

INSTITUCIONALIDAD DE DERECHOS HUMANOS: LA PERSPECTIVA DE LAS SEDES REGIONALES

Las Sedes Regionales del INDH comenzaron su funcionamiento en el mes de abril de 2015, abriéndose las primeras dos oficinas en las regiones de Valparaíso y Los Lagos, y sumándose durante ese mismo año las sedes de Antofagasta, Araucanía, Biobío y Arica Parinacota.

Los jefes y jefas regionales han sido electos mediante el sistema de Alta Dirección Pública, sus perfiles profesionales corresponden a profesionales de las ciencias jurídicas y de las ciencias sociales y la educación. Su régimen contractual está definido en el Código del Trabajo, teniendo contrato indefinido. En la actualidad, 15 sedes regionales cuentan con jefaturas titulares en su ejercicio y una con jefatura subrogante, si bien ha existido algún nivel de rotación en los cargos, en su gran mayoría los funcionarios se mantienen desempeñando sus cargos, más allá de los cambios en la Dirección del Instituto o en el Poder Ejecutivo, lo que es un aporte importante, en el nivel regional, a la autonomía institucional.

La superioridad jerárquica de las jefaturas regionales es la Directora o Director del Instituto, quien se relaciona directamente con las unidades misionales y de apoyo.

I. El rol del INDH en Chile y los Principios de París

Por Resolución 48/134, la Asamblea General de Naciones Unidas -en la que se destaca la importancia de la Declaración Universal de Derechos Humanos, los Pactos y otros instrumentos internacionales para la promoción, respeto y observancia de los derechos humanos y las libertades fundamentales- adoptó los Principios de París, afirmando la prioridad que debe darse a la elaboración de adecuaciones en el plano nacional, para garantizar la aplicación efectiva de las normas internacionales de derechos humanos sobre promoción y protección, así como la formación e intensificación de la conciencia pública respecto de estos derechos y libertades.

En tal sentido, los objetivos principales de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos son promover y proteger los derechos humanos, garantizar que la legislación y prácticas nacionales cumplan con los instrumentos internacionales de derechos humanos y sensibilizar a la opinión pública sobre los mismos. Para ello, los Principios propugnan que dichos organismos cuenten con un mandato amplio y claramente definido en la Constitución o legislación, que sean independientes e imparciales, que tengan recursos adecuados y autonomía financiera, y que sean representativas de todos los sectores de la sociedad.

En comparación con los demás países de la región, Chile incorpora de manera tardía el establecimiento de instituciones nacionales de derechos humanos. No es en absoluto una originalidad de nuestro ordenamiento, por el contrario, en el Estado de Derecho, responde a la necesidad de dotarse de órganos públicos capaces de promover y proteger los derechos de las personas. Es, igualmente, una obligación jurídica fijada en diversas fuentes del derecho internacional de los derechos humanos.

Dichas instituciones deben someterse a estándares mínimos, que garanticen el rol que están llamadas a cumplir y que están consagrados en los Principios de París.¹ Dichos mínimos, establecen que su consagración en el ordenamiento jurídico, debe ser legal o constitucional, por lo que no se podría establecer dicha institucionalidad en normas infra legales, emanadas, por ejemplo, de la potestad reglamentaria del Ejecutivo.

Con arreglo a los Principios de París y las recomendaciones de diversos comités de vigilancia de pactos de las Naciones Unidas,² los INDH deben gozar de plena autonomía respecto de los poderes públicos. Ello es una condición sin la cual, no es posible satisfacer la misión esencial de las INDH, esto es, la de escrutar si los Estados satisfacen las obligaciones de respeto, garantía y protección de los derechos humanos.

Ello supone que, las INDH deben contar con un proceso de selección y designación de sus autoridades que sea claro, transparente, participativo y basado en el mérito. Dichas autoridades deben contar con garantías de estabilidad en el cargo que permitan asegurar su independencia, y que igualmente, los procesos de remoción no queden entregados a la discrecionalidad. En la experiencia comparada, y siempre a los fines de dotar de la mayor autonomía posible a las INDH, se fijan inmunidades para proteger a los/las funcionarios/as, frente a procesos civiles y penales, en relación con actuaciones que hayan adoptado de buena fe, en el marco del cumplimiento de su mandato.

Del mismo modo, siempre para garantizar la autonomía y la efectividad de las INDH, los Principios de París, el Subcomité del GANHRI y los comités de Naciones Unidas, señalan que éstas deben contar con recursos y personal suficientes.³ El presupuesto debe ser estable y permitir que la INDH funcione con capacidad para determinar libremente sus prioridades y actividades, por lo que es entendido como una garantía a la autonomía e independencia de la institución de derechos humanos

Según los Principios de París, los INDH deben tener un “mandato amplio” para promover y proteger los derechos humanos. Este principio ha sido reiterado por diversos comités de Naciones

¹ Principios de París relativos al Estatuto y Funcionamiento de las Instituciones Nacionales de Protección y Promoción de los Derechos Humanos. Naciones Unidas, Asamblea General, Res. 48/134 de 20 de diciembre de 1993, disponibles en: <https://www.un.org/ruleoflaw/files/PRINCI~5.PDF>

² Véase por ejemplo, Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos sobre Guinea, Doc. de la ONU CCPR/C/GIN/CO/3 (2018); Mónaco, Doc. de la ONU CCPR/C/MCO/CO/3 (2015); Observaciones finales del Comité DESC sobre Eslovaquia, Doc. de la ONU E/C.12/SVK/CO/3 (2019); Israel, Doc. de la ONU E/C.12/ISR/CO/4 (2019); Mauricio, Doc. de la ONU E/C.12/MUS/CO/5 (2019); Bangladesh, Doc. de la ONU E/C.12/BGD/CO/1 (2018); Honduras, Doc. de la ONU E/C.12/HND/CO/2 (2017); y Tayikistán, Doc. de la ONU E/C.12/TJK/CO/2-3 (2015); GANHRI (2018), pág.6.

³ Principios de París, “Composición y garantías de independencia y pluralismo”, para. 2; Observación final del Comité de Derechos Humanos sobre Portugal, Doc. de la ONU CCPR/C/PRT/CO/5 (2020); GANHRI, “Informe y recomendaciones del período de sesiones del Subcomité de Acreditación”, 22 a 26 de octubre de 2007, pág. 6.

Unidas, incluyendo el Comité de Derechos Humanos y el Comité DESC.⁴ La amplitud del mandato dice relación tanto con las temáticas, como en relación a los grupos de especial protección.

Los Principios de París y los organismos regionales e internacionales de derechos humanos señalan que los Estados deben garantizar el pluralismo en la composición de las INDH. Uno de los mecanismos utilizados para garantizar la pluralidad, es que éste sea de composición colegiada.

El INDH actualmente, cumple en gran medida con estas condiciones y requisitos, de ahí que haya sido calificado en la máxima acreditación posible, por la Alianza Global de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (GANHRI). Dicho estatus lo hace totalmente compatible con los Principios de París.

II. Descentralización y su impacto en las regiones a nivel operativo

En Chile existe un desigual desarrollo del territorio nacional, llevando a grandes inequidades no sólo entre la capital y las regiones, sino que también entre éstas, e incluso dentro de ellas mismas, lo que impacta en las condiciones para el ejercicio y la protección de los derechos fundamentales. Las Sedes Regionales del INDH, en su proceso de instalación, han llevado paulatinamente al territorio el ejercicio del mandato institucional, generando acciones de promoción y protección.

Sin embargo, transcurridos 15 años de existencia de la principal institucionalidad de derechos humanos en Chile, parece oportuno reflexionar sobre sus debilidades y fortalezas, en la perspectiva de efectivamente fortalecer su mandato e institucionalidad.

Como jefes y jefas regionales, somos conscientes del desconocimiento que existe acerca de nuestras atribuciones, del mandato que ejercemos, y de las actividades que desplegamos a lo largo del territorio nacional. Hemos sido testigos de una opinión pública que observa con recelo y hostilidad la defensa de los derechos humanos, estimando nuestro accionar como un obstáculo a los objetivos de la seguridad.

Ello obedece a múltiples factores, incidiendo, por cierto, el hecho de que las instituciones nacionales de derechos humanos pueden incomodar a los poderes públicos, al formular recomendaciones, realizar observaciones o ejercer acciones de protección, que interpelan, cuestionan y problematizan la actuación de dichos poderes. A ello se suma el que dichas recomendaciones y observaciones formuladas por las INDH, no necesariamente responden a las percepciones y anhelos de las mayorías, y que incluso en este sentido pueden ser vistas como

⁴ [4] Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sobre Argentina, Doc. de la ONU E/C.12/ARG/CO/4 (2018); Liechtenstein, Doc. de la ONU E/C.12/LIE/CO/2-3 (2017); Namibia, Doc. de la ONU E/C.12/NAM/CO/1 (2016); Eslovenia, Doc. de la ONU E/C.12/SVN/CO/2 (2014); Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos sobre Eslovaquia, Doc. de la ONU CCPR/C/SVK/CO/4 (2016); Jamaica, Doc. de la ONU CCPR/C/JAM/CO/4 (2016); Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial sobre Islandia, Doc. de la ONU CERD/C/ISL/CO/21-23 (2019); Observaciones finales del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares sobre Jamaica, Doc. de la ONU CMW/C/JAM/CO/1 (2017).

contra-intuitivas o contra- mayoritarias. Ello es consustancial a la misión de las INDH, y por cierto, es solo posible a condición de que se garantice la más plena y efectiva autonomía, respecto de los poderes públicos.

En efecto, el objeto de escrutinio de las INDH son las acciones u omisiones del Estado que, a través de sus funcionarios, irroguen una perturbación, conculcación o amenaza, a las normas del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, vigentes en nuestro ordenamiento y que, conforme a la reiterada jurisprudencia de la Corte Suprema, forman parte del bloque de constitucionalidad.

Si eso por sí solo ya representa un desafío, se debe sumar la dificultad en transmitir con claridad y efectividad, lo que hacemos, por qué lo hacemos y cómo lo hacemos, decisiones que no están sujetas a la discrecionalidad de las jefaturas o direcciones de turno del INDH, sino al cumplimiento de un mandato fijado por ley, y que corresponde a la naturaleza de las INDH. Más aún, todo el accionar del INDH responde no solo a un marco jurídico legal, sino también reglamentario del propio INDH, por cuanto cada observación, levantamiento de información, despliegue en terreno, etc., se encuentra regulado por protocolos y pautas, aprobados por el Consejo y/o la Dirección del Instituto.

No obstante, se ha instalado una distorsionada imagen, que pretende reducir nuestro quehacer a la persecución de infractores pertenecientes a las fuerzas del orden y seguridad pública, lo que -falsamente- ha sido presentado como un supuesto obstáculo al cumplimiento del mandato constitucional de dichas instituciones. Por el contrario, nuestro despliegue ha sido mucho más amplio y diverso, y ha abarcado materias de protección, de difusión, de atención a la ciudadanía, de promoción, educación, observación, elaboración de informes y recomendaciones, lo que es llevado a cabo, especialmente a través de las Sedes Regionales del INDH, las cuales operativizan e implementan territorialmente el mandato legal del Instituto.

En materia de protección, las sedes regionales, han tenido una destacada labor en dignificar las condiciones de vida de numerosos ciudadanos/as. A través de su accionar, se ha permitido el acceso a medicamentos;⁵ a garantizar los derechos de niños/as con TEA y de pacientes en recintos psiquiátricos⁶; a la protección de un medio ambiente libre de contaminación;⁷ a garantizar el acceso al agua y al saneamiento en calidad y cantidad suficientes;⁸ a garantizar la igualdad y no discriminación en establecimientos de SLEP Atacama;⁹ etc. Como se muestra, han sido numerosos los alcances de la acción de protección desarrollada por las Sedes Regionales, no solo en el ámbito judicial, sino también administrativo, por la vía de oficios, denuncias, solicitudes de que se ejerzan atribuciones de fiscalización y control en materias medioambientales, de acceso a la salud, al

⁵ A partir de la negativa del Hospital Regional de Talca y del Fondo Nacional de Salud a otorgar cobertura al medicamento omalizumab, prescrito a una paciente con diagnóstico de urticaria crónica espontánea, la Corte Suprema, en causa Rol N° 6625-2024, acogió el recurso de protección interpuesto por la Sede Regional del Maule del INDH, ordenando asegurar el acceso al tratamiento indicado. El fallo consideró que la actuación de los órganos recurridos fue arbitraria, discriminatoria y vulneratoria de los derechos consagrados en el artículo 19 N°s 1, 2 y 24 de la Constitución Política de la República.

⁶ Corte de Apelaciones de Valparaíso rol N° 8961-2018 y Corte Suprema rol N° 10.654-2019.

⁷ Recursos de protección roles Nros. 5370-2011, 5888-2019 y 170.273-2022, todos de la Corte Suprema.

⁸ Recurso de protección rol Corte Suprema N° 131.140-2020.

⁹ Recurso de Protección, Corte de Apelaciones Atacama, rol 641-2023

derecho a la educación y de resguardo a los principios de igualdad y no discriminación, dentro otras intervenciones.

Otro tanto, corresponde señalar, en relación a las acciones de promoción y difusión desplegadas por todo el territorio nacional, por intermedio de nuestras sedes regionales, a través de la realización de cientos de talleres a personal destinado a cumplir labores de custodia y orden público; decenas de seminarios con operadores de justicia, academia, organizaciones de la sociedad civil e instituciones internacionales de derechos humanos; además de cientos de jornadas de sensibilización dirigidas a funcionarios/as públicos. La elaboración de decenas de informes regionales, incluidos amicus curiae y observaciones en terreno, han permitido el levantamiento riguroso de testimonios, la visibilización de brechas de cumplimiento de las obligaciones estatales en derechos humanos y la elaboración de recomendaciones, en los más diversos contextos (catástrofes naturales, crisis sanitarias, de migrantes etc.).

En el ámbito de la educación en derechos humanos y la obligación estatal de formar a sus funcionarios en materias que les permitan cumplir las obligaciones internacionales del Estado de Chile, ha existido un diagnóstico transversal que refiere un déficit formativo de los funcionarios públicos en general y de sus cuadros directivos en particular, por lo cual una de las estrategias que se desplegaron ha sido la realización de diplomados en alianza con universidades regionales públicas y privadas, entre los cuales destacan el Diplomado en Derechos Humanos y No Discriminación con la Universidad Viña del Mar, el Diplomado Educación en Derechos Humanos con la Universidad de Atacama y el Diplomado en Derechos Humanos y función pública, Universidad de Los Lagos.

Las Sedes Regionales han colaborado con diversas entidades públicas, tanto del nivel municipal, regional y de la administración central del Estado, presentes en las regiones. Se mantienen vigentes decenas de mesas de trabajo, en diversos temas complejos a nivel regional, entre ellas Trata de Personas, Migraciones, Mujeres Embarazadas y/o con hijos lactantes privadas de libertad. Se mantienen convenios de colaboración con organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil, universidades, municipalidades, etc., en diversos temas. Ante solicitudes específicas y en situaciones que lo han ameritado, se han efectuado acciones de conciliación frente a situaciones de crisis, como huelgas de hambre, desalojos de asentamientos irregulares, movilizaciones sociales, etc.

Las Sedes Regionales también ejercen el mandato legal del INDH en relación a la violencia institucional y respecto de personas privadas de libertad. No hacerlo puede significar abandono de deberes. Pero ello no se limita a un tipo de agente del estado o a un tipo de espacio de privación de libertad, toda vez que han sido objeto de observación Establecimientos de Larga Estadía de Adultos Mayores (ELEAM); Centros de Internación Provisoria; recintos hospitalarios; centros de acogida de NNA, entre otros.

Del mismo modo, las Sedes Regionales han dedicado parte de su labor a acompañar y asesorar en distintos temas de derechos humanos a organizaciones de la sociedad civil, entre ellos memoria y justicia transicional, derechos de las personas LGTBIQ+, realización de denuncias ante organismos de justicia o ante autoridades ambientales, entre otras. Este vínculo con diversas organizaciones, permite a las sedes mantener un diagnóstico actualizado de las preocupaciones ciudadanas que

están en clave de derechos humanos y diseñar estrategias locales, ancladas en los territorios, para afrontarlas.

III. Estructura del INDH: Realidad y perspectivas

La institucionalidad del INDH se encuentra establecida en la Ley 20.405, que lo define como una "corporación autónoma de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio". Dicha ley, constitutiva del INDH, refiere su objetivo, funciones y estructura orgánica básica. El objeto del INDH es "la promoción y protección de los derechos humanos de las personas que habiten en el territorio de Chile". En su parte orgánica, el INDH es encabezado por una Dirección Superior, que corresponde a un Consejo integrado por once consejeros/as, entre los cuales eligen a uno/a para que se desempeñe como Director/a. Además, el INDH cuenta con un Consejo Consultivo Nacional, integrado por los organismos sociales y académicos dedicados a la promoción y defensa de los derechos humanos y las libertades fundamentales. Así, el marco jurídico del INDH está compuesto por la Ley 20.405 y por los Estatutos del INDH, aprobados por su Consejo. El Consejo Consultivo Nacional, a su vez, se rige por un reglamento interno, también aprobado por el Consejo. Las personas que prestan servicios en el INDH se rigen por el Código del Trabajo y les son aplicables la ley sobre Probidad en la Función Pública y Prevención de los Conflictos de Intereses, y el Título III de la ley N°18.575, orgánica constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado. Complementariamente, la Ley 21.154 designa al INDH como el Mecanismo Nacional de Prevención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes y señala que, para el cumplimiento de dichas funciones, el INDH actuará exclusivamente a través del Comité de Prevención Contra la Tortura (CPT), integrado por siete miembros que tienen la calidad de expertos y dotado de autonomía funcional.

En la actual configuración, la Dirección se relaciona con las Sedes Regionales directamente, impartiendo instrucciones y lineamientos, o a través de asesores de la Dirección (jefe/a de gabinete, coordinador/a de terreno), lo que permite mantener un flujo de información adecuado de los asuntos institucionales y de política interna. Los jefes de Unidades Centrales son jerárquicamente pares de los jefes regionales, por lo tanto, la relación es de colaboración en el cumplimiento de objetivos y del mandato institucional, siendo Dirección la llamada a resolver los eventuales conflictos o diferencias de criterio entre las jefaturas de ese nivel.

En cuanto al Consejo del INDH en general, y los/las Consejeros/as en particular, si bien existen o pueden existir comunicaciones directas entre un/a Consejero/a y una jefatura regional, se ha instruido operar con la mediación del secretario del Consejo. La relación de los/as Consejeros/as y las Sedes Regionales es de mutua colaboración, aprovechando la experiencia y conocimiento en derechos humanos de cada consejero/a, para potenciar actividades o gestiones diversas en los territorios

Como fue expresado anteriormente, la Dirección del INDH es el superior jerárquico inmediato de las jefaturas y Sedes Regionales, bajo su conducción se encuentran tanto los aspectos político técnicos de la labor de promoción y de protección, así como la deliberación y supervigilancia en

conjunto con las Sedes Regionales, de manera individual o por macrozonas, respecto de los más diversos asuntos, algunos de ellos muy delicados o de complejo análisis y solución.

Si a eso se adiciona que la Dirección del INDH también tiene la conducción administrativo financiera y de recursos humanos de toda la institución, aparece como pertinente la figura de una autoridad intermedia que asuma, bajo la modalidad de secretario ejecutivo, gerente, administrador u otra denominación similar, el control y gestión de todos los asuntos asociados a esta segunda esfera de influencia, entre ellos licitaciones, contrataciones, administración de activos, vehículos fiscales, arriendos, reparaciones, mudanzas, los cuales distraen a el/la Directora/a de las tareas más fundamentales para la institución. Asimismo, aparece del todo conveniente incorporar una figura similar en las Sedes Regionales.

IV. Propuestas para el fortalecimiento

- **Mandato amplio:** Se promueve un mandato institucional amplio que abarque todos los derechos humanos establecidos en los instrumentos internacionales, regionales y nacionales, incluidos los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, así como las diversas obligaciones consagradas en tratados como la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y la Convención contra la Discriminación Racial (entendemos que una lista taxativa de temas en los que el INDH puede intervenir, limita las acciones de protección que se pueden desplegar).
- **Garantía de funciones básicas:** Se deben garantizar las funciones básicas actuales de promoción y protección, incluyendo la legitimación activa amplia para el ejercicio de acciones judiciales en casos de vulneraciones a los derechos humanos.
- **Dirección colegiada:** Se promueve una Dirección colegiada, paritaria y pluralista, con mecanismos para garantizar la representación de todos los sectores de la sociedad, incluidos los pueblos indígenas, las personas con discapacidad y las diversidades sexuales y territoriales.
- **Dedicación completa:** Los integrantes de la Dirección colegiada, en tanto órgano máximo del Instituto, deben tener dedicación o jornada completa para estar involucrados decididamente en el quehacer del INDH.
- **Nombramiento y remoción transparentes:** Mantener un mecanismo de nombramiento y remoción de autoridades transparente, basado en una consulta amplia que incluya al Poder Legislativo, la sociedad civil y la academia, y que garantice la autonomía, el pluralismo y la estabilidad.
- **Presupuesto adecuado:** Impulsar normas que garanticen un presupuesto adecuado, progresivo y no regresivo, que asegure la estabilidad e independencia de la institución nacional de derechos humanos. Los recortes presupuestarios no podrán ser porcentualmente superiores al ajuste del Presupuesto General del Estado.

La Base de datos de acciones judiciales al 24 de marzo de 2025 cuenta con el registro de 5.820 acciones judiciales (querellas, amparos constitucionales, amparos ante JG, recursos de protección, Amicus Curiae). Durante el año 2024, el equipo de Registro Centralizado revisó cada uno de los resúmenes de las causas y las clasificó en las siguientes categorías:

1. Migración
2. Derechos civiles y políticos
3. DESCA
4. Otro
5. Vulneraciones en SENAME/Mejor niñez
6. Solicitud de refugio
7. Violencia carcelaria
8. Violencia policial

Estas categorías son de **uso interno**, y nos permite identificar causas en particular de las cuales nos solicitan información, por lo tanto, están siendo revisadas constantemente.

Clasificación temática	Cantidad de acciones judiciales	Porcentaje
Migración	381	6,5
Derechos civiles y políticos	20	0,3
DESCA	50	0,9
Otro	127	2,2
Vulneraciones en SENAME/Mejor Niñez	71	1,2
Solicitud de refugio	53	0,9
Violencia carcelaria	679	11,7
Violencia policial	4439	76,3
Total	5820	100,0

Dicho esto, podemos señalar que si bien un 76,2% de las causas se enmarcan en la temática de “Violencia policial” (y estas, a su vez en su gran mayoría corresponden al periodo de crisis social), existe una tendencia que señala la interposición de acciones judiciales en otros contextos.

La temática violencia carcelaria, que contiene el 11,7% de las causas guarda relación tanto con hechos de violencia física ocurridos dentro de unidades penales, como también de problemáticas ligadas al acceso a la salud o condiciones de habitabilidad. En menor medida, la temática migración, que contiene el 6,5% de las causas, guarda relación con la tramitación tardía en solicitudes de residencia por parte de la población migrante, como también aborda casos de trata de personas para explotación sexual o laboral, o tráfico de migrantes.