

PROPUESTAS PARA EL FORTALECIMIENTO DEL INDH

Presentación de la Asociación Nacional de Defensoras y Defensores de Derechos Humanos (ANDEDH)¹

El presente documento contiene 6 ámbitos que guardan relación con distintos aspectos del quehacer institucional, que han sido parte de nuestras reflexiones y discusiones internas y que consideramos resultan relevantes para el fortalecimiento del Instituto Nacional de Derechos Humanos (en adelante INDH).

ÁMBITO 1. FORTALECIMIENTO A LA AUTONOMÍA ECONÓMICA INSTITUCIONAL

En distintos períodos hemos sido testigos de cómo la influencia y la negociación política han impactado, intervenido y/o condicionado la aprobación del presupuesto del INDH, incluida su continuidad.

Desde esta perspectiva nos interesa que se asegure la independencia financiera del INDH, para lo cual proponemos la generación de un sistema o mecanismo presupuestario que mediante planes plurianuales salvaguarden y garanticen con sentido de permanencia el quehacer del INDH. Una posibilidad es por ejemplo pensar en la existencia de un aporte basal con tope, traducido en un porcentaje de presupuesto disponible al año y que se incorpore mediante mandato constitucional. Otra fórmula podría ser incluir cláusulas legales que prohíban recortes arbitrarios y aseguren la continuidad y estabilidad del financiamiento, incluso en períodos de cambios políticos o presupuestarios, además de explorar fuentes complementarias de financiamiento, tales como la aplicación de multas por violaciones de derechos humanos y mecanismos de responsabilidad cuasijurisdiccional.

ÁMBITO 2. PERMANENCIA O ASEGURABILIDAD PRESUPUESTARIA

Una infraestructura financiera robusta y predecible es esencial para que el INDH cumpla sus funciones sin interrupciones ni influencias indebidas, siguiendo lo establecido en los Principios de París y las recomendaciones internacionales. En consonancia esto, se requerirán mayores recursos financieros que permitan la contratación de equipos que posibiliten la especificidad, especialización y diversificación temática y jurídica del mandato a lo largo de todo el país.

En relación con el Comité para la Prevención de la Tortura (CPT), se requiere aumentar su presupuesto para que éste tenga alcance temático y territorial descentralizado, conforme a lo establecido en el artículo N°3 del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, que indica la instalación de “uno o varios órganos

¹ La Asociación Nacional de Defensoras y Defensores de Derechos Humanos, existente desde el 13 de junio de 2019, con despliegue territorial y funcional, compuesta por 78 trabajadoras y trabajadores tanto del INDH como del Comité para la Prevención de la Tortura.

de visitas". A marzo de 2025, el CPT cuenta con un equipo de 25 personas en total, todas radicadas en la Región Metropolitana, cuyo trabajo, asumiendo la envergadura de la tarea que significa, ha sido realizada con la mayor eficiencia y eficacia posible, pero que, sin embargo, requiere contar con refuerzos. En este sentido se podrían contratar tres o cuatro profesionales más por sede regional del INDH existente o bien, idealmente y en consonancia con el estándar internacional, generar oficinas regionales o macrozonales, con compromiso de crecimiento progresivo en el tiempo.

ÁMBITO 3. AMPLITUD TEMÁTICA Y JURÍDICA DEL MANDATO DEL INDH PARA UNA MAYOR EFICACIA.

La ampliación del mandato responde a las exigencias contemporáneas en materia de protección de derechos humanos y fortalece el rol del INDH como actor independiente y vigilante de las prácticas estatales, en coherencia con los Principios de París y experiencias internacionales. Desde esa perspectiva, si bien el mandato del INDH es lo suficientemente amplio y responde a este propósito, sus facultades, desde la perspectiva de su alcance temático y también considerando su repertorio actual de acciones legales y administrativas, se vuelven estrechas e insuficientes para abordar problemas emergentes como la corrupción, los conflictos medioambientales, la falta de acceso a la justicia y el conjunto de violaciones a los derechos humanos de las personas, así como las violencias institucionales que experimentan diversos colectivos históricamente discriminados, en diversos contextos y escenarios, que a diferencia de otros países, no cuentan con defensorías especializadas.

En consonancia con los modelos internacionales de defensorías del pueblo, se recomienda modificar la Ley N°20.405 para incluir de forma explícita la capacidad del INDH de investigar y actuar contra actos de corrupción que afecten la protección de derechos humanos, interponer otro tipo de acciones judiciales como recursos de reclamación de nacionalidad, recursos de indemnización judicial, acciones ante el Tribunal Constitucional, entre otras. En el ámbito administrativo, por ejemplo, el INDH, podría insertar denuncias ante la Contraloría General de la República frente hechos constitutivos de faltas de servicio, silencios administrativos, faltas a la probidad y otras malas prácticas que como resultado generan menoscabo, discriminación y afectación en el reconocimiento y/o ejercicio de derechos humanos para personas o grupos. En esta misma línea, también se podrían establecer protocolos de cooperación interinstitucional con órganos judiciales y organismos de control, para canalizar investigaciones de forma efectiva y garantizar la rendición de cuentas. En cuanto a temas y sólo a modo de ejemplo, podríamos mencionar la posibilidad de una mayor incidencia en casos de muertes bajo custodia estatal, ya sea en recintos de cuidado y de privación de libertad, violaciones a los derechos humanos en relación al acceso y permanencia en el sistema de salud (negligencias médicas u otras), problemáticas medioambientales como ya fue referido y diversificación temática en cuanto a ámbitos correspondientes a los derechos civiles y políticos, así como de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.

En ese sentido, se solicita ampliar las facultades del INDH y del Comité para la Prevención de la Tortura para asesorar y monitorear la implementación de políticas públicas en materia de derechos humanos, sobre todo incluyendo la emisión de recomendaciones con carácter vinculante y el sentido de obligatoriedad en relación con la capacidad de respuesta de las instituciones públicas. Por

ejemplo, proponemos la generación de protocolos de respuesta obligatoria medibles y cualificables en el tiempo (por ejemplo, a corto, mediano y largo plazo) cuyo seguimiento quede radicado en mesas de trabajo en donde el diálogo y la colaboración interinstitucional sean centrales para el avance de los derechos humanos en distintos ámbitos temáticos.

Además, se propone establecer una comisión calificadora permanente para casos de violencia institucional en distintos contextos de cuidado y custodia, que podría favorecer los alcances de su mandato, radicar en el Comité para la Prevención de la Tortura. Esta necesidad recogería la demanda histórica de las organizaciones de derechos humanos de la sociedad civil en vinculación con las afectaciones del pasado y del presente en Chile, pero a su vez permitiría, como ha demostrado experiencia comparada, cumplir con una función sustantiva en materia de garantías de no repetición.

ÁMBITO 4: CONSEJO INDH

4.1. COMPOSICIÓN Y REFORMA AL SISTEMA DE DESIGNACIÓN DEL CONSEJO PARA UN MAYOR PLURALISMO:

El Informe de Derechos Humanos 2023 del Centro de Derechos Humanos de la Universidad Diego Portales indicó que “el propio Subcomité de Acreditación de Naciones Unidas, quien ha otorgado categoría A al INDH, ha señalado categóricamente que el proceso de designación de miembros del Consejo” no es suficientemente amplio ni transparente. También nos recuerda episodios en los que el Consejo del INDH ha tardado en ser completado por faltas de acuerdos políticos. En este sentido, es importante eliminar la injerencia política directa en la designación de los/as consejeros/as, garantizando una composición pluralista e independiente que incluye una actuación libre de injerencias políticas.

En el tenor de lo anterior, proponemos reemplazar la nominación del/a representante de los/as decanos/as de las Facultades de Derecho por un/a representante de universidades integrantes del Consejo de Rectores y de universidades autónomas de diversas áreas de las ciencias sociales y las humanidades.

Además, eliminar la nominación de dos consejeros/as por parte del o la presidente de la república creando Comité de Nominación Independiente integrado por: i) un representante de universidades públicas, ii) un representante de organismos internacionales de derechos humanos (ej. ACNUDH/CIDH), iii) dos representantes de la sociedad civil, elegidos a través de procesos transparentes por organizaciones acreditadas ante el INDH.

En caso que se decidiera mantener la representación del/a presidente/a de la República, este debiera ser sólo uno e incluido únicamente a título consultivo (con derecho a voz ni así a voto), de acuerdo a lo que establecen los Principios de París.

Introducir mejoras o refuerzos para garantizar, con sentido de oportunidad, una mayor publicidad y transparencia a partir de la difusión de los perfiles, mecanismos y criterios de selección de

consejeros/as del INDH, en aras de promover el interés y la legitimidad de parte de la ciudadanía en los asuntos relativos al INDH, favoreciendo a su vez un mejor acceso a la información pública.

Aquí hacemos nuestra la reflexión del ya citado Informe de DDHH de la UDP del 2023, el cual señala que “mientras más representativo sea de la diversidad social, los ciudadanos serán más propensos a creer que la institución es capaz de comprender sus necesidades” (p. 557). Luego aquí se afirma que “para asegurar la autonomía de la institución se requieren procedimientos de designación políticamente neutros pero también por medio del establecimiento de un régimen de trabajo de dedicación exclusiva, que impida a los consejeros mantener actividades paralelas que pueden entrar en conflicto con la independencia requerida para el cargo que detentan”.

En el caso del Comité de Expertos/as del CPT, sugerimos avanzar hacia una fórmula que permita generar un sistema de reemplazo o suplencia en el caso de ausencias prolongadas por parte de éstos.

4.2. TRAYECTORIA EN DERECHOS HUMANOS Y OTROS RESGUARDOS PROPIOS DEL CARGO:

El artículo N°6 de la Ley N°20.405 señala que “los consejeros deberán ser personas de reconocida trayectoria en el ámbito de los derechos humanos y serán nombrados por un período de 6 años”. En este contexto, resulta fundamental establecer criterios de selección basados en experiencia, conocimiento de derechos humanos y compromiso ético, alineados con los estándares de pluralismo y transparencia recomendados en los Principios de París. El Informe Anual de DDHH de la UDP 2023, señalaba a este respecto que “basta una simple revisión curricular de quienes han pasado por el Consejo para advertir que varios de sus integrantes históricos no han tenido, siquiera, una trayectoria en el ámbito de los derechos humanos” (p.561).

Además de lo anterior, proponemos un mecanismo que permita operacionalizar con mayor claridad el contenido y alcance de la disposición ya referida, y además incorporar el establecimiento de un código de conducta u otro, para advertir situaciones inminentes o latentes de conflictos de interés y de otro tipo de salvaguardas técnicas, políticas y éticas con miras a garantizar el mérito, la idoneidad y la intachabilidad de quienes integran el Consejo del INDH.

ÁMBITO 5. ORGÁNICA INTERNA QUE PROMUEVA CONTINUIDAD, GARANTÍA Y ASEGURABILIDAD TÉCNICA DEL SERVICIO:

En este ámbito proponemos la creación de una Subdirección o secretaría ejecutiva para el INDH que, elegida por Alta Dirección Pública, medie, articule y supervise la continuidad operativa del mandato institucional entre los niveles más políticos y técnicos de la organización (Consejo INDH, Dirección, Comité de Expertos/as, jefaturas de Unidades y de Sedes Regionales).

ÁMBITO 6. PROTECCIÓN PARA LOS/AS DEFENSORES/AS DE LOS DERECHOS HUMANOS

Quienes defienden, protegen y promueven los derechos humanos tanto desde las organizaciones de la sociedad civil como desde organismos autónomos (Instituto Nacional de Derechos Humanos, Comité para la Prevención de la Tortura y Defensoría de la Niñez), incluidos otros/as funcionarios/as públicos/as del Estado, se han visto expuestos a diversos tipos de riesgos que traen como resultado afectaciones a multinivel.

Previo al estallido social, ya habíamos estado expuestos/as a diverso tipo de afectaciones: tuvimos presencia de personas que se acercaron hasta nuestras oficinas con armas de fuego simuladas y que ingresaron destrozando el mobiliario institucional. También hemos sabido de una funcionaria que en las afueras del centro de justicia fue agredida física y verbalmente por la familia de una persona que ella estaba asistiendo. Hemos recibido insultos a través de canales de comunicación institucionales y de redes sociales en general y también personales, denostándonos por la calidad de nuestro trabajo y/o bien porque las personas no se han sentido conformes o satisfechas con la respuesta que les hemos dado, sobre todo en casos en que esa respuesta no se ajusta a sus expectativas o no es posible responderlas desde el alcance de acciones institucionales. Recientemente, una de nuestras compañeras abogadas en el contexto de su trabajo de protección y monitoreo, visitó un centro de la Región Metropolitana, siendo expuesta por uno de los funcionarios a cargo de una de las casas de dicha residencia, quien la dejó encerrada con los adolescentes a los que ella visitó para realizarle algunas preguntas. También tomamos conocimiento de dos consejeras del INDH que han sido amedrentadas y amenazadas (una de manera pública en redes sociales y la otra de manera privada) a propósito de su rol hoy día.

El Informe Anual de DDHH 2019 elaborado por el INDH señala que “al 30 de noviembre, fecha de cierre de este Informe, el reporte interno del INDH consigna 12 casos de accidentes del trabajo, rótulo que incluye las lesiones que las y los funcionarios del INDH sufrieron en el curso de la observación de manifestaciones por parte de terceros, incluyendo Fuerzas de Orden o Seguridad o manifestantes particulares”.

Un informe generado posteriormente por el INDH con fecha 06 de diciembre de 2019, contempló las agresiones y lesiones vividas por los/as funcionarios/as del INDH, entre quienes se incluyen algunos/as de los/as consejeros de la época. Aquí se constatan 19 antecedentes de agresiones, entre las que se evidencian aquellas recibidas en el contexto de manifestaciones sociales y vía pública por parte de particulares y de Carabineros de Chile, tales como impacto de lacrimógenas, balines, chorros de agua y gases dirigidos al rostro y cuerpo de parte de la policía, incluidas las acciones de provocación como la toma de fotografías de estos funcionarios a nuestros/as compañeros/as mediando la expresión “sonrían a la cámara” siendo incluso una de ellas perseguida, también con cámara en mano, por una calle particular por la cual transitaba. Previo a estos informes, el INDH ya había expresado “malestar y preocupación por agresiones de policías a sus funcionarios” en un comunicado publicado disponible su página web con fecha 20 de octubre de 2019.

En una ocasión, uno de nuestros conductores quien manejaba el vehículo institucional que portaba el logo respectivo fue increpado violentamente en una bomba de bencina sólo por trabajar en el Instituto. Otras situaciones que hemos conocido, tienen que ver con compañeras de trabajo, que encontraron en el parabrisas del vehículo institucional mensajes con amenazas de muerte, tras realizar una visita a una unidad policial en el norte de Chile. A otra de nuestras compañeras, en el marco de su trabajo de atención a la ciudadanía, una organización le solicitó una reunión en dependencias institucionales en la que se le grabó con un celular sin su consentimiento cuyo relato luego fue puesto, de manera descontextualizada, en un documental sobre negacionismo histórico.

A propósito de este contexto, el 15 de febrero de 2022, el Centro de Investigación Periodística (CIPER), señalaba en su página web que “en octubre de 2019 el INDH envió a Carabineros una nómina con los datos de 183 observadores de derechos humanos acreditados para monitorear los procedimientos policiales durante las protestas. Esto, a objeto de que la policía pudiese facilitar su labor y evitar nuevos incidentes. Pero la Dirección Nacional de Inteligencia (DIPOLCAR) ocupó estos datos para pesquisar y analizar antecedentes personales de estos observadores. Así lo deja en evidencia un documento interno titulado “04.dic.2019 INDH”, en el que quedaron registrados al menos 33 observadores. Las fichas confeccionadas incluyeron sus direcciones particulares, estado civil, profesión, edad, trayectorias políticas, sus redes sociales y otros antecedentes que a los agentes de inteligencia les parecían relevantes, pero que según expresa CIPER, se trataba de datos que no revelaban una conducta ilícita o relacionada con seguridad pública. Mismas fichas de inteligencia fueron creadas para dirigentes de colectivos sociales, líderes estudiantiles y de barras bravas. Cuenta este reportaje que para la realización de esta serie de CIPER se contactó a Carabineros, recibiendo como respuesta desde su Unidad de Comunicaciones que los antecedentes consultados estaban protegidos por la Ley de Inteligencia no respondiendo a nuevos requerimientos.

Esta situación, como indica el ya citado Informe de Derechos Humanos de la Universidad Diego Portales 2023, “no sólo devela una afectación a los defensores de derechos humanos, sino que también pone en riesgo la autonomía de facto del INDH, en el sentido de que se observan prácticas y actores externos que han intentado ejercer presiones para influir en el comportamiento institucional, por ejemplo, desacreditando su trabajo o sus hallazgos, o impidiendo el desarrollo normal de sus funciones. Retomamos la pregunta que este informe plantea: ¿puede ser eficaz una institución que no se encuentra libre de estas injerencias?”

Frente a estas situaciones, el INDH interpuso denuncias y envió de oficios ante Carabineros y el Ministerio Público y además acciones judiciales ante tribunales del país cuyo estado de situación general desconocemos para todos los casos, lo que será motivo de consulta y seguimiento desde esta asociación. Respecto de situaciones particulares, de asociados/as nuestros/as, varias de las tramitaciones judiciales, a cinco años de ocurridos estos hechos, todavía están en proceso. Para ellos/as y para todas las víctimas de las violencias vividas en lo que se considera fue la más grave crisis de derechos humanos que tuvimos tras el retorno a la democracia, seguimos clamando por verdad, por justicia, por memoria, por reparación integral y por garantías de no repetición.

El panorama ya descrito también quedó constatado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en el Informe titulado "Situación de Derechos Humanos en Chile" generado a partir de la visita *in loco* realizada entre el 25 y el 31 de enero de 2020. En su página N°64, se señala que "La Comisión recibió información sobre el uso excesivo de la fuerza en el contexto de las manifestaciones, en contra del personal de observación del INDH, defensores y observadores de derechos humanos, así como de personal o voluntarios que ejercían labores de auxilio y asistencia médica que portaban su vestimenta distintiva". En cuanto a las lesiones a personas defensoras, funcionarias del INDH, el informe revela que éstas "fueron objeto de diversas de acciones realizadas por parte de Carabineros, incluyendo: impedimentos para acceder a vehículos de detenidos; amenazas e insultos; uso de escopeta antidisturbios y carabinas lanza gases dirigida al cuerpo de personal de observación, uso de gases y direccionamiento del chorro del carro lanza aguas contra dicho personal".

Desde esta perspectiva el INDH requiere avanzar a ser una organización pro-eficiente ante situaciones de estrés traumático secundario a las que se expone su personal y con una política de cuidado planificado.

En el espíritu de lo que plantea la Declaración de los Defensores de los Derechos Humanos y en consonancia con lo señalado por la Declaración de Marrakech, proponemos la generación de un Registro Nacional de Personas Defensoras de los Derechos Humanos, así como también el reconocimiento de un estatus jurídico y administrativo que otorgue garantías de resguardo a la integridad desde la perspectiva del papel que desempeñan.

Sin perjuicio de las actuales disposiciones establecidas en el Protocolo de Protección a las Personas Defensoras existente en Chile, que valoramos como primer paso, el Estado de Chile en colaboración del INDH y otros actores de interés, debe asumir una línea de trabajo coordinada que permita instalar un sistema de protección que favorezca el acceso expedito a la justicia, así como también la creación de un programa de asistencia, control de daños y reparación integral para este grupo específico.

También se requiere dotar al país de una legislación o modificación/incorporación legal que sancione o penalice especialmente a quienes cometen delitos en contra de quienes defienden y promueven los derechos humanos, enfatizando a su vez, la necesidad de que este tipo de faltas, revisten un carácter de gravedad de manera que estén aparejados de un sistema de penas que se condiga con aquello.

Ante riesgos de afectación inminentes y denuncias, se recomienda incorporar mecanismos de alerta temprana y de entrega de información, así como también la generación de puntos focales eficientes y sólidos creados y reconocidos al interior de organismos clave con los cuales tanto el INDH como el CPT se vincula respecto de su quehacer.

Proponemos, favorecer acciones preventivas entre las que se incluyen las de sensibilización, promoción y educación, que permitan fomentar narrativas positivas sobre el importante y legítimo papel de los defensores de derechos humanos, generando así una toma de conciencia respecto de

esta problemática el contexto de las sociedades democráticas actuales y que contribuya a evitar cualquier tipo de violencias, ataques, abusos y/o amenazas.

También solicitamos otorgación de fuero para quienes componen el INDH y CPT (incluido el Consejo y su Comité de Expertos/as) de modo que no puedan ser denunciados por tareas que se ven obligados a desarrollar en el marco de sus funciones.

A propósito de este planteamiento que estamos haciendo, y de la desaparición de Julia Chuñil Catricura, cuya pregunta respecto de dónde está traemos en solidaridad a esta instancia, hacemos un llamado a generar medidas o lineamientos que promuevan una mayor capacidad de agencia institucional desde la perspectiva de la debida diligencia, celeridad, interseccionalidad y de la rendición de cuentas, con las salvaguardas que correspondan, en casos de defensoras/as de derechos humanos que son víctimas de delitos graves y menos graves.

Esperamos que estas problematizaciones y propuestas que ANDEDH ha compartido en este espacio sean bien acogidas por esta comisión de fortalecimiento y estaremos atentos/as a sus resultados/as en la esperanza de que tanto el INDH como el Comité para la Prevención de la Tortura saldrán fortalecidos en lo que refiere a su trabajo de defensa y de promoción de los derechos humanos y prevención de la tortura y los malos tratos.

Santiago de Chile, lunes 07 de abril 2025.