



Comisión Asesora Presidencial para el Fortalecimiento del Instituto Nacional de Derechos Humanos

Exposición del Centro de Derechos Humanos

Constanza Núñez Donald

Natalia Morales Márquez

Santiago, 7 de abril de 2025

I. Introducción

Como Centro de Derechos Humanos, agradecemos el espacio que se ha brindado para escuchar los aportes que se puedan realizar para colaborar en el mandato de esta Comisión. Queremos iniciar nuestra presentación destacando que nos parece importante que el resultado que salga de este proceso no puede tener sino como resultado el fortalecimiento de nuestra institucionalidad de derechos humanos, lo que debe implicar un compromiso genuino de todos los sectores, para pensar cómo podemos mejorar la arquitectura institucional de la protección de derechos humanos en nuestro país.

Más allá de las pasiones que desata este tema en el debate público, los datos objetivos son los siguientes: el Instituto Nacional de Derechos Humanos tiene la acreditación de tipo A, es decir, la máxima calificación, por parte de la Alianza Global de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos, agencia que califica en base a los Principios de París, el funcionamiento de las instituciones nacionales de Derechos Humanos. Sin embargo, ello contrasta con la forma en que se presenta el funcionamiento del INDH en el debate público. Ello da cuenta que la denominada “crisis” que enfrenta el INDH es una crisis de legitimidad vinculada a la percepción social sobre su funcionamiento y, en definitiva, de auctoritas, vinculada a su capacidad de cumplir su mandato.

En este contexto, desarrollaremos nuestra presentación, enunciando en primer lugar, el listado de motivos que permiten explicar la crisis de legitimidad del INDH y en segundo lugar, nos referiremos a los cambios estructurales que son requeridos para enfrentar esa crisis de legitimidad.

II. Diagnóstico de problemas del INDH



La crisis de la institucionalidad en derechos humanos, hemos señalado, es una crisis de legitimidad y una crisis de capacidades para cumplir de manera efectiva el mandato. Entre algunas de estas causas, queremos destacar las siguientes:

- La insuficiencia de los recursos humanos, financieros, capacidades y procesos para realizar las actividades de su competencia, especialmente en periodos de alta demanda como lo fue el estallido social.
- La conflictividad interna presente en el organismo, tanto entre la dirección y los funcionarios, como al interior del consejo directivo y que se explica por su composición orgánica.
- La falta de una base común respecto del entendimiento de los derechos humanos y los estándares internacionales en varias materias en su órgano directivo.
- La colisión entre las figuras del consejo directivo y la dirección ejecutiva; acentuada por la dedicación a tiempo parcial de los integrantes del consejo.
- La poca incidencia real del consejo consultivo de organizaciones de la sociedad civil, y en general la escasa participación efectiva de la sociedad civil en la institución.
- La restricción de su mandato, que aunque le otorga algunas facultades judiciales, no contempla atribuciones investigativas, ni habilita la recepción de denuncias individuales o colectivas por violaciones a derechos humanos.
- La ausencia de mecanismos de sanciones, que obliguen a las demás instituciones públicas a colaborar con el INDH.

Como se aprecia, el grueso de estas problemáticas está vinculadas al diseño orgánico del INDH. Además de las ya mencionadas objeciones, las críticas mayoritarias se relacionan con su órgano directivo. Es este punto el que desarrollaremos con mayor detalle en atención al tiempo, realizando posteriormente nuestra propuesta al respecto.

Las principales problemáticas que presenta el órgano directivo del INDH, su consejo directivo son las siguientes:

1. **Las instituciones del Estado están sobre representadas.**

Actualmente el consejo está integrado con dos cupos de designación presidencial, cuatro cupos designados por el congreso, sólo cuatro cupos para la sociedad civil y uno para el consejo de rectores.

La excesiva participación de estos poderes del Estado en el nombramiento de consejeros cuestiona la legitimidad de la conformación del órgano rector, al amenazar su independencia.

Recordamos que uno de los indicadores para determinar el grado de independencia de las INDHs es el nivel de injerencia del gobierno en las decisiones de la institución. En ese sentido los Principios de París señalan que la presencia de representantes de las administraciones en



las INDH puede existir “sólo a título consultivo”. Por su parte el SCA ha enfatizado que los representantes del gobierno y los miembros del parlamento no deben integrar ni participar de los órganos rectores de una INDH, ya que su presencia puede comprometer la independencia real y percibida de esta¹.

Considerando estos elementos, el modelo chileno actual no cumple con un estándar óptimo de independencia, ni de pluralismo, pues este último refiere a la representación amplia de todas las fuerzas sociales, y no de los organismos del Estado.

2. Falta de transparencia y de pluralismo en los procesos de designación del consejo directivo.

No existen en general procesos claros y transparentes para la designación de consejeros/as. Considerando que participan distintos actores en el nombramiento, para cada tipo de cupo, se sigue un proceso diferente.

Un problema ampliamente diagnosticado son las prácticas de “cuoteo” y “binominalismo” respecto de los cupos de designación parlamentaria, impactando en la politización y polarización del INDH, y afectando la legitimidad del órgano de cara a la ciudadanía. La falta de acuerdo a nivel parlamentario en esta designación también ha sido un factor que ha obstaculizado el funcionamiento del INDH, produciéndose largos periodos de vacancia por este motivo.

3. La falta de exigibilidad del requisito de experiencia técnica o trayectoria en el ámbito de los derechos humanos.

La ley del INDH señala que “Los consejeros deberán ser personas de reconocida trayectoria en el ámbito de los derechos humanos”, pero en los hechos este elemento no se controla.

La falta de definición y cumplimiento de este requisito posee un impacto operativo en el trabajo del consejo directivo. En ocasiones no han existido acuerdos respecto de delimitaciones conceptuales y estándares mínimos de derechos humanos, dificultando la toma de decisiones.

El SCA en su último informe de acreditación del año 2020, realizó dos indicaciones respecto del INDH chileno. El Subcomité indicó, precisamente que el proceso de designación de las y los integrantes de su consejo “no es suficientemente amplio ni transparente” y que no cumple con elementos como los siguientes:

- Establecer criterios claros;
- Garantizar que estos criterios se utilicen de manera uniforme para evaluar el mérito de los candidatos elegibles; y

¹ GANHRI (2018), Observaciones generales del Subcomité de Acreditación, pp. 26.



- Promover amplias consultas y/o la participación en el proceso de solicitud, evaluación, selección y nombramiento” (SCA, Informe del Subcomité de Acreditación, 2020: 19).

Además, el Subcomité opinó que se debería definir un proceso de selección consistente, y no distintos procesos conforme a la autoridad o entidad que designa.

Por último, debemos agregar como punto crítico el mecanismo actual de designación de la dirección ejecutiva del INDH, que es electa por el consejo, entre sus miembros. Lo anterior provoca que la dirección ejecutiva pueda verse afectada por las críticas anteriores respecto de la independencia y/o experiencia de los consejeros, afectando la conducción del Instituto.

III. Propuesta del Centro de Derechos Humanos

En atención a los problemas enunciados y que la crisis del INDH es una crisis de legitimidad y de autorricas, sostendremos que la única forma de abordarla es a través de una reforma estructural que afronte los problemas de diseño en la estructura de gobernanza. Ello se lograría avanzando hacia un modelo de Defensoría del Pueblo, modelo que reforzaría la capacidad, eficiencia y legitimidad de nuestra institucionalidad conforme a los argumentos que enunciaremos a continuación. Esta propuesta no es nueva en el debate público, ha sido planteada en numerosas oportunidades desde antes de la creación del INDH, e incluso fue el modelo de reemplazo que se propuso en uno de los recientes procesos constitucionales.

Las Defensorías del Pueblo son un modelo de INDH muy extendido en el derecho comparado, especialmente entre aquellos países que tienen una tradición jurídica similar a la nuestra. Entre otras ventajas, desde la perspectiva de la gobernanza, el modelo de defensoría del pueblo y su dirección unipersonal nos parece más adecuada para optimizar la toma de decisiones y la ejecución de acción eficaz que se requiere en este ámbito, especialmente en periodos críticos. Del mismo modo, la responsabilidad no se diluye como lo hace en estructuras colegiadas, permitiendo un mejor funcionamiento de los mecanismos de control. Desde la perspectiva de las capacidades de acción, estos modelos ofrecen mecanismos efectivos de control al poder y son relevantes para abrir espacios a la ciudadanía para la exigibilidad de sus derechos.

Detallaremos algunos aspectos centrales del cambio propuesto, enfocadas en el aspecto de la gobernanza.

a) Órgano directivo unipersonal (defensora/ defensor del pueblo)

Primero, este cambio implicaría reemplazar la dirección colegiada actual del INDH por una dirección unipersonal, a cargo de una Defensora o un Defensor del Pueblo.



Sabemos que una objeción usual a la dirección unipersonal, es la aparente dificultad de cumplir con el principio de pluralismo. No obstante, este puede satisfacerse por varios medios, tal como señalan los Principios de París y la práctica comparada.

El pluralismo puede y debe expresarse en el procedimiento de nombramiento del órgano rector del INDH². El SCA, por ejemplo, ha señalado que puede asegurarse estableciendo legislativamente los requisitos de acreditación de este cargo, poniendo a disposición del público esta información y sometiendo a consulta con todos los interesados, incluida la sociedad civil, la selección. Otra forma de garantizar el pluralismo es a través de procedimientos permanentes que permitan la cooperación eficaz de las INDHs con diversos grupos sociales³. ACNUDH, señala como ejemplo de lo anterior, la posibilidad de establecer juntas o consejos consultivos integrados por la sociedad civil que acompañen, en este caso a la Defensora o Defensor del Pueblo⁴; entidad que existe hoy, y que proponemos mantener y potenciar.

b) Requisitos: calificación y pericia técnica en el ámbito de los DDHH.

Sabemos que en una Defensoría del Pueblo, cobra gran relevancia “la reputación, la integridad y las dotes de liderazgo de la persona que ocupa el cargo de ombudsman, así como de la autoridad que el cargo en sí mismo ostenta ante la sociedad”⁵. Esto refuerza la necesidad de establecer mecanismos de nombramiento claros y transparentes.

Como ha señalado el SCA es necesario “*un proceso que promueva la selección basada en el mérito y garantice el pluralismo, para asegurar la independencia de la alta dirección de la INDH y la confianza pública en ella*”.⁶

Este desafío no es nuevo para nuestro país, existiendo por ejemplo una norma respecto de los criterios de selección de la dirección de la Defensoría de la Niñez. La ley 20.067, en su artículo 11 señala que, para ser nombrado Defensor se requiere:

- “a) Ser ciudadano
- b) No encontrarse sujeto a alguna de las inhabilidades
- e) Encontrarse en posesión de un título profesional y tener a lo menos cinco años de experiencia profesional.

² Abbot, Domínguez, et al. (2024), “Crisis de derechos humanos en contexto: estallido social, pandemia y proceso constituyente en Chile”, pp. 39.

³ GANHRI (2018), Observaciones generales del Subcomité de Acreditación, pp. 21-22.

⁴ ACNUDH (2010), “Instituciones Nacionales de Derechos Humanos. Antecedentes, principios, funciones y responsabilidades”, pp.19-20

⁵ ACNUDH (2010), “Instituciones Nacionales de Derechos Humanos. Antecedentes, principios, funciones y responsabilidades”, pp.19.

⁶ GANHRI (2018), Observaciones generales del Subcomité de Acreditación, pp. 24.



f) Poseer una reconocida trayectoria de a lo menos diez años en el ámbito de los derechos humanos o en la defensa de los derechos de los niños”.

Esto, entre otros requisitos destinados a resguardar la probidad. Proponemos replicar estos requisitos, que deben estar establecidos por ley, considerando en especial una reconocida trayectoria de a lo menos diez años en el ámbito de los derechos humanos, y desarrollando criterios para detallar de mejor forma como se define una “reconocida trayectoria en este ámbito”.

c) Régimen de responsabilidad

El Subcomité de Acreditación ha señalado que “la legislación habilitante de una INDH debe incluir un proceso de destitución independiente y objetivo, similar al concedido a los miembros de otros organismos estatales independientes”⁷.

El SCA indica que la destitución debe efectuarse estrictamente conforme a los requisitos sustantivos y de procedimiento prescritos por la ley. La causa de la destitución se debe definir claramente y limitarse a aquellas acciones que tengan un impacto negativo sobre la capacidad del funcionario para cumplir con su mandato.

La destitución no debe permitirse cuando se base únicamente en la discreción de las autoridades encargadas de los nombramientos. Tales requisitos garantizan la seguridad en el cargo de los miembros del órgano rector y son esenciales para asegurar la independencia de la alta dirección de una INDH y la confianza pública en ella⁸.

En el contexto nacional, somos de la opinión de que es necesario establecer un régimen de responsabilidad para una eventual Defensoría Pública, radicando la función de controlar esta responsabilidad en la Corte Suprema. Al no participar el poder judicial del nombramiento de este órgano, parece el camino más adecuado para resguardar a la vez el control de la responsabilidad de la Defensora o el Defensor, y la independencia de la Defensoría de injerencias arbitrarias.

Siguiendo al SCA, solo se podrá despedir a un miembro con causa justificada de mala conducta o incompetencia, y de acuerdo con procedimientos justos que aseguren la objetividad y la imparcialidad.

d) Nombramiento del órgano rector de la Defensoría del Pueblo.

Respecto del nombramiento de la dirección de la Defensoría, siguiendo los principios de París y los estándares desarrollados por el SCA, se debe “asegurar la formalización de un proceso de selección y designación claro, transparente y participativo del órgano rector de la INDH”.

⁷ GANHRI (2018), Observaciones generales del Subcomité de Acreditación, pp. 34.

⁸ GANHRI (2018), Observaciones generales del Subcomité de Acreditación, pp. 34.



Requisitos mínimos para cumplir este objetivo son:

- a) Dar amplia difusión de las vacantes;
- b) Maximizar el número de posibles candidatos procedentes de una amplia gama de grupos sociales;
- c) Promover una amplia consulta y/o participación en el proceso de solicitud, investigación, selección y designación.
- d) Evaluar candidatos en base a criterios predeterminados, objetivos y de dominio público;
- e) Seleccionar a los miembros para que presten servicios con su propia capacidad individual y no en nombre de la organización a la que representen.⁹

En el derecho comparado lo común es radicar estos procesos en el Poder Legislativo, situando la responsabilidad de designar a la Defensora o Defensor en el Senado, como ocurre hoy en nuestro país con la defensoría de la niñez.

Sin embargo, este proceso debe considerar los criterios de los Principios de París en relación con el pluralismo y la independencia, por lo que lo óptimo es involucrar a la sociedad civil en la nominación, a través de un procedimiento “claro, transparente, participativo y basado en el mérito”.¹⁰ De esta forma, el Defensor o la Defensora contaría con gran legitimación social y sería representativo de una pluralidad de fuerzas sociales.

e) Consejo consultivo integrado por representantes de la sociedad civil.

Es necesario que esta nueva estructura institucional contemple la existencia de un consejo consultivo integrado por representantes de la sociedad civil, específicamente representantes de organizaciones de derechos humanos abocadas a distintas temáticas y cuyo trabajo se plantee desde múltiples enfoques, así como representantes de la academia.

La inserción de un consejo consultivo integrado por la sociedad civil fue un aspecto valorado de la Ley del INDH. Sin embargo en la práctica este consejo ha sido escasamente consultado y ha permanecido la mayor parte del tiempo inactivo.¹¹

Consideramos que esto representa un espacio de legitimidad desaprovechada por el INDH, por lo que en un nuevo modelo, proponemos que uno de los cambios sustanciales sea dar a este

⁹ GANHRI (2018), Observaciones generales del Subcomité de Acreditación, pp. 23-44.

¹⁰ GANHRI (2018), Observaciones generales del Subcomité de Acreditación, pp. 23-44.

¹¹ Ver: Coddou, Aylwin y Vial (2020) “El estallido social y el INDH”, en: Centro de Derechos Humanos UDP, Informe Anual sobre Derechos Humanos, pp. 78; y Aylwin e Iturriaga (2022) “La institucionalidad de derechos humanos en Chile. Consolidación y desafíos”, en: Centro de Derechos Humanos UDP, Informe Anual sobre Derechos Humanos, pp. 406.



consejo de la sociedad civil, una mayor relevancia. El consejo consultivo puede contribuir a la labor de la Defensoría desde una visión plural y experta, operando también como un mecanismo de control de las decisiones de la Defensora o Defensor.

Además esto permitiría mantener una coordinación adecuada con los órganos encargados de la promoción y protección de los derechos humanos, como establecen los principios de París (C.6).

IV. Recomendaciones urgentes

Finalmente y nuevamente desde la perspectiva de la gobernanza, si esta Comisión no quisiese avanzar por el modelo de reforma estructural en los términos que se ha propuesto, en cualquier caso, hay ciertos elementos de reforma urgente que deben abordarse.

1) El consejo debe abandonar las funciones directivas y debe asumir funciones consultivas, en este sentido, debe contarse con una dirección ejecutiva que dirija la entidad elegida fuera del marco del consejo y conforme a estándares de idoneidad técnica y reconocimiento público, pudiendo optar con un mecanismo de alta dirección pública o designación por el Senado previa propuesta de la sociedad civil y universidades,

2) Si se quisiera mantener la estructura colegiada, debe eliminarse la designación presidencial y disminuir los cupos parlamentarios para garantizar mayor independencia, elevando proporcionalmente la participación de la sociedad civil, favoreciendo la dedicación exclusiva de quienes son elegidos consejeros/as. En cualquier caso, deben crearse mecanismos que aseguren que todos/as los consejeros/as satisfagan los criterios de idoneidad personal y técnica.

Conforme a lo expuesto, esperamos que la Comisión Asesora no pierda de vista que el objetivo último de la conversación que se ha iniciado respecto a nuestra institucionalidad debe estar destinado a proponer mejoras que tengan por objetivo mejorar la capacidad, eficiencia y legitimidad de nuestra institucionalidad nacional de derechos humanos y, en ningún caso, debe permitir abrir espacio para perspectivas que apunten a disminuir o limitar las capacidades de protección de derechos. Contar con una institucionalidad robusta no solo permite a nuestro Estado cumplir con sus compromisos internacionales, sino que es una condición ineludible de cualquier democracia constitucional.