición mayoritariamente jurídica del Consejo, donde faltan miradas interdisciplinarias. Propuso cambios metodológicos (incorporar persuasión como herramienta), culturales (superar la lógica penalizante) e institucionales (diversificar perfiles), subrayando que el INDH debe avanzar hacia enfoques holísticos, especialmente en DESC.

El **comisionado Mijail Bonito** analizó críticamente el impacto de las acciones judiciales del INDH, señalando que, de aproximadamente 5,000 querellas presentadas, solo 240 (4.8%) han tenido resultados favorables. Destacó que el Ministerio Público ha optado por no perseverar en más del 40% de los casos y solo ha formalizado el 11.2%.

A su juicio, la presentación sistemática de querellas afecta negativamente la legitimidad social del INDH, ya que los bajos resultados generan percepciones de ineficacia. Planteó que el Instituto podría limitarse a actuar como denunciante —con menor exposición pública— en lugar de asumir el rol de querellante, manteniendo así su capacidad de intervención sin los riesgos asociados a su alta visibilidad en procesos judiciales.

Finalmente, cuestionó si esta modificación en su estrategia legal contribuiría a fortalecer su legitimidad, enfatizando que el INDH debe consolidar su credibilidad como institución referente en derechos humanos ante la sociedad.

El **comisionado Rodrigo Bustos** destacó que, en sus 15 años de existencia, el INDH ha cumplido un rol que trasciende las acciones judiciales, actuando como un árbitro neutral con legitimidad social. Señaló que, como órgano autónomo, el Instituto inevitablemente genera tensiones en distintos contextos, ejemplificando con tres momentos críticos:

1. Las críticas a la Directora del INDH en 2011, tras el informe anual que cuestionó el actuar de Carabineros en las movilizaciones estudiantiles.

2. Las controversias en 2017-2018 por su intervención en el Caso Catrillanca.

3. Los cuestionamientos posteriores al estallido social, nuevamente por su evaluación de Carabineros.

Respecto a las acciones judiciales, aclaró que su postura difiere de otros comisionados, ya que estos casos no reflejan la totalidad de la labor del INDH. Reconoció que no hay consenso en la Comisión sobre varios temas, aunque sí lo hay en materias como la presentación de amicus curiae (atribución compartida con la Defensoría de la Niñez).

Finalmente, planteó la necesidad de explorar alternativas —más allá del rango constitucional— para garantizar la estabilidad presupuestaria del INDH, invitando a otros miembros a presentar propuestas concretas.

La **comisionada Lorena Recabarren,** en relación con el tema de las querellas, planteó la interrogante de si el principio de igualdad de armas, al que aludió Manuel Núñez, también aplicaría respecto de los *amicus curiae*. Señaló que está de acuerdo con que la facultad de presentar querellas debe mantenerse, y reconoció que su ejercicio es parte del disenso político en torno al INDH. En ese sentido, recomendó revisar el trabajo de Alwyn y Coddou sobre capacidad, desempeño y legitimidad institucional.

Por su parte, la presidenta de la Comisión reiteró que, según lo señalado por la Directora del INDH, el Instituto habría dejado de lado su rol como magistratura de persuasión, centrando su actuación en la vía penal. En ese contexto, preguntó qué facultades debiese contar el INDH para fortalecer ese primer rol, mencionando como ejemplo la presentación de amicus curiae como una herramienta relevante. Agregó que es pertinente reflexionar sobre qué atribuciones podrían incorporarse en la ley para reforzar este tipo de función, subrayando que la promoción de derechos humanos debe ir acompañada de mecanismos efectivos de protección, una discusión que también se ha planteado en el seno de CIDH.

La **Directora del INDH** señaló que la función de promoción y la facultad de presentar querellas no deben eliminarse, ya que constituyen tareas fundamentales del Instituto. Indicó que internamente se debe repensar su enfoque, incorporando una perspectiva de derechos humanos que permita distinguir su labor de la que realiza el Ministerio Público. Enfatizó que esta facultad resulta clave para incidir en el cambio de prácticas institucionales. Reconoció que el INDH no cuenta con la capacidad para querellarse en todos los casos, pero que puede avanzar mediante el desarrollo de litigios estratégicos que impulsen modificaciones normativas o institucionales. Destacó la importancia de considerar los tratados internacionales de derechos humanos como obligaciones del Estado y proyectar esa perspectiva en las acciones judiciales. Añadió que, en su experiencia con medios de comunicación, las querellas tienen mayor visibilidad que otras acciones igualmente relevantes, como las vinculadas al derecho a la salud, que han beneficiado a miles de personas. Finalmente, manifestó que al Instituto le faltan facultades que le permitan exigir de manera efectiva el cumplimiento de normas de derechos humanos por parte de la Administración, señalando como ejemplo la utilización de la Ley de Transparencia como vía alternativa ante la falta de respuesta institucional.

Manuel Núñez realizó diversas reflexiones en torno al funcionamiento del INDH. En primer lugar, advirtió que instituciones que reciben quejas pueden terminar absorbidas por dicha función, lo cual puede desplazar otros aspectos fundamentales de su mandato. De forma similar, señaló que en el caso del INDH, la función judicial

—particularmente las acciones judiciales— podría llegar a ocupar un espacio desproporcionado, afectando el equilibrio institucional.

Planteó también que, respecto del rol del INDH en la interposición de querellas, se debe tener claridad sobre los objetivos y limitaciones de esta función. Argumentó que el éxito o fracaso judicial no debería ser el único criterio para evaluar a una institución de derechos humanos, y que en ocasiones las acciones judiciales se presentan sabiendo que pueden no prosperar, con el propósito de incidir cultural o legalmente en el sistema. En esa línea, destacó que en contextos de derechos humanos el rol de litigación también busca desplazar barreras culturales y normativas.

Respecto a la legitimidad institucional, sostuvo que esta se construye en la medida en que el órgano se inserta y funciona de acuerdo con los patrones culturales existentes, los cuales pueden ser intervenidos precisamente mediante las funciones de promoción. Como ejemplo, mencionó la resistencia institucional de Carabineros frente al rol del INDH en centros de detención, situación que debió resolverse con dictámenes de la Contraloría General de la República.

Sobre el proceso de elección de consejeros, observó que la elección política puede generar desconfianzas y conflictos de interés, y que la falta de dedicación exclusiva también puede afectar la percepción pública. Finalmente, hizo énfasis en que promover derechos es una función reconocida por la propia Constitución y que el trabajo del INDH se sitúa en ese marco normativo.

La **comisionada Pierina Ferretti** formuló observaciones específicas sobre el contenido del informe. Consultó si existía alguna recomendación relativa a los consejeros nombrados por el Presidente de la República, señalando que sería pertinente incluir una observación más precisa sobre la conveniencia de que todos los integrantes del Consejo cuenten con jornada definida. Asimismo, preguntó si se contemplan recomendaciones más detalladas respecto a los procesos de elección y nombramiento de consejeros, considerando que el Subcomité de Acreditación ha señalado como una debilidad la falta de transparencia y de uniformidad en dichos procedimientos.

El **comisionado Patricio Rojas** señaló que entiende la dedicación exclusiva como una figura vinculada a evitar conflictos de interés e inhabilidades derivadas del ejercicio de funciones en otros espacios. Sin embargo, manifestó que no le queda claro cuáles serían las nuevas atribuciones que justificarían que los consejeros tuvieran una dedicación exclusiva.

Manuel Núñez señaló que el procedimiento de elección de los consejeros del INDH involucra al Poder Legislativo, al Ejecutivo y a los decanos, por lo que su regulación debe establecerse a través de una ley, no siendo posible que el reglamento del Instituto intervenga en las atribuciones de otros poderes del Estado, salvo en lo relativo a las universidades. Subrayó que el estándar de escrutinio para el nombramiento de consejeros debe ser elevado y que todos los cargos deben estar debidamente reglados. En relación con los nombramientos, indicó que no recuerda un debate significativo al respecto, pero afirmó que es incompatible con los Principios de París la presencia de representantes de las Administraciones en el órgano, ya que no debe haber funcionarios de la Administración Pública entre los consejeros.

La **comisionada Lorena Recabarren señaló** que, respecto de la figura de la Secretaría Ejecutiva, esta debiese estar limitada exclusivamente al ámbito administrativo. En cuanto a la composición del Consejo, propuso que esté conformado por cinco o seis consejeros/as, con una presidencia cuya duración no exceda los tres años, permitiendo una reelección por un período adicional, como forma de materializar el principio de pluralidad. Finalmente, planteó la interrogante respecto de la dependencia funcional de ciertas áreas del Instituto, en caso de que, por ejemplo, la gestión de las querellas fuera asumida por la división jurídica: si dicha unidad debiese depender del Consejo o de la Dirección Ejecutiva.

Manuel Núñez señaló que la dedicación completa pudiera desincentivar la postulación.

La **directora del INDH** indicó que las sedes regionales han dicho que sería muy práctico figura de secretario ejecutivo porque da estabilidad para que se vele por la gestión y el programa de trabajo. Sugiere que en el diagnóstico se deje establecido que, si bien hay representantes de la sociedad civil en el consejo, es una participación no sustantiva y que, en comparación con la experiencia otros países, es más débil, así, por ejemplo, en Uruguay las organizaciones de la sociedad civil participan en sesiones abiertas e incluso pueden solicitar sesiones.

La **presidenta de la Comisión** cerró la sesión.

III. Acuerdos

1. La Comisión aprobó las actas de las sesiones realizadas con fecha 14, 19, 22 y 26 de mayo.