

## **Chile: Consideraciones para el fortalecimiento del Instituto Nacional de Derechos Humanos**

### **Intervención de Xavier Mena, Representante Adjunto para América del Sur de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos**

Muy buenos días a todas y todos los comisionados. Agradezco la invitación a la Oficina Regional para participar de esta audiencia y la oportunidad de contribuir con algunas consideraciones a la labor de esta Comisión Asesora Presidencial para el Fortalecimiento de la Institución Nacional de Derechos Humanos en Chile.

La Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos apoya el fortalecimiento y funcionamiento de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos y reconoce su papel fundamental en la promoción y protección de los derechos de todos y todas.

La Oficina reconoce las facultades soberanas de los Estados para definir la estructura y alcances de la institución nacional de derechos humanos y **comprende el interés legítimo de “repensar” el diseño institucional del instituto, siempre que este sea con la intención de fortalecer el instituto en su independencia y experticia.**

En este sentido, la Oficina enfatiza la importancia de que cualquier medida que se adopte considere los estándares normativos en materia de instituciones nacionales de derechos humanos, así como las experiencias más virtuosas al respecto, todo ello por supuesto considerando también el contexto propio de Chile.

Mi intervención estará compuesta de dos partes. La primera referida a los mencionados estándares o marco normativo que debe considerar cualquier recomendación para la estructuración y fortalecimiento del INDH, y la segunda a una reflexión más centrada en la situación del Instituto en el país, considerando además las recomendaciones de órganos de tratado y procedimientos especiales.

#### **1. En relación con los estándares normativos**

Los Principios de París, adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1993, constituyen el estándar normativo principal en materia de instituciones nacionales de derechos humanos. Este conjunto de Principios establece normas mínimas en relación con el mandato y atribuciones de las instituciones nacionales de derechos humanos, y con las garantías de autonomía, independencia y pluralismo.

Es importante señalar que estos Principios no determinan un modelo o estructura única y válida de institución nacional de derechos humanos. Por el contrario, los Principios reconocen y respetan las facultades soberanas de los Estados para definir y regular la

estructura de las instituciones nacionales de derechos humanos, sin embargo, sí señalan los aspectos y garantías mínimas que los Estados deben observar para que las instituciones sean calificadas y reconocidas efectivas como instituciones nacionales de derechos humanos.

Dicho lo anterior, quisiera detenerme en cada uno tales mínimos esbozados en los Principios de París en tanto constituyen el marco de acción de esta Comisión al ser “el mínimo” o el “desde” para la adopción de medidas de regulación de las instituciones nacionales de derechos humanos; y por sobre todo por cuanto su observancia contribuye al efectivo fortalecimiento de estas instituciones.

### **1.1 Mandato y competencia**

En los Principios de París se establece que “la institución nacional tendrá un mandato lo más amplio posible, claramente enunciado en un texto constitucional o legislativo, que establezca su composición y su ámbito de competencia”<sup>1</sup>. Quisiera resaltar uno de los aspectos más importantes del estándar: la amplitud del mandato - “el mandato lo más amplio posible”-, lo que implica que, las instituciones nacionales de derechos humanos tengan competencias en materia de **promoción y protección** de los derechos humanos, desde una perspectiva integral que atienda al carácter universal e interdependiente de todos los derechos humanos -civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales-.

En el ámbito de la promoción el abanico de acciones y facultades concretas es diverso y también amplio, incluyendo por ejemplo actividades de formación y capacitación, campañas de concienciación, publicaciones, entre otras, que permitan dar a conocer los derechos humanos y sensibilizar sobre los mismos. Los Principios de París permiten además que las INDH recurran a todos los medios de comunicación posibles para ejecutar estas acciones de promoción.

Por su parte, en relación con la protección, el mandato “se centra en el estado de derecho, la administración de justicia y la lucha contra la impunidad”. Las INDH resultan esenciales “para detectar e investigar abusos de los derechos humanos, llevar ante la justicia a quienes cometan violaciones de esos derechos y proporcionar recursos y reparación a las víctimas”<sup>2</sup>. En efecto, las instituciones nacionales de derechos humanos tienen un papel particular en la protección de la tortura. La Declaración de Kyiv-Copenhague, aprobada en la 14<sup>a</sup> Conferencia Internacional de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos, y respecto de la cual la Asamblea General ha tomado nota, destaca entre otras acciones de este ámbito del mandato, el “facilitar a las víctimas, los supervivientes y sus familias el acceso a los procedimientos de denuncia y/o obtener una reparación plena y efectiva”, así como “iniciar investigaciones para detectar problemas sistémicos y adoptar las medidas adecuadas para

---

<sup>1</sup> Principios relativos al estatuto de las Instituciones Nacionales (Principios de París), Resolución 48/134 de la Asamblea General, 20 diciembre 1993.

<sup>2</sup> Naciones Unidas, Instituciones nacionales de derechos humanos. Antecedentes, principios, funciones y responsabilidades, pág. 25, 2010.

abordar las causas profundas, teniendo en cuenta las dimensiones de género de la tortura y los malos tratos, luchar contra la impunidad y ofrecer reparación a las víctimas”, y “responder e investigar las denuncias de tortura y otros malos tratos, incluidas las denuncias de violencia de género”.

En este ámbito, además, lo Principio de París contemplan inclusive la **posibilidad de poderes o facultades cuasi judiciales** para las instituciones nacionales de derechos humanos tales como el “recibir y examinar denuncias y demandas relativas a situaciones particulares”, “tratar de hallar una solución amistosa mediante la conciliación o, dentro de los límites establecidos por ley, mediante decisiones obligatorias o, en su caso, cuando sea necesario, siguiendo un procedimiento de carácter confidencial”, entre otros.

Además, los Principios de París son expresos en señalar que dentro de estas funciones de promoción y protección se encuentra la de elaborar, presentar y publicar “dictámenes, recomendaciones, propuestas e informes sobre todas las cuestiones relativas a la protección y promoción de los derechos humanos”. En este aspecto, la labor del INDH es fundamental para el cumplimiento de los Estados de la obligación de adecuar el marco normativo interno a las obligaciones internacionales de derechos humanos, de manera, además, de cumplir de buena fe los tratados internacionales suscritos por el Estado.

Aquí, la **relación con el parlamento o el órgano legislativo resulta esencial**. Los Principios de Belgrado sobre la relación entre las instituciones nacionales de derechos humanos y los parlamentos<sup>3</sup> constituyen una buena base para esta relación. Estos Principios de Belgrado contemplan, por ejemplo, que para la adecuada cooperación entre los parlamentos y las INDH, estas deberían ser consultadas “sobre el contenido y la aplicabilidad de una nueva ley propuesta con el fin de garantizar que las normas y principios de derechos humanos se reflejen en ella. Los parlamentos deberían implicar a las INDH en los procesos legislativos”. Esta relación tiene también un particular énfasis respecto de la aprobación y ratificación de los tratados internacionales de derechos humanos, y de la implementación de las recomendaciones de los órganos de tratados.

En estrecha relación con lo mencionado, un último aspecto de importancia de la garantía sobre la amplitud del mandato que quisiera resaltar es el relativo a la **cooperación y colaboración de las instituciones nacionales de derechos humanos con la sociedad civil, las instituciones del Estado y los sistemas internacionales de derechos humanos**. La labor e importante misión del instituto nacional de derechos humanos solo puede llevarse a cabo de manera satisfactoria en el marco de un ámbito de respeto y constante relacionamiento con

---

<sup>3</sup> Adoptados en el marco del Seminario Internacional de 2012 sobre la relación entre las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (INDH) y los Parlamentos<sup>1</sup>, organizado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, el Comité Internacional de Coordinación de Instituciones Nacionales para la promoción y protección de los derechos humanos, la Asamblea Nacional y el Protector de los Ciudadanos de la República de Serbia, con el apoyo del Equipo de las Naciones Unidas en la República de Serbia. Disponibles en: <https://upr-info.org/sites/default/files/2022-04/Principios%20de%20Belgrado.pdf>

las instituciones estatales, la sociedad civil y los sistemas internacionales de derechos humanos.

Al fin y al cabo es el Estado el principal garante de los derechos humanos y por tanto la labor de promoción y protección de las INDH necesariamente va requerir una coordinación y articulación interinstitucional. Por ejemplo, es recomendable que las INDH estén facultadas para formular consultas, realizar visitas, concertar reuniones, entre otras<sup>4</sup>. Una institución que funcione en consonancia con los Principios de París también deberá tener la potestad de “recibir todos los testimonios y obtener todas las informaciones y documentos necesarios”<sup>5</sup> para examinar las cuestiones de las que decida ocuparse en el ámbito de su mandato.

El Secretario General de las Naciones Unidas ha sido enfático en señalar que los *Principios de París* exigen que las INDH colaboren con el sistema internacional de derechos humanos, ya que están en una posición única para proporcionar a la ONU información con base empírica sobre la situación de los derechos humanos y para fomentar la aplicación de las normas y los principios de derechos humanos en sus respectivos países.

Esto, por supuesto, no está exento de dificultades prácticas, en tanto las INDH, pese a ser instituciones estatales, muchas veces tienen un rol crítico respecto de los Estados, por ello es esencial considerar las garantías de autonomía e independencia, segundo principio esencial para las instituciones nacionales de derechos humanos contemplado en los Principios de París.

## **1.2 Garantías de autonomía e independencia**

En los Principios de París estas garantías de autonomía e independencia se concretan en disposiciones claras y precisas sobre la autonomía jurídica, operacional y financiera de las instituciones nacionales de derechos humanos, pero también, respecto de los mecanismos para la destitución de sus integrantes y las prerrogativas e inmunidades para un ejercicio autónomo del mandato.

En relación con las dimensiones jurídicas y operacionales de la autonomía del INDH, el contar con personalidad jurídica propia y con la facultad para definir los reglamentos y operaciones internas es fundamental. En estrecha relación con esto, la autonomía financiera es un aspecto de la máxima importancia: el contar con recursos suficientes es una condición necesaria para el funcionamiento eficaz de las instituciones nacionales de derechos humanos. Este suele ser, como se ha visto en Chile, uno de los aspectos de mayor complejidad o controversia. Los Principios de París establecen con claridad que “la institución nacional dispondrá de una infraestructura apropiada para el buen desempeño de sus funciones, y en

---

<sup>4</sup> Naciones Unidas, Instituciones nacionales de derechos humanos. Antecedentes, principios, funciones y responsabilidades, pág. 43, 2010.

<sup>5</sup> Principios relativos al estatuto de las Instituciones Nacionales (Principios de París), Resolución 48/134 de la Asamblea General, 20 diciembre 1993.

particular de créditos suficientes (...), a fin de lograr la autonomía respecto del Estado y **no estar sujeta a controles financieros que podrían limitar su independencia**”<sup>6</sup>.

La garantía de un financiamiento suficiente incluye la protección “contra la reducción arbitraria” a efectos de impedir que “las decisiones o acciones de la institución puedan servir como justificación para recortar los fondos”<sup>7</sup>. Desde esta perspectiva esta garantía es indispensable tanto para el eficaz cumplimiento del mandato más amplio, como para asegurar la autonomía e independencia en el ejercicio de tal mandato. No quiero señalar con esto la existencia de una garantía pétrea ajena al devenir de circunstancias económicas adversas o de necesidades de ajustes presupuestales, hipótesis ante los cuales las reducciones presupuestales son necesarias, pero sí la necesidad de que las instituciones cuenten con recursos adecuados y suficientes y de que el cumplimiento legítimo su mandato, a veces incluso crítico de las acciones del Estado, no sea una razón para recortes presupuestales.

Por otra parte, las garantías de autonomía e independencia también se expresan en los procedimientos de nombramiento y destitución de sus miembros. La determinación de un plazo fijo garantizado para los miembros del instituto es un requisito de importancia en esta materia, evitando cambios sobrevinientes y que obedecen a factores ajenos a la función del INDH. En el mismo sentido, “la imposibilidad de la destitución arbitraria es esencial para la independencia”<sup>8</sup> de las instituciones nacionales de derechos humanos.

Sobre este punto quisiera destacar que las observaciones generales del Subcomité de Acreditación de la GANHRI – Alianza Global de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos- han señalado que “[l]a destitución debe efectuarse de forma estrictamente conforme a los requisitos sustantivos y de procedimiento prescritos por la ley, y que “[l]a destitución o dimisión forzosa de cualquier miembro puede dar lugar a un examen especial de la clase de acreditación de la INDH”<sup>9</sup>.

### **1.3 Garantías de pluralismo**

Otra garantía explícita de los Principios de París es la referida a su composición “para asegurar la representación pluralista de las fuerzas sociales (de la sociedad civil) interesadas en la promoción y protección de los derechos humanos”<sup>10</sup> tales como las representadas en las organizaciones no gubernamentales -ONG’s-, los sindicatos y asociaciones de profesionales, la academia, el parlamento y el gobierno mismo del Estado. En la práctica, esta garantía irradia los procedimientos de nombramiento de los miembros del Instituto, a través de los cuales se asegura la representación de las diversas fuerzas sociales.

---

<sup>6</sup> Principios relativos al estatuto de las Instituciones Nacionales (Principios de París), Resolución 48/134 de la Asamblea General, 20 diciembre 1993.

<sup>7</sup> Naciones Unidas, Instituciones nacionales de derechos humanos. Antecedentes, principios, funciones y responsabilidades, pág. 49, 2010.

<sup>8</sup> *Ibidem* pág. 50.

<sup>9</sup> *Ídem*.

<sup>10</sup> Principios relativos al estatuto de las Instituciones Nacionales (Principios de París), Resolución 48/134 de la Asamblea General, 20 diciembre 1993.

El pluralismo también se expresa en la amplia vinculación de la labor de las instituciones nacionales de derechos humanos con la diversidad de organizaciones de la sociedad civil y en la cooperación eficaz de estos.

Luego de haber presentado los estándares internacionales, me permitiré compartir algunas consideraciones sobre el rol que desempeña el INDH en Chile.

## **2. En relación con la situación del INDH en Chile**

La Oficina que represento ha podido constatar de cerca la valiosa labor desarrollada por el Instituto Nacional de DDHH. Desde su creación en el año 2009, el Instituto ha ejercido un rol fundamental en la promoción y protección de los derechos humanos en el país. Dotado de un mandato amplio, ha contribuido a consolidar el sistema democrático, así como a fortalecer a las instituciones del Estado en el marco de los derechos humanos. Desde el año 2012, el Instituto goza de una acreditación categoría (A), la máxima otorgada por la Alianza Global de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (GANHRI), respecto de la cual la Oficina actúa como secretaria técnica.

Sin embargo, en los últimos años, la Oficina ha tomado conocimiento de situaciones que pueden afectar y/o debilitar las garantías de autonomía y pluralismo del Instituto, las que según los Principios de París, deberían asegurarse a todas las instituciones nacionales de derechos humanos.

En particular, la Oficina ha expresado su preocupación por el riesgo de falta de financiamiento adecuado y suficiente para garantizar el funcionamiento del Instituto. En el contexto de la aprobación del presupuesto general en el Congreso de la República, durante los años 2022 y 2024, la garantía de la autonomía del Instituto se vio amenazada debido a posturas que promovía despojar al Instituto de la asignación de recursos suficientes para el efectivo cumplimiento de su mandato.

La Oficina manifiesta la importancia de que la discusión anual de presupuesto no constituya de facto un control financiero a la institución nacional de derechos humanos que limite su autonomía.

Respecto de los asuntos presupuestarios, además, varios de los mecanismos internacionales de derechos humanos, tales como el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial y el Comité de Derechos Humanos y el Examen Periódico Universal, han recomendado a Chile dotar al Instituto de los recursos necesarios y suficientes a efectos de que cumpla cabalmente con su mandato.

La Oficina también quisiera resaltar la importancia de que se preserve y proteja el mandato amplio del Instituto, asegurando para ello las ya mencionadas garantías de autonomía, independencia y pluralismo. Es cierto que después del “estallido social” en 2019, el Instituto

fue afectado por la misma polarización que caracterizó la sociedad en su conjunto y, consecuentemente surgieron algunas interrogantes sobre su diseño institucional colegiado, y los desafíos para alcanzar decisiones sobre algunos aspectos coyunturales.. **Por lo tanto, consideramos que puede ser legítimo “repensar” este diseño institucional, pero reiteramos siempre con la intención de fortalecer el instituto en su mandato, independencia y experticia, reduciendo la politización.**

En este sentido, preocupa la retórica de algunos actores políticos que parecerían tratar de implantar en la discusión pública una narrativa que cuestiona el ejercicio de un mandato amplio de la institución. Hemos atestiguado un sinnúmero de ataques a las funciones del Instituto, incluso desde el seno del Congreso, acusando al Instituto de defender a los delincuentes cuando debería respaldar a las policías; hemos atestiguado hasta intentos de cierre del Instituto bajo estos pretextos. **En este contexto, la Oficina resalta que la defensa de los derechos humanos puede ser impopular y que debe incluir la rendición de cuentas de los agentes del Estado, pues es una obligación internacional de derechos humanos.**

A este respecto, la Oficina destaca y valora la participación y legitimación activa del INDH para la interposición de acciones judiciales que contribuyen a la rendición de cuentas y a la protección de los derechos humanos, en particular de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación.

Dado que hablamos de la amplitud del mandato del Instituto me permito poner de presente, y sin ánimo de injerencia, que el Estado de Chile tiene pendiente el establecer un mecanismo independiente de seguimiento de las obligaciones contenidas en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en virtud del Art. 33 numeral 2 de dicho instrumento. Y, que, en la experiencia comparada a nivel mundial, dicho mecanismo suele estar alojado en las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos o en las Defensorías del Pueblo como ocurre en Marruecos, Túnez, Omán, Polonia, Finlandia, Luxemburgo, Reino Unido, Ecuador y Bolivia, por nombrar sólo algunos ejemplos.,

Desde esta perspectiva, la reciente puesta en marcha de la presente Comisión puede verse como una oportunidad real de fortalecimiento al Instituto. La Oficina insta respetuosamente a que las medidas que puedan recomendarse observen las garantías previamente expresadas en los estándares internacionales y sean consideradas las opiniones de la sociedad civil interesada en la promoción y protección de los derechos humanos.

La Oficina también recuerda que la Asamblea General y el Consejo de Derechos Humanos, en sus resoluciones “subrayaron que las instituciones nacionales de derechos humanos y sus respectivos miembros y personal no deberían enfrentarse a ninguna forma de represalia (...), como la presión política o las limitaciones presupuestarias injustificables, como resultado de actividades llevadas a cabo en virtud de sus mandatos, incluso cuando se ocupen de casos individuales o informen sobre violaciones graves o sistemáticas”<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Resolución de 18 de diciembre de 2013 (A/RES/68/171).

La Oficina en el año 2024 expresó su preocupación por las solicitudes de remoción y querellas penales interpuestas en contra de consejeros del INDH, incluyendo su propia directora, con fundamento en decisiones y acciones adoptadas en cumplimiento del mandato. Sobre este punto, además, el Subcomité de Acreditación de la GANHRI en su informe de 2020 se refirió a la renovación de la acreditación del Instituto Nacional de Derechos Humanos y a las inmunidades y protección de los miembros del Consejo del Instituto señalando que en su opinión “se promueve la independencia del Instituto y de sus miembros y se reducen las posibles interferencias externas mediante la incorporación de una disposición clara en la base legislativa de las INDH que exima a los miembros de su órgano rector de responsabilidad jurídica por las acciones emprendidas en el ejercicio de sus funciones oficiales”<sup>12</sup>. En este sentido, es fundamental que las garantías de independencia y autonomía también se expresen en los procedimientos de nombramiento y destitución de sus miembros.

Me despido recordando que nuestra Oficina está disponible para continuar cooperando con el Estado y con esta Comisión para el fortalecimiento y protección de la Institución Nacional de Derechos Humanos en Chile. Muchas gracias.

Cierre

---

---

<sup>12</sup> Informe del Subcomité de Acreditación de la GANHRI – Diciembre de 2020, pág. 19. <https://ganhri.org/wp-content/uploads/2021/01/SCA-Report-December-2020-24012021-SP.pdf>