

Minuta presentación del Centro de Derechos Humanos UDP ante la Comisión Asesora para el Fortalecimiento del Instituto Nacional de Derechos Humanos

Lunes 31 de marzo 2025

El concepto de institucionalidad de derechos humanos se emplea para referirse a las estructuras y mecanismos organizacionales que el Estado establece con el propósito de cumplir con su deber jurídico de proteger y promover los derechos humanos. Desde la entrada en funcionamiento del Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH) en el año 2010, el Centro de Derechos Humanos de la Universidad Diego Portales ha llevado a cabo un seguimiento crítico y sistemático, documentando las acciones y el desempeño de dicho organismo en el marco de sus competencias legales. Se han identificado los desafíos que ha supuesto su proceso de instalación y consolidación institucional, y crisis que incluso ha alcanzado hasta la justicia ordinaria producto de la salida forzada del director Branislav Marelic en el año 2018; se ha evaluado su adecuación a los estándares contenidos en instrumentos de DIDH; y se ha analizado su reacción frente al “estallido social”.

Adicionalmente, el Informe 2021 dio cuenta de una crisis incubada al interior del INDH, la que se expresó en una pérdida de confianza en la institución, el deterioro de su imagen pública, el paro de sus funcionarios, la toma de su sede central por parte de movimientos sociales, así como la renuncia de consejeros. Posteriormente, ese proceso de crisis terminó con la solicitud de una parte –mayoría de consejeros- solicitando la salida anticipada del director Sergio Micco.

A continuación, nos centraremos en aquellos hallazgos que han marcado la historia del Instituto en sus 15 años de funcionamiento y que representan algunos de sus desafíos que consideramos clave:

1. Gobernanza

Desde el “estallido social” se han profundizado las tensiones existentes al interior del Consejo, llevándolo a una “crisis de gobernanza” e incluso a un “quiebre.” Entre los principales problemas se encuentra la polarización y politización al interior del Consejo del INDH, lo que ha dificultado el diálogo y la toma de decisiones efectivas.

Hemos señalado que el Consejo del INDH está afectado por problemas de “cuoteo” y “binominalismo”, es decir, conformado bajo ciertos arreglos y/o configuraciones políticas

que inciden en su actuación y opinión en determinados temas¹. Todo ello ha provocado una “politización” y “polarización” interna. Esta cultura política “binominal” ha implicado que las designaciones de consejeros –al responder a una lógica política– no cumplan necesariamente con el requisito legal conforme al cual deben ser personas con una reconocida trayectoria en el ámbito de los derechos humanos. Así, los estándares y lineamientos de órganos internacionales de protección de derechos humanos han sido rechazados, en ciertos casos, por algunos consejeros demostrando el desconocimiento (y también rechazo) a la evolución del sistema internacional de protección en determinados temas.

A su vez, la elección de la dirección desde los miembros del Consejo plantea nuevas dificultades frente a gobernanza dado que requiere de una discusión interna cruzada por los elementos ya descritos en su elección.

Este escenario ha dificultado gravemente las posibilidades de diálogo a su interior, y se ha traducido en una pérdida de legitimidad del órgano de cara a la ciudadanía. Como Centro de DDHH desde nuestro Informe de 2010 hemos señalado que la excesiva presencia del Estado dificulta la autonomía requerida por el INDH, en particular respecto a la presencia del Ejecutivo. A ello se suma, la forma en que el Congreso selecciona a sus candidatos para integrar el Consejo.

Aunado a ello, los consejeros, que cumplen funciones a tiempo parcial, sesionan una vez por semana efectuando solicitudes y reclamos, quedando entregada la ejecución de las medidas que se adopten en el Consejo y las acciones propias de la institución a la dirección. Esto provoca que, en la práctica, no sea un órgano de dirección superior, puesto que la autoridad real queda radicada en una sola persona: el director o directora cuyas decisiones, posteriormente puedan ser cuestionadas, y que signifique, a la postre, que la dirección asuma las consecuencias de su accionar en términos personales y no como la autoridad de una institución.

2. Rol en la Tramitación de Causas de Violaciones de Derechos Humanos

El INDH no solo ha ido creciendo territorialmente con los años, sino que además empezó a asumir temas que hace cinco años no abordaba, como, por ejemplo, migración y refugio o derechos ambientales, el primero de relevancia frente a la crisis migratoria. Así, el INDH ha jugado un rol importante en la observación, recepción de denuncias, interposición de acciones judiciales (y su monitoreo) ante violaciones graves a los derechos humanos lo que se magnificó durante el “estallido social” de 2019. Este cambio transformó al Instituto, que tradicionalmente se había concentrado en casos emblemáticos, en una institución gestora de una gran cantidad de acciones judiciales que obedecieron a problemas estructurales.

Nuestro Informe de 2024 dio cuenta que el INDH identificó nudos problemáticos que impiden la investigación eficaz de las causas penales y que involucraban casi a la totalidad

¹ Demás está decir que este es un problema que aqueja a diversas instituciones que se manifiesta en los nombramientos de jueces a las Cortes de Apelaciones, Corte Suprema y el Tribunal Constitucional.

de los servicios colaboradores en las investigaciones en las causas de violencia institucional. Esta tarea resulta gravitante en una institución que promueve y que busca proteger los derechos humanos, pues permite una evaluación crítica a fin de asegurar la no repetición de violaciones a los derechos humanos en el futuro. Se ha podido establecer, la importancia del rol de querellante en algunos casos, instando a diligencias e incluso litigando para la apertura de causas en situaciones graves de violaciones a los derechos humanos como la muerte de personas bajo custodia estatal.

No obstante, el significativo rol del Instituto se ha visto socavado por los problemas de coordinación interna, pues los lineamientos enviados desde la sede central no han sido necesariamente posibles de aplicar en las sedes regionales, por ejemplo, por la falta de personal.

Existen cada vez más asuntos que deben ser sometidos a consideración del Consejo y ello implica que deba revisar y deliberar sobre los más variados temas en una sesión semanal de unas pocas horas, generando retraso en la toma de decisiones, y una eventual recarga de trabajo a los funcionarios del Instituto quienes deben ejecutar las acciones sin dejar espacio para retrasos de cualquier índole o el análisis bajo nuevas aristas. Cabe entonces preguntarse, ¿Cómo el INDH toma posición frente a crisis o violaciones estructurales en contra determinados colectivos? ¿Qué nivel de autonomía puede tener una dirección cuyo rol está expuesto a la deliberación constante de sus consejeros?

En este contexto, las divergencias en torno a la interpretación de las competencias del Instituto para interponer acciones judiciales han restringido su capacidad de cumplir plenamente con su rol de protección. Ante el escenario de violaciones a los derechos humanos que ha enfrentado resulta imperativo replantear su papel en la transformación de las vulneraciones estructurales y en la garantía de su no repetición.

3. Falta de estabilidad financiera del INDH frente a la deliberación de la Ley de Presupuestos.

El presupuesto del INDH es parte de una glosa discutida anualmente a través de la Ley de Presupuesto. Ello ha expuesto a la institución a que sectores políticos representados en el Congreso rechacen el presupuesto producto de las posiciones, medidas o acciones que la institución asume frente a ciertas violaciones a los derechos humanos.

La inestabilidad presupuestaria producto de la discusión anual, socava también su independencia, elemento necesario para el cumplimiento de los fines de las instituciones de derechos humanos. No puede quedar entregada a la composición política del Congreso de turno asegurar el financiamiento suficiente para las tareas propias de la institución, o que aquellas que asume sean castigadas o censuradas a través de la ley de presupuesto.

Estos problemas reflejan la complejidad del proceso de consolidación del INDH y subrayan la necesidad de reformas estructurales que fortalezcan su autonomía, mejoren su gobernanza y optimicen su capacidad para enfrentar los desafíos en la protección de los derechos humanos en Chile.

Se recomienda que el cargo de Dirección esté elegido a través de un sistema de Alta Dirección Pública.

Se recomienda "reforzar la autonomía e independencia del INDH, sobre todo, eliminando la posibilidad de que los consejeros nombrados por el Poder Ejecutivo tengan voz y voto al interior del Consejo".

Se recomienda que de no acogerse la eliminación de los consejeros nombrados por el Congreso, "elaborar criterios y supervisar su implementación, para mejorar la selección de candidatos y candidatas al Consejo del INDH (...) en especial respecto de las personas elegidas por las cámaras legislativas".

Los y las postulantes deben presentar y responder en el Congreso sobre sus trayectorias en el ámbito de la protección y promoción de los derechos humanos desde un piso mínimo que es reconocimiento de la evolución del sistema internacional de protección de los derechos humanos.

Elaborar criterios claros sobre el rol del INDH en su capacidad de demandante/querellante ante violaciones a los derechos humanos respecto de casos que representen violaciones estructurales de derechos humanos.