



## ACTA SESIÓN ORDINARIA

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

#### I. Antecedentes

**Sesión:** ordinaria

**Acta Número:** 5

**Fecha sesión:** 07.04.25 **Hora:** 8:50 horas a 11:30 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); 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).

La comisionada Lorena Recabarren comparece telemáticamente.

#### II. Materias analizadas:

**Antonia Urrejola, presidenta de la Comisión,** abrió la sesión. Propuso la aprobación de acta anterior.

**La Comisión aprobó el acta de la sesión anterior.**

La **presidenta de la Comisión** comentó que el segundo punto en tabla es la subrogancia de su presidencia puesto que estará ausente el jueves 10 de abril y durante otro período (17 de abril a 10 de mayo).

**La Comisión acordó que la presidenta subrogante será la comisionada Pierina Ferretti.**

La **Secretaría Ejecutiva** hizo un resumen de las organizaciones inscritas en las audiencias públicas, las cuales ascienden a un total de 19, más la presentación de la profesora Soledad Cisterna. Las exposiciones serán mayoritariamente presenciales.



La Comisión discutió acerca de su cronograma de trabajo y **acuerda que en la sesión del lunes 14 de abril se tratará como primer punto la metodología de trabajo para el informe, junto con la forma de expresar los consensos y disensos del debate.**

La **Secretaría Ejecutiva** informó que en virtud de la solicitud de la Asociación de Funcionarias y Funcionarios del INDH de una nueva fecha para asistir a la Comisión, se programará para el 21 de abril.

La **Comisión acordó que en esa fecha también se invite al Comité de Prevención contra la Tortura**, en atención a que quedó pendiente el diálogo con dicha institución.

La Comisión también debatió sobre la información que se le requerirá al INDH, **acordando que se le pedirá preliminarmente un informe con sus diagnósticos y recomendaciones —a propósito del trabajo interno que están realizando en este sentido— para el 22 de mayo, y que se les citará para realizar consultas, previo al diagnóstico levantado por la Comisión, el 29 de mayo.**

#### **Presentaciones:**

1. **Exposición de la Asociación Nacional de Defensoras y Defensores de Derechos Humanos (ANDEDH)-organización de trabajadores/as INDH y CPT. Daniela Aceituno y Selene Aguilera.**
  - **Pierina Ferretti** pregunta cuál es el diagnóstico que está detrás de la propuesta presentada por la Asociación, y qué elementos clave identifican como problemáticos actualmente en las distintas dimensiones del funcionamiento del INDH.
  - **Carolina Ferrer** consulta respecto a la propuesta de eliminar a los dos consejeros/as designados por el Presidente de la República. Respecto a la propuesta de establecer un comité independiente para la designación de los integrantes, consulta cuál sería su origen y estructura.
  - **Rodrigo Bustos** pregunta si la Asociación tiene una mirada sobre el funcionamiento del Consejo más allá de su composición, por ejemplo, en relación con la existencia de una figura como secretario o director ejecutivo del Consejo, y si tienen alguna propuesta sobre la estructura organizacional entre unidades centrales y sedes regionales.
  - **La Presidenta de la Comisión** preguntó qué grupos consideran que requieren protección específica en el marco de una eventual ampliación del mandato del INDH hacia grupos de especial protección, y cómo visualizan la relación entre el INDH y la Defensoría de la Niñez, particularmente si el INDH contara con relatorías especiales.



- La **Secretaría Ejecutiva** preguntó por la obligatoriedad de las recomendaciones: ¿cuál sería la forma de hacerlas cumplir? En particular, respecto al Comité de Prevención de la Tortura (CPT) que funciona como una “magistratura de convencimiento”. En el caso de que el CPT y el INDH integraran adecuadamente sus mandatos, esa adecuada integración ¿haría necesaria la obligatoriedad de las recomendaciones?
- **Patricio Rojas** planteó una duda respecto a la composición del Consejo Directivo: al proponerse reemplazar a los dos consejeros designados por el Presidente, ¿se mantendrían los representantes de la sociedad civil y del Congreso? Además, consultó cómo se articularía paralelamente la propuesta de crear un comité independiente, y solicitó mayor claridad sobre cómo funcionaría ese nuevo esquema.

**Daniela Aceituno** comenzó su intervención señalando que, desde la perspectiva de ANDEDH, los principales nudos críticos del Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH) se manifiestan en cuatro ámbitos. En primer lugar, mencionó la influencia y negociación política que, en períodos progresivos, ha impactado directamente en el presupuesto del INDH, siendo esta Comisión una respuesta a dicha situación. En segundo lugar, identificó una tensión entre el mandato del Instituto y el repertorio de facultades administrativas y judiciales que posee, lo que dificulta responder de manera adecuada a las expectativas ciudadanas, según lo establecen los estándares internacionales en materia de derechos humanos, los cuales deben ser respetados como marco de referencia.

En cuanto a la composición del Consejo, propuso fortalecer su pluralismo y autonomía mediante la eliminación de la designación presidencial de consejeros, reemplazándola por un comité independiente integrado por representantes de organizaciones de la sociedad civil —seleccionadas mediante procesos transparentes—, organismos internacionales y universidades públicas. A 30 años de la adopción de los Principios de París, subrayó la necesidad de legitimar aún más el rol del Consejo desde un enfoque centrado en derechos humanos.

Respecto a la protección de personas defensoras de derechos humanos, sostuvo que esta podría incorporarse en una ampliación del mandato del Instituto, aunque dicha protección trasciende la existencia misma del INDH, al implicar el reconocimiento y resguardo social de quienes ejercen esta labor. En relación con la Defensoría de la Niñez, destacó el carácter colaborativo e interinstitucional del trabajo conjunto. Consideró que, si bien la Defensoría tiene un mandato específico, no existiría un conflicto de funciones si se diversifica la institucionalidad hacia otros grupos de especial protección. En este sentido, propuso avanzar hacia un sistema



integral de promoción y protección de derechos humanos, que permita una reorganización institucional adecuada.

Sobre los grupos de especial protección, señaló que todos debieran ser considerados, proponiendo avanzar en defensores específicos para personas mayores y personas con discapacidad, así como en un mecanismo orientado a la protección y reparación integral de víctimas de violencia institucional, particularmente en contextos de custodia, residencia y cuidado.

Respecto a la pregunta del Comisionado Rodrigo Bustos, propuso la creación de una figura de Secretario Ejecutivo o una Subdirección Técnica que permita articular eficazmente los órganos directivos superiores con las unidades y sedes del Instituto, asegurando así la continuidad del servicio. Citó el Informe UDP 2023, que evidenció los efectos negativos de la falta de acuerdos políticos en el funcionamiento del Instituto, y sostuvo que esa situación no puede repetirse.

A continuación, **Selene Aguilera** complementó la intervención señalando que es fundamental que la Dirección Ejecutiva esté en sintonía con el Consejo, recordando que en 2016 existió una alineación adecuada entre ambos órganos, centrada en el mandato de protección y promoción. Sin embargo, advirtió que desde ese año, las direcciones han sido designadas según intereses políticos, lo que ha generado decisiones alineadas a agendas propias. Mencionó el caso de la Dirección encabezada por Branislav Marelic, centrada únicamente en temas vinculados a SENAME, en desmedro de otras áreas relevantes. También señaló que durante la gestión de Micco, se abandonó la implementación del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNPT), lo cual ha tenido consecuencias graves para su funcionamiento actual.

Agregó que es indispensable que la Dirección no responda a *cuoteos* políticos, que trabaje de manera coordinada con el Consejo, y que se involucre activamente en la gestión administrativa y el soporte a las unidades que brindan atención directa a la ciudadanía.

Finalmente, **Daniela Aceituno**, respondiendo a la pregunta de la Secretaría Ejecutiva, afirmó que los mandatos del INDH y del Comité para la Prevención de la Tortura (CPT) son distintos en contenido y alcance, pero complementarios. Ambos órganos tienen entre sus atribuciones la facultad de emitir recomendaciones. En el caso del CPT, celebró que las contrapartes institucionales hayan recibido sus recomendaciones como una herramienta de avance, destacando el enfoque metodológico y político que ha caracterizado su labor. Subrayó que más allá de una integración formal de ambos mandatos, lo relevante es fortalecer sus vínculos y



espacios de interlocución efectiva, promoviendo instancias de diálogo y construcción de acuerdos.

En respuesta al Comisionado Patricio Rojas, Daniela Aceituno señaló que si eventualmente se decidiera mantener una designación presidencial en el Consejo, ésta debiera limitarse a una única persona y solo con carácter consultivo, en línea con los principios de París. Reiteró la necesidad de revisar experiencias comparadas para fortalecer un comité que garantice autonomía e independencia. En su cierre, enfatizó que el avance en derechos humanos requiere la participación activa de todos los actores, tanto públicos como privados, y que existe una oportunidad concreta de alinear la composición del Consejo con los estándares internacionales.

## **2. Exposición de Centro de Derechos Humanos, Universidad de Chile. Directora Constanza Núñez e Investigadora Natalia Morales.**

- **Pierina Ferretti** pregunta cuál es el fundamento de su propuesta de cambio de la estructura del INDH, desde un órgano colegiado a una organización unipersonal.
- **La presidenta de la Comisión** consulta si han hecho análisis de debate respecto a las Defensorías del Pueblo en Chile. Señaló que le preocupa especialmente que la Comisión emita propuestas idóneas y contextualizadas a la realidad política de este país.
- **Oscar Rojas** pregunta por el vínculo entre INDH y el CPT y si tienen una propuesta para mejorar esa relación.
- **Carolina Carrera** pregunta por propuestas en materia de atribuciones, ya se trate de Defensoría del Pueblo o de INDH.
- **Rodrigo Bustos** pregunta acerca del nombramiento del Defensor del Pueblo. Hizo presente que en Chile hay experiencias de nombramientos hechos por el Senado y ello no ha estado exento de dificultades y negociaciones políticas. Consulta si el Centro ha desarrollado propuestas para mitigar aquellos riesgos.
- **Mijail Bonito** consulta por los requisitos para ser incorporado al registro de la sociedad civil que lleva el INDH y si hay propuestas para asegurar la efectiva participación de cada organización.

**Constanza Núñez** respondiendo a la pregunta de la Comisionada Ferretti respecto de los fundamentos de la propuesta de órgano unipersonal, indica que existen argumentos vinculados a cuestiones de política o cultura institucional; argumentos que tienen que ver con eficiencia y capacidades y argumentos que tienen que ver con diseño de frenos y contrapesos en un diseño constitucional más amplio.



Comenzó por la cuestión de cultura y política institucional. En general, viendo el caso chileno, los órganos de dirección unipersonal han funcionado mejor que los órganos colegiados por cuestiones de verticalidad, formas de ejercicio de poder y los símbolos del poder. Estas formas de poder, agrega, generan que luego la *auctoritas* que pueda tener una magistratura de este tipo, tenga mayor incidencia en organismos del Estado que lo que pueda tener un organismo colegiado. Es decir, una mayor capacidad de incidencia o aceptabilidad social del ejercicio del poder.

Agregó que lo anterior permite tener mayor unidad y consistencia frente a los distintos organismos y poderes del Estado, y además permitir mayor control y seguimiento respecto de las medidas que se proponen.

Añadió que, vinculado a esta idea están también las cuestiones de capacidad y eficiencia, relacionado también con mandato y facultades. Aclaró que, si tenemos definidas en una sola persona que tiene *auctoritas* y además se delimita claramente cuáles son las facultades, las capacidades y eficiencias para cumplir el mandato son mayores.

En relación con las facultades, señaló que en general las INDH tienen funciones de protección de derechos y funciones promocionales. En este caso, se deberían mantener las facultades promocionales, pero en cuanto a las facultades protectoras, consideran importante que se amplíe el mandato, sobre todo en la cuestión que tiene que ver con la protección jurisdiccional de derechos, teniendo la posibilidad de interponer acciones colectivas y recibir denuncias.

Aclaró que no están proponiendo un modelo de ombudsman que tenga funciones de carácter administrativo con control de transparencia y corrupción, como sí hay en otros modelos como el sueco. Señaló que están pensando en un modelo híbrido que combine funciones de protección de derechos y promoción.

Sintetizó la idea de que si existe un mandato claro, y una capacidad de tener consistencia y *auctoritas* frente a los órganos de la Administración, y a esto le suman una institucionalidad que pueda tener efectivamente una capacidad de control frente a los órganos del Estado, sostiene que se pueden mejorar entonces estas capacidades de control.

En relación con el sistema constitucional de frenos y contrapesos, afirmó que un modelo de Defensoría del Pueblo no sólo cumple funciones de promoción y protección, sino que también se transforma en una instancia que la ciudadanía ve como de límite y de control al poder, es decir, una institución que efectivamente protege y garantiza.



Lo anterior, agregó, no es lo que actualmente se percibe del INDH. En las encuestas de percepción del INDH, sólo un 9% considera que el INDH efectivamente lo protege. Finaliza señalando que creen que ello puede mejorar con una reforma estructural como la planteada en su presentación.

Agregó que están conscientes de que esto ha sido problemático en el debate nacional y como centro académico creen que, más allá de las cuestiones pragmáticas de la política, la reforma es necesaria según el diagnóstico que han realizado.

Respecto de la historia del debate, señaló que coincide con falta de comprensión de lo que significa una defensoría del pueblo, y de que existen mecanismos distintos. Agregó que le llama la atención que en Chile no se siga esa vía considerando que el modelo por antonomasia es ese, y la excepción es nuestro modelo bastante extraño y difícil de clasificar.

Señaló que durante el debate constituyente realizaron un estudio que harán llegar a la Comisión. Ese estudio comparó modelos de otras legislaciones, y el modelo chileno es justamente uno que no se puede ubicar de tan buena manera. Agrega que el ejemplo de la Defensoría de la niñez muestra que es posible y no es tan difícil. Finalizó afirmando que, así las cosas, su propuesta no es disruptiva y está dentro de nuestra arquitectura institucional.

**Natalia Morales** señaló que abordaría las preguntas relativas al mecanismo de nombramiento del Defensor o Defensora del Pueblo. Reconoció las prevenciones que existen respecto a la designación por parte del Senado; no obstante, indicó que, desde su perspectiva, lo relevante es establecer un mecanismo que asegure la participación efectiva de la sociedad civil en el proceso de selección y nombramiento.

Propuso dos alternativas posibles: que la persona sea designada mediante el sistema de Alta Dirección Pública (ADP) o que sea nombrada por el Senado. En este último caso, enfatizó que, de acuerdo con las recomendaciones internacionales, este es el modelo más común y, por tanto, podría considerarse una vía adecuada, siempre que se garantice la inclusión de la sociedad civil. En ese sentido, planteó que un mecanismo ideal podría incorporar audiencias públicas que permitan examinar las credenciales de las y los postulantes y abrir un espacio de deliberación democrática

**Constanza Núñez** se refirió al tema de la legitimidad institucional, destacando que, a diferencia del INDH, otros mecanismos como el Comité para la Prevención de la Tortura (CPT) no enfrentan los mismos cuestionamientos en esta materia. Señaló



que, desde la percepción ciudadana, ambos órganos son conceptualmente distintos, y que el CPT mantiene una valoración positiva.

Sin profundizar extensamente en esta distinción, planteó que podría considerarse la posibilidad de que cada órgano mandatado por los tratados internacionales cuente con su propia institucionalidad, funcionando de manera independiente. Asimismo, en caso de avanzar hacia un modelo de Defensoría del Pueblo, sugirió que este podría estructurarse con subunidades que permitan abordar de forma especializada los distintos mandatos, asegurando una implementación adecuada y diferenciada.

Respecto a la participación de organizaciones de la sociedad civil, **Núñez** observó que existe una diversidad significativa de actores. Sin embargo, advirtió que, según el diagnóstico realizado, persiste una crítica sobre la percepción de que las organizaciones que inciden actualmente en el Consejo del INDH responden a una determinada línea ideológica. En este sentido, propuso generar mecanismos que garanticen una representación más plural, capaz de reflejar la diversidad y tensiones presentes en la sociedad, en conformidad con los Principios de París. Para ello, sugirió revisar y flexibilizar los requisitos de participación de dichas organizaciones.

### **3. Exposición de Nodo XXI. Natalie Rojas Vilches y Juan Mena Valdés**

- **Rodrigo Bustos** pregunta por propuestas para asegurar autonomía financiera.
- **Carolina Carrera** indica que hay un cierto acuerdo en que hay un problema en la regulación de la participación de sociedad civil, por lo que preguntó cómo hacer que el registro sea lo más representativo posible, y cómo lo han visto en otros países.
- La **presidenta de la Comisión** preguntó si han estudiado el modelo colombiano.

**Juan Mena**, respecto a la autonomía financiera, sostuvo que hay dos dimensiones que son importantes pero que no son lo mismo. Una dimensión es la autonomía para definir un proyecto institucional, es decir, la posibilidad de crecer como institución, crear nuevas áreas, poder expandirse, entre otros. Esto se relaciona con la autonomía en la formulación del presupuesto y es un estándar muy claro en la región y tiene un impacto en el tamaño que han desarrollado las distintas instituciones.

Lo anterior no protege respecto de la amenaza condicionada de restringir el presupuesto según cómo se comporte la institución, que es lo que ha venido ocurriendo desde el 2022 sistemáticamente, y que es lo más preocupante en términos de autonomía.



Agregó que este problema no ha sido solucionado en la región. Sin embargo, dentro del propio derecho doméstico existen soluciones, como tener un presupuesto mínimo garantizado. Al respecto, una fórmula podría ser que, si no se aprueba el presupuesto del año X, quede vigente el presupuesto del año X-1. La otra solución, añadió, es lo que existe en el Decreto Ley de Carabineros que establece que, ante la falta de aprobación de su presupuesto, rige el presupuesto que estaba aprobado ese año.

Señaló que, en base a estos antecedentes, proponen una norma de garantía mínima presupuestaria del INDH que puede tener dos formas. Una es que se apruebe un porcentaje del presupuesto general, es decir, sí o sí el INDH tenga garantizado un presupuesto que le asegure su funcionamiento, para poder ajustarse a los cambios del tamaño del Estado. La otra, es que se garantice que su presupuesto será igual a los últimos 3 presupuestos aprobados.

Afirmó que cualquiera de sus dos propuestas le permitirá al INDH ejercer sus funciones sin tener la amenaza de quedar corto de recursos para poder funcionar y que pueda proyectar un desarrollo institucional a lo largo del tiempo formulando su propio presupuesto.

**Valdés**, en respuesta a la pregunta de la Comisionada Carolina Carrera, indicó que en la región no existen muchas experiencias comparables, ya que la mayoría de los países sigue el modelo del Ombudsman. Sin embargo, destacó el caso de Uruguay, donde existe un consejo directivo compuesto por cinco integrantes. Explicó que los candidatos pueden ser propuestos tanto por organizaciones de la sociedad civil como por parlamentarios, aunque en la práctica, en los últimos períodos, las nominaciones han provenido mayoritariamente desde la sociedad civil.

Asimismo, señaló que el registro de organizaciones en Uruguay se encuentra activo gracias a la figura de la “asamblea extraordinaria”, que consiste en un período de sesión del INDH en el cual los consejeros deliberan junto con representantes de la sociedad civil inscrita en el registro. Estas sesiones, que deben realizarse un número mínimo de veces al año, otorgan mayor materialidad y dinamismo al registro, transformándolo en algo más que una herramienta electoral o de participación ocasional.

**Natalie Rojas** complementó esta idea señalando que, en la medida en que existan instancias regulares de convocatoria a las organizaciones de la sociedad civil, se generará una actualización natural del registro. Insistió en que, más allá del número de organizaciones inscritas, lo relevante es que el INDH cuente con un marco normativo claro que defina qué se entiende por derechos humanos, de modo que se establezcan mínimos comunes. Subrayó la importancia de que las



organizaciones que participen compartan ese marco de referencia, y que existan mecanismos permanentes de actualización y revisión de dichos consensos básicos.

Por su parte, **Juan Mena**, respondiendo a una consulta sobre la experiencia colombiana, aclaró que esta no fue incluida en su estudio debido al contexto del conflicto armado reciente, lo que hace que sus desafíos no sean directamente comparables con los del INDH en Chile. No obstante, destacó que el sistema de justicia transicional colombiano es reconocido a nivel internacional por su ambición y por la magnitud de recursos que ha movilizado, constituyendo una experiencia valiosa en términos de justicia y reparación.

### **III. Acuerdos adoptados:**

1. La Comisión aprobó el acta de la sesión anterior.
2. La Comisión acordó que la presidenta subrogante será la comisionada Pierina Ferretti.
3. La Comisión acordó que en la sesión del lunes 14 de abril se discutirá la metodología de trabajo para el informe, junto con la forma de expresar los consensos y disensos del debate.
4. La Comisión acordó que el 21 de abril se recibirá nuevamente al Comité de Prevención contra la Tortura, en atención a que quedó pendiente el diálogo con dicha institución
5. La Comisión acordó que se le pedirá al INDH el envío del informe que están trabajando sobre diagnóstico y recomendaciones para el 22 de mayo, a fin de poder revisarlo y discutirlo en sesión de fecha 29 de mayo, a la cual será invitado nuevamente el INDH.