

**INFORME
ANUAL
SOBRE
DERE-
CHOS
HUMA-
NOS
EN CHILE
2020**



CENTRO DE DERECHOS
HUMANOS **udp**
FACULTAD DE DERECHO

EL INDH Y EL ESTALLIDO SOCIAL

Alberto Coddou

Vicente Aylwin

Tomás Vial¹

1 Agradecemos la ayuda de las alumnas de la Facultad de Derecho de la UDP, Javiera Miranda y Daniela Cerón y del alumno Diego Antonio Hernández

SÍNTESIS

El presente capítulo analiza la respuesta del Instituto Nacional de Derechos Humanos, INDH, frente al llamado *estallido social*, concluyendo que pese a las tremendas exigencias que el dramático momento impuso, fue capaz de ejercer sus facultades, aunque tensiones internas y problemas de diseño institucional afectaron esa respuesta, levantando interrogantes sobre su futuro como la principal institución de DDHH del país.

PALABRAS CLAVES: institucionalidad de DDHH, Instituto Nacional de Derechos Humanos, violaciones de DDHH, estallido social.

INTRODUCCIÓN

El presente capítulo pretende someter a evaluación, aplicando los estándares de derechos humanos pertinentes, el rol del Instituto Nacional de Derechos Humanos (en adelante, INDH) con ocasión del denominado *estallido social*. Para ello, se utilizarán diversas fuentes que sirvan, de manera complementaria, para evaluar la acción del organismo que está posicionado institucionalmente para someter a escrutinio la acción estatal de acuerdo con estándares de derechos humanos. Se realizaron siete entrevistas a actores relevantes, cuya participación fue sometida a la aprobación del Comité de Ética en Investigación de la Facultad de Derecho de Universidad Diego Portales. En términos generales, el objeto del capítulo es contribuir a mejorar la capacidad de reacción que tiene la institucionalidad de derechos humanos en Chile para abordar situaciones sociales que involucran violaciones masivas de derechos humanos.

La institucionalidad de derechos humanos está compuesta por los órganos de la administración del Estado y por aquellos organismos autónomos cuya función esencial es participar de la creación de normas y políticas públicas relativas a derechos humanos, adecuar el ordenamiento jurídico chileno a los estándares contenidos en los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Chile y que se encuentren vigentes, así como someter a evaluación el accionar estatal a través del ejercicio de variadas atribuciones legales. En este contexto, diversos organismos o entidades participan de la institucionalidad de derechos humanos de diferentes maneras, dependiendo de sus mandatos y atribuciones legales, y teniendo como marco general la obligación constitucional contenida en el artículo 5, inciso 2º, de la Constitución chilena.¹ Así, por ejemplo, varios órganos públicos han creado

1 Ese artículo dispone que: “El ejercicio de la soberanía reconoce como limitación el respeto de los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana. Es deber de los órganos del Estado respetar y promover tales derechos, garantizados por esta Constitución, así como por los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes.”.

departamentos o unidades especiales dedicadas al tema de derechos humanos, como ha sucedido en el caso de Carabineros o Gendarmaría, que participan, en conjunto con los órganos autónomos, como el Ministerio Público o el INDH, en la institucionalidad de derechos humanos del país. En el contexto del presente capítulo, nos vamos a enfocar, principalmente, en el rol que cumplió el INDH durante el *estallido social*, y en los desafíos institucionales que tiene por delante.

Como toda la institucionalidad estatal, el INDH tuvo que trabajar al máximo de sus capacidades institucionales y operativas durante el *estallido social*. Sin embargo, considerando la masividad y visibilidad de las denuncias por violaciones a los derechos humanos, el rol del INDH adquirió un carácter especial, en tanto tuvo que desplegar sus capacidades y recursos humanos e institucionales para enfrentar situaciones cuya escala e intensidad no había conocido desde su creación y para las cuales, es probable, no estaba preparado.

En cuanto a los estándares de derechos humanos que servirán como parámetro de evaluación del rol del INDH, tomaremos como referencia lo que se ha señalado en versiones anteriores de este *Informe*.² En concreto, debemos referirnos al deber que recae sobre el Estado de Chile de crear leyes e instituciones adecuadas para el cumplimiento de sus obligaciones internacionales. Este imperativo supone que el Estado debe realizar los esfuerzos por elaborar y consolidar los mejores arreglos institucionales posibles para cumplir con los compromisos suscritos ante la comunidad internacional de derechos humanos.³ Adicionalmente, con respecto a las instituciones nacionales de derechos humanos, es ineludible referirse a los estándares contenidos en los llamados “Principios de París”, aprobados por la Asamblea General de Naciones Unidas el 20 de diciembre de 1993, y que han sido interpretados e implementados por una vasta experiencia nacional e internacional hasta la actualidad.⁴ En las diferentes secciones del capítulo, iremos haciendo referencia a documentos o fuentes que dan cuenta de cómo estos estándares han debido adecuarse a una práctica cambiante y a desafíos cada vez más importantes para Estados que enfrentan problemas acuciantes y demandas por proteger los derechos humanos

- 2 Ver Alberto Coddou, “Institucionalidad de Derechos Humanos en Chile” en Jorge Contesse, ed., *Informe 2010*, Santiago, Universidad Diego Portales, 2010, pp. 449-476; Alberto Coddou, “La institucionalidad de derechos humanos en Chile: el Instituto Nacional de Derechos Humanos, la Subsecretaría de Derechos Humanos y la política exterior de Chile”, en Francisca Vargas, (ed.), *Informe 2019*, Santiago, Universidad Diego Portales, 2019, pp. 533-590.
- 3 Alberto Coddou, “Deberes generales de respetar, proteger y promover derechos fundamentales”, en Pablo Contreras y Constanza Salgado, (eds.), *Manual sobre derechos fundamentales. Teoría general*, Santiago, LOM, 2017, pp. 373-402.
- 4 *Principios relativos al estatuto de las instituciones nacionales* (Principios de París), aprobados por la Asamblea General en la resolución 48/134, del 20 de diciembre de 1993.

de diversos grupos, en contextos de alta complejidad social. En la actualidad, como esperamos quede claro en el desarrollo del capítulo, podemos hablar de una institucionalidad chilena de derechos humanos que ha avanzado de manera significativa en los últimos años, en cuanto a la expansión de sus capacidades y atribuciones para el cumplimiento de las obligaciones generales de respetar, proteger y promover los derechos humanos, pero que aún tiene algunas importantes tareas por delante. La crisis estatal gatillada por el *estallido social* constituye una oportunidad fundamental para reflexionar acerca de los desafíos que esta institucionalidad tiene a futuro, sobre todo considerando el rol crucial que compete al INDH.

A lo largo de este capítulo, iremos abordando los aciertos y desaciertos del INDH en su modo de reaccionar frente a la crisis masiva que tuvo lugar a partir de octubre de 2019. Como punto de partida, resulta sumamente ilustrativo lo señalado por un consejero de la entidad:

“El INDH reaccionó, no permaneció pasivo y la reacción visibilizó las formas de vulneración a los derechos humanos. Ejerció las funciones que tiene, pero creo que no es la reacción perfecta, hay una serie de cosas que se pudieron hacer con más claridad.”⁵

Aunque este consejero estima que el INDH no ejerció al máximo sus capacidades,⁶ lo cierto es que tuvo la aptitud de comunicar y visibilizar las violaciones a los derechos humanos, funcionando como un centro de monitoreo de lo que estaba pasando, recibiendo denuncias y haciéndolas visibles. Como se verá más adelante, el INDH pudo traducir muchas de esas denuncias en acciones judiciales, aunque no sin inconvenientes producto de sus propias limitaciones institucionales y financieras.

No obstante lo anterior, la persistencia en la interposición de acciones judiciales ha sido fundamental como mecanismo de producción de verdad. En este sentido, el INDH cumplió una formidable labor de investigación y recolección de datos. A este respecto, estimamos que el INDH se ajustó a los estándares fijados por los Principios de París,⁷ en el sentido de monitorear las situaciones de derechos humanos a nivel

5 Consejero 1, entrevista realizada el 14 de julio.

6 *Ibid.*

7 En los Principios se establece que las INDHs deberán estar facultadas para recibir denuncias y demandas y hacerlas llegar a las autoridades, entre otras.

nacional y de ejercer las atribuciones legales pertinentes.⁸ Si bien las facultades del INDH son limitadas en relación con la recepción, procesamiento e investigación de quejas individuales, en los hechos, ejerció fuertemente dicho rol. De acuerdo con los Principios de París, las instituciones nacionales de derechos humanos (INDHs) deben desempeñar sus atribuciones de la manera más amplia posible,⁹ siendo una de sus principales responsabilidades la protección de los derechos humanos, es decir, la prestación de ayuda para detectar e investigar abusos de los derechos humanos y llevar ante la justicia a quienes los cometan.¹⁰ Por otra parte, creemos que el INDH se ha ajustado a lo establecido por el Subcomité de Acreditación de la Alianza Global de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (GANHRI, en inglés), en cuanto a que las INDHs, como órganos independientes e imparciales, deben desempeñar un rol especialmente importante al investigar las acusaciones de violaciones de manera expeditiva, minuciosa y eficaz.¹¹

Pues bien, la crisis social hizo emerger una serie de problemas y tensiones internas que aquejan desde hace tiempo al INDH, y que podrían tener algún vínculo con su capacidad de reacción, pero que, además, develan ciertos problemas de diseño y permiten abrir el debate sobre su arquitectura institucional de cara al proceso constituyente. En las secciones que siguen, se expone latamente cómo el INDH afrontó la crisis social y las dificultades, tanto intrínsecas como extrínsecas, que tuvo en dicho proceso.

En cuanto a la metodología ocupada para la elaboración del presente capítulo, haremos referencia a documentos institucionales relevantes —como los informes o cuentas de las instituciones públicas pertinentes y los informes de organismos internacionales—, a fuentes de prensa abierta, a entrevistas semi-estructuradas con diferentes actores de importancia, a documentos producidos por la sociedad civil, a la diversa literatura académica sustancial para el cumplimiento del objetivo general de este capítulo, así como a las peticiones de información realizadas. El capítulo no se limitará a reproducir la información que

8 La Ley 20.405, que crea el Instituto Nacional de Derechos Humanos, estipula, en su artículo 3, que le corresponderá a este (en lo pertinente): 1.- Elaborar un Informe Anual (...);

2.- Comunicar al Gobierno y a los distintos órganos del Estado que estime convenientes, su opinión respecto de las situaciones relativas a los derechos humanos que ocurran en cualquier parte del país.

5.- Deducir acciones legales ante los tribunales de justicia, en el ámbito de su competencia.

9 Según el artículo A.2 de los Principios de París, una INDH debería poseer “el mandato más amplio posible”.

10 ACNUDH, *Instituciones nacionales de derechos humanos: antecedentes, principios, funciones y responsabilidades*, pp. 24.

11 GANHRI, *Observaciones generales del Subcomité de Acreditación*, adoptadas el 21 de febrero de 2018.

ya está disponible en diversos documentos institucionales –sobre todo producidos por el INDH, que incluyen descripciones, análisis y estadísticas impresionantes para cualquier observador externo, y que dan cuenta de la magnitud de la crisis y de las tensiones que debió enfrentar la institucionalidad de derechos humanos–, sino que pretende indagar en las causas más profundas de esos conflictos.

1.1 El contexto previo a octubre de 2019

Como ya se ha señalado en versiones anteriores de este *Informe*, el INDH ha sabido enfrentar diversas tensiones institucionales y contingencias que han puesto a prueba su autonomía y su capacidad de realizar adecuadamente el mandato legal que está obligado a cumplir. Transcurridos diez años desde su creación, el INDH se ha instalado como el principal órgano en materia de protección y promoción de los derechos humanos, con una alta visibilidad e importancia para la opinión pública. Así, en el *Informe 2019* se indicó que el INDH se ha posicionado como la principal institución en materia de protección y de defensa de los derechos humanos de las personas, incluso por sobre otras instituciones, como el Poder Judicial o Carabineros, y a pesar de que sus atribuciones legales no son tan amplias como algunas INDHs en el escenario comparado.¹² No obstante, diversos conflictos internos que marcaron la salida de la anterior directora ejecutiva, Consuelo Contreras, y la llegada de Sergio Micco en su reemplazo, enfrentaron al INDH a cuestionamientos provenientes de diferentes actores de la vida nacional. Dichos conflictos fueron ilustrativos de una progresiva fragmentación al interior del Consejo del INDH, el órgano político encargado de tomar las decisiones fundamentales de la institución. Esto motiva a preguntarse por el tipo de problemas que se venía gestando con anterioridad al *estallido* y que pudiesen haber afectado la capacidad de reaccionar ante este desafío social de una escala y una magnitud que puso a prueba todos los engranajes institucionales del INDH.

Durante las semanas anteriores al 18 de octubre de 2019, el INDH había advertido diversas situaciones complejas desde el punto de vista de derechos humanos.¹³ De algún modo, levantó alertas tempranas y envió señales a todas las instituciones estatales en torno a la escala de los eventos que se sucederían posteriormente. Ello deja en evidencia el rol preventivo del INDH, en relación a las violaciones de los derechos humanos.

En esa línea, el INDH venía monitoreando algunas de las manifestaciones que tuvieron lugar en el Instituto Nacional, el emblemático

12 Alberto Coddou, *Informe 2019*, op. cit.

13 Entre ellas sus informes sobre violencia policial que, en ese sentido, fueron premonitorios. Ver en especial INDH, *Informe programa de derechos humanos función policial y orden público*, años 2016, 2017, 2018.

establecimiento educativo ubicado en el centro de Santiago. En la semana que comenzó el lunes 13 de octubre, el INDH había sido advertido de diversas violaciones a los derechos humanos cometidas por funcionarios de Carabineros en contra de estudiantes secundarios, que durante esa semana habían estado llamando a “evasiones masivas” en el Metro de Santiago, y que culminaron con variados hechos de violencia el viernes 18 de octubre. En este sentido, un alto funcionario del INDH afirma que, con anterioridad a esa fecha, la institución se había constituido en las estaciones Salvador y Los Héroes, así como en distintas comisarías de la zona centro y algunas de la periferia de Santiago, dado que a esas alturas habían recibido denuncias de malos tratos y desnudamientos al interior de estos recintos.¹⁴ Durante las semanas posteriores, y hasta el comienzo de la crisis sanitaria en marzo de 2020, el trabajo del INDH estuvo enfocado principalmente en recolectar información y ejercer sus atribuciones legales con respecto a hechos relacionados con el *estallido social*.

1.2 El INDH ante los tribunales

De acuerdo con el “Reporte general de datos sobre violaciones a los derechos humanos”¹⁵ de marzo de 2020, el INDH interpuso –según los datos obtenidos desde el 17 de octubre de 2019 e ingresados hasta el 13 de marzo de 2020– un total de 1456 acciones judiciales, de las cuales 24 correspondieron a acciones de amparos y 1432 a querellas. Conforme a la información entregada por la Unidad de Protección de Derechos Legislación y Justicia (antes Unidad Jurídica y Judicial), dicha cifra se ha visto fuertemente incrementada a la fecha de cierre de edición de este capítulo, ascendiendo a un total de 2.066 las querellas presentadas.¹⁶ Sin perjuicio de lo anterior, la cantidad referida representa menos de un cuarto de las denuncias recibidas por el INDH, las que a la misma fecha se cifran en 8.831. En cuanto a su desglose, las querellas fueron interpuestas por los delitos de violencia innecesaria, lesiones, homicidio, tortura con violencia sexual y tortura y otros tratos crueles, inhumanos y degradantes, siendo este último el delito que concentra la mayor cantidad de casos.

No obstante haber recibido miles de denuncias y haber interpuesto una gran cantidad de querellas –lo que de por sí representa un esfuerzo institucional encomiable–, el INDH se ha visto enfrentado a una serie de desafíos a la hora de realizar en forma efectiva su mandato legal, específicamente en la tramitación judicial de las causas iniciadas en

14 Funcionario 1, entrevista realizada el 27 de mayo.

15 Reporte general de datos sobre violaciones a los derechos humanos, 2020, disponible en: <https://www.indh.cl/bb/wp-content/uploads/2020/04/Reporte-INDH-19-de-marzo-de-2020.pdf>

16 Cifra actualizada hasta el 18 de julio de 2020.

ejercicio de su legitimación activa. Como se verá, aun cuando el INDH ha desplegado al máximo sus capacidades y recursos humanos e institucionales, la masividad de las denuncias, la escasez de personal, el déficit presupuestario y la propia estructura y funcionamiento de diversas instituciones estatales como la Fiscalía, la Policía de Investigaciones y el Servicio Médico Legal, dificultan una respuesta judicial efectiva de parte del Instituto.

Antes de revisar cada uno de estos desafíos y evaluar la capacidad de reacción del INDH frente a ellos, cabe referirnos a la legitimación activa del INDH. Si bien el artículo 3 N°5 de la Ley 20.405 establece que le corresponderá al INDH deducir acciones legales ante los Tribunales de Justicia en el ámbito de su competencia, además de interponer querellas respecto de hechos que revistan carácter de crímenes de lesa humanidad o de guerra, tortura, desaparición forzada de personas, tráfico ilícito de migrantes o trata de personas, la doctrina ha entendido que dicha enumeración no es taxativa, sino meramente ejemplar.¹⁷ En efecto, en cumplimiento del mandato de promoción y protección de los DDHH emanado de su propia ley, así como de los tratados internacionales ratificados y vigentes en Chile, el INDH ha ejercido una competencia amplia, la que ha sido generalmente aceptada por los Tribunales de Justicia.¹⁸ No obstante, durante el periodo objeto de este estudio, es posible advertir que ciertos juzgados de garantía declararon inadmisibles algunas de las querellas por delitos comunes presentadas por el INDH en virtud de su falta de legitimación activa.¹⁹ En determinados casos, estas resoluciones judiciales fueron confirmadas por la Corte de Apelaciones respectiva.²⁰ Lo anterior permite afirmar que no existe un criterio unánime y que todavía subsiste una pugna entre dos interpretaciones del artículo 3 N° 5 precitado, a saber, una interpretación amplia que otorga primacía al rol de promoción y protección de los derechos humanos, y una interpretación restringida, que se enmarca en el tenor literal de la disposición.

17 Ver, por ejemplo, Raúl Letelier, "El Instituto Nacional de Derechos Humanos y la Gestión de su Auctoritas", en Javier Couso (ed.), *Anuario de Derecho Público*, Santiago, Universidad Diego Portales, 2011, pp. 152-166.

18 Véase, entre otras: Sentencia de la Ilustrísima Corte de Apelaciones de Talca, de fecha 29 de mayo de 2020, Rol de Ingreso 361-2020; Sentencia de la Ilustrísima Corte de Apelaciones de Antofagasta de fecha 20 de mayo de 2020, Rol de Ingreso 227-2020. También, véase: INDH.cl: "Corte de Apelaciones de Santiago revoca decisión y declara admisible querrela del INDH por apremios ilegítimos", 25 de junio de 2020; INDH.cl: "Corte de Apelaciones de Santiago revoca decisión y declara admisible querrela INDH por apremios ilegítimos a joven que recibió perdigones en crisis social", 9 de junio de 2020.

19 Con fuerte preeminencia, el Juzgado de Garantías de Talca y el 1° Juzgado de Garantías de Santiago.

20 Particularmente, la Corte de Apelaciones de Santiago y la Corte de Apelaciones de Talca. Véase: Sentencia de la Corte de Apelaciones de Talca, del 26 de mayo de 2020, rol de Ingreso 420-2020.

Con todo, el ámbito de competencia del INDH se ha ido delineando a través del establecimiento de criterios que permiten determinar cuándo debe intervenir judicialmente y que han sido progresivamente depurados y consignados en diversos modelos y protocolos de actuación judicial.²¹ En suma, la competencia amplia ya referida, permitió que el INDH presentara, en el contexto de la crisis social, querellas por delitos no contemplados en la Ley 20.405, como son los de lesiones graves y homicidio, entre otros. A mayor abundamiento y, en relación con este punto, cabe agregar que cuando el INDH propone la interposición de querellas por delitos no comprendidos expresamente en la Ley 20.405, la decisión debe ser sometida al Consejo de esa entidad. Sin embargo, en el contexto de las vulneraciones masivas de los derechos humanos durante el *estallido*, el Consejo, excepcionalmente, delegó esta facultad en la dirección del organismo para efectos de otorgarle mayor celeridad a la labor judicial del INDH.²²

En cuanto a los desafíos que debió afrontar el INDH en el contexto del *estallido social*, es preciso mencionar, en primer lugar, la insuficiencia de recursos humanos de la institución para cubrir la gigantesca carga de trabajo que se generó a partir del 18 de octubre, como consecuencia de denuncias de violencia policial en el contexto de manifestaciones, particularmente en el área jurídica judicial. En concreto, los funcionarios del INDH tuvieron que observar marchas, visitar comisarías y centros de salud, recibir y sistematizar denuncias (cuestión para la cual se habilitó un formulario online a partir del día 23 de octubre), recabar y sistematizar material probatorio. Todo lo anterior, además de redactar, interponer y tramitar acciones judiciales, entre otras funciones. Si bien algunas sedes regionales del INDH poseían experiencia en cumplir su mandato legal en situaciones de movilizaciones masivas, como asimismo conocimiento de los modos en que Carabineros ha operado en algunos casos para reprimir manifestaciones sociales,²³ existe consenso entre los funcionarios entrevistados en que uno de los más graves desafíos fue la escasez de personal. Esto se hizo más patente con el pasar de los días y el aumento exponencial de las denuncias. En tal sentido, cabe aludir, en particular, a la situación de las sedes regionales. En al menos diez de ellas los equipos están compuesto por cinco personas, de las cuales solamente dos son abogados, quienes tuvieron que desplegarse por los

21 Protocolo de intervención judicial y administrativa especializada en DESCAs, 2019; Protocolo de intervención judicial del INDH, 2017; Minuta sobre función judicial del Instituto Nacional de Derechos Humanos, 2011.

22 Funcionario 1, entrevista realizada el 27 de mayo de 2020.

23 Funcionario 2, entrevista realizada el 13 de mayo de 2020; y funcionario 4, entrevista realizada el 12 de mayo de 2020.

territorios efectuando labores de observación, además de cumplir la función de interposición de acciones judiciales en las respectivas regiones.²⁴

A causa de lo anterior, el INDH debió recurrir, a mediados de noviembre, a la figura de *abogados colaboradores*, esto es, abogados externos contratados a honorarios, cuyo fin es apoyar el área jurídica judicial por medio de la redacción, interposición, tramitación y seguimiento de querellas, llegando a contratarse 41 a fines de diciembre.²⁵ Cabe señalar que la contratación de los *abogados colaboradores* fue directa y no contempló ningún proceso de selección, cuestión que, si bien permitió reforzar el equipo del INDH de manera rápida y efectiva, no entregó las garantías de transparencia suficiente respecto de los criterios tenidos a la vista para sumarlos a la institución. De todas maneras, ese apoyo fue fundamental para poder sobrellevar el enorme caudal de denuncias y, en general, descomprimir la carga de los funcionarios de planta. Esta fue una de las estrategias que utilizó el INDH para hacer frente a la escasez de personal. De acuerdo con lo informado por la Unidad de Protección de Derechos, hasta el mes de abril del presente año el INDH contó con 35 *abogados colaboradores* para las sedes regionales, número que fue disminuyendo, primero, por la baja en la cantidad de denuncias y, luego, a causa de la crisis sanitaria provocada por el Covid-19 y el déficit presupuestario.²⁶ Actualmente, se mantienen 27 *abogados colaboradores*, los que son imprescindibles para sostener las acciones judiciales y cuya continuidad está condicionada al presupuesto disponible para el periodo 2020-2021. La falta de personal generará un problema gigantesco en la tramitación de las causas judiciales una vez que estén formalizadas y se requieran abogados que intervengan activamente en ellas. La tramitación adecuada del enorme caudal de querellas en curso será, entonces, un enorme desafío. Esta sobrecarga queda en evidencia en el capítulo sobre el análisis institucional del Poder Judicial, Ministerio Público y Defensoría Penal Pública, del presente *Informe*, donde se constata que, al 15 de septiembre de 2020, se habían interpuesto 2.499 querellas, de las cuales 2.329 se dirigieron en contra

24 Funcionario 1, entrevista realizada el 27 de mayo de 2020; y funcionario 3, entrevista realizada el 22 de abril de 2020.

25 Según consta en el Acta N°522, del 6 de enero de 2020, hacia esa fecha se habían contratado 41 abogados colaboradores a lo largo del país. En dicha sesión se hizo presente que “no obstante, que, si bien la medida anterior resulta sumamente loable, en ningún caso será suficiente, habiéndose estimado que aún se requiere de un aumento de presupuesto considerable para mejorar y ampliar la plantilla legal”.

26 Según consta en el Acta N°549, de fecha 18 de mayo de 2020, los consejeros discutieron respecto del presupuesto del INDH y Mecanismo Nacional para la prevención de la tortura para el año 2021 y su eventual disminución en un 16,5% a causa de la crisis sanitaria provocada por el Covid-19, y la incidencia de este déficit en el área judicial.

Carabineros, 126 contra Fuerzas Armadas, 22 contra la Policía de Investigaciones, y una contra Gendarmería.²⁷

Otro de los desafíos que tuvo el INDH fue el de la sistematización de denuncias y recopilación de material probatorio, lo que ciertamente implicó una tarea de grandes proporciones, atendido el contexto de denuncias masivas y la escasez de personal. Para abordar este reto fue fundamental la articulación entre el INDH y la sociedad civil. En primer lugar, hay que destacar que muchas de las denuncias de vulneraciones de DDHH llegaron a través de organizaciones de la sociedad civil, así como también parte del material probatorio.²⁸ En este sentido, las distintas comunidades universitarias, conformadas principalmente por alumnos y docentes, cumplieron un rol trascendental en cuanto efectuaron un trabajo de sistematización de relatos, videos y fotos de las víctimas, lo que, además, se constituye en una valiosa fuente de material probatorio que podría ser, a juicio de un director regional, de gran utilidad frente a una eventual Comisión de Verdad.²⁹ Asimismo, esas comunidades cumplieron una labor de observación de comisarías y centros de salud de manera muy eficaz, atendida la capacidad de despliegue en terreno que poseen este tipo de grupos, y entregaron apoyo en la redacción y tramitación de acciones judiciales. Por otra parte, cabe destacar que hubo una fuerte colaboración con otros organismos de derechos humanos, con los cuales ya existía un vínculo previamente constituido, lo que permitió una fluida relación de cooperación en todos los ámbitos ya referidos.³⁰ En concordancia con lo anterior, el INDH reconoció que “las personas defensoras de derechos humanos han desempeñado un rol fundamental durante la situación de crisis que atraviesa el país. A través de organizaciones de la sociedad civil, grupos autoconvocados o de manera individual han ejercido labores de observaciones del actuar policial, de asistencia médica durante las manifestaciones, de monitoreo de las condiciones de detención en unidades policiales y de registro de personas heridas en centros de salud. Del mismo modo, han contribuido a informar y activar los mecanismos de protección de los sistemas internacionales de derechos humanos”.³¹

Finalmente, es preciso referir otra serie de desafíos que no dependen del INDH y relacionados a su vínculo con otros organismos del Estado que inciden, directamente, en el éxito de los procesos judiciales iniciados por la institución. El primero de ellos tiene que ver con la

27 Ver: Claudio Fuentes y Ricardo Lillo, “Análisis institucional del Poder Judicial, Ministerio Público y Defensoría Penal Pública”, en Marcela Zúñiga (ed.), *Informe 2020*, Santiago, Universidad Diego Portales, 2020.

28 Funcionario 1, entrevista realizada el 27 de mayo de 2020.

29 *Ibid.*

30 Funcionario 4, entrevista realizada el 12 de mayo de 2020.

31 Alberto Coddou, *Informe 2019*, op. cit., p. 66.

arquitectura institucional del aparato punitivo que no contempla fiscalías especializadas en derechos humanos dentro de la estructura institucional del Ministerio Público.³² Ello supone, según advierte un alto funcionario del INDH, un serio conflicto para los fiscales que deben perseguir eventuales delitos cometidos por funcionarios de la Policía de Investigaciones y de Carabineros de Chile, en la medida que son esas mismas instituciones policiales las que los auxilian en la investigación y persecución de los delitos comunes.³³ Lo anterior ha dificultado la investigación y sanción de casos de violaciones a los DDHH perpetrados por agentes del Estado, en particular, los cometidos por las policías. Según datos entregados por la Unidad de Protección de Derechos del INDH, en 2019, de los más de 3.800 casos por violencia institucional que investigó la Fiscalía, solo un 1,1% terminó con sentencias condenatorias, y un 70% de ellos finalizó con salidas alternativas. El conflicto de intereses, señalado previamente, se ilustra de mejor manera al comparar la tasa de sentencias condenatorias en casos de violencia institucional asumidos en forma exclusiva por el Ministerio Público con aquellos casos en que el INDH se hace parte. En estos últimos, el porcentaje de sentencias condenatorias aumenta en un rango de entre un 15% y un 20%.^{34 35} Este es un dato muy relevante, ya que muestra la importancia de que el INDH participe de manera activa en los procesos judiciales por violaciones a los derechos humanos cometidas por agentes del Estado.

Por otra parte, y en estrecha relación con lo anterior, llama fuertemente la atención que desde el 18 de octubre de 2019 al 31 de marzo de 2020 se registraron 8.827 investigaciones penales por violencia institucional,³⁶ de las cuales en menos de un 1% Fiscalía ha decidido formalizar.³⁷ A ello se suma que el Ministerio Público ha

32 Cabe señalar que, no obstante, la inexistencia de fiscalías especializadas en derechos humanos, el Ministerio Público cuenta con una Unidad Especializada en Derechos Humanos, creada en 2017. Para conocer cómo funcionó esta Unidad durante el *estallido social* ver: Claudio Fuentes y Ricardo Lillo, "Respuesta estatal del sistema: la obligación de prevenir e investigar violaciones a los derechos humanos", en Marcela Zúñiga (ed.), *Informe 2020*, Santiago, Universidad Diego Portales, 2020.

33 Algo ya advertido en la investigación sobre casos de tortura. Ver para ello Sabrina Perret y Eduardo Alcaino, "La Tortura en Chile: estado actual desde la reforma procesal penal", en Tomas Vial (ed.) *Informe 2015*, Santiago, Universidad Diego Portales, 2015.

34 Según consta en el Acta N° 522, del 6 de enero de 2020, se realizó un análisis histórico de las querellas interpuestas por el Instituto desde su creación. De acuerdo con dicho análisis, la tasa de sentencias condenatorias en querellas impulsadas por el INDH es de 25% versus un 3% cuando los delitos son perseguidos por el Ministerio Público sin participación del INDH.

35 Funcionario 1, entrevista realizada el 27 de mayo de 2020.

36 Fiscalía, Ministerio Público de Chile, *Cifras Violencia Institucional, 18 de octubre de 2019 al 31 de marzo de 2020, Informe Unidad Especializada en derechos humanos, violencia de género y delitos sexuales*, 15 de julio 2020.

37 Funcionario 1, entrevista realizada el 27 de mayo de 2020. Así también se constata en: Claudio Fuentes y Ricardo Lillo, *Informe 2020*, op. cit.

determinado en muchos casos no perseverar, sin que se hayan cumplido las diligencias mínimas que se encuentran establecidas en el Instructivo del Fiscal Nacional respecto de la investigación de violencia institucional. En la actualidad, de acuerdo a los datos informados por la Unidad de Protección de Derechos, del total de querrelas interpuestas solo existen 25 formalizaciones. Precisamente por lo anterior, el director del INDH ha manifestado su inquietud señalando que: “Preocupa muchísimo el avance de las investigaciones de delitos asociados a la crisis social. La lentitud del sistema se ha transformado en nuestro mayor obstáculo [...] Si se mantiene la lentitud de las investigaciones, no tendremos ni verdad ni justicia al final de este Gobierno.”.³⁸ En el mismo sentido, la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH) consignó en su informe sobre la misión efectuada a Chile: “Preocupa a la ACNUDH el bajo número de formalizaciones contra presuntos autores de violaciones a los derechos humanos, pese al gran número de denuncias y acciones judiciales. Preocupa también la falta de información pública por parte de las fuerzas de seguridad sobre las acciones que han sido adoptadas para garantizar la rendición de cuentas.”³⁹

Sin perjuicio de lo anterior, varios altos funcionarios del INDH se refirieron a la existencia de una relación fluida y colaborativa con Fiscalía de Chile, lo que habría permitido gestionar eficazmente los asuntos relativos a las denuncias efectuadas por el INDH.⁴⁰ En tal sentido, existió contacto directo con los fiscales regionales, además de haberse llevado a cabo reuniones periódicas con las distintas fiscalías locales. Asimismo, en algunas regiones se designó un fiscal para que se hiciera cargo del contacto con el INDH y se dedicara exclusivamente a la investigación de los casos por violaciones a los derechos humanos. Como se advierte, no obstante la buena disposición que ha mostrado la Fiscalía, hay problemas que dificultan las investigaciones como, por ejemplo, el hecho de que las policías no se encuentren generalmente capacitadas en materia de derechos humanos o que la Policía de Investigaciones casi no cuente con equipos especializados para la investigación de la violencia institucional, disponiendo de una Brigada de DDHH que solo tiene presencia en Santiago.⁴¹ Esa voluntad de cooperación también fue

38 Emol.cl: “Sergio Micco: ‘Nos preocupa muchísimo el lento avance de las investigaciones de delitos asociados a la crisis social’”, 18 de julio de 2020.

39 ACNUDH, *Informe sobre la Misión a Chile 30 de octubre-22 de noviembre de 2019*, p. 30.

40 Entrevistas funcionarios 1, 2, 3, 4.

41 Según consta en el Acta N° 522, del 6 de enero de 2020, los consejeros advierten que “una de las problemáticas con que deberá lidiar el INDH en sede jurisdiccional, es la falta de formación en DDHH de los operadores de justicia, incluyéndose dentro de estos últimos no solo a los magistrados y fiscales, sino también a los funcionarios del Servicio Médico Legal”.

destacada por los funcionarios en relación a la Defensoría Penal Pública, con la que, según explican, existió una comunicación permanente, en particular en procedimientos en comisarías⁴² y, en forma secundaria, en materia de audiencias de detención, en que el INDH ayudó a la DPP informando las circunstancias de las detenciones que observó.⁴³

Por último, es preciso referirnos a la falta de capacidad del Servicio Médico Legal para efectuar los procedimientos contemplados en el Protocolo de Estambul para la investigación y documentación eficaz de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.⁴⁴ Como ya señalamos, la mayoría de las querellas interpuestas por el INDH son precisamente por tortura, por lo que la operatividad del Protocolo de Estambul es fundamental para efectuar las pericias pertinentes a las víctimas de estos delitos, con el fin de poder acreditar la existencia de tortura. Pues bien, solo en un 22% de los casos de querellas por torturas se han realizado los procedimientos que contempla el Protocolo,⁴⁵ lo que se explica por dos factores: en primer lugar, porque son pocos los funcionarios capacitados para efectuarlos, y se encuentran radicados principalmente en Santiago; y, en segundo lugar, porque a raíz de la crisis sanitaria por Covid-19, el Servicio Médico Legal suspendió la realización de los procedimientos contemplados en el denominado Protocolo durante los meses de marzo, abril y mayo de 2020.

Todos los problemas y desafíos antes referidos dificultan la posibilidad de que, por medio de los procesos judiciales en curso, se esclarezca lo ocurrido y se repare a las víctimas, por lo que debe existir un especial esfuerzo interinstitucional orientado a alcanzar verdad, justicia, no impunidad y reparación de las víctimas.

1.3 Función consultiva y participación en atribuciones de las Cámaras del Congreso Nacional

Respecto a la relación entre el INDH y los otros poderes del Estado, se estudió la participación de esta institución en las diversas instancias que se dieron en el Congreso Nacional en los siguientes ámbitos: en el estudio de leyes de la llamada Agenda de Seguridad; en las Comisiones de DDHH de ambas Cámaras; en los casos de invitación a exponer

42 Funcionario 4, entrevista realizada el 12 de mayo de 2020.

43 Funcionario 2, entrevista realizada el 13 de mayo de 2020.

44 Problema referido durante entrevista a funcionario 1, realizada el 27 de mayo de 2020. Por su parte, consta en el acta N° 550, del 25 de mayo de 2020, que se analizaron las limitaciones de recursos y capacidades que tiene el Servicio Médico Legal. Se discutió, en concreto, la posibilidad de solicitar en forma extraordinaria recursos al Estado para capacitar a los funcionarios del Servicio Médico Legal en la aplicación del Protocolo de Estambul.

45 Funcionario 1, entrevista realizada el 27 de mayo de 2020.

sobre los acontecimientos a partir de octubre; y en las comisiones investigadoras y de acusación constitucional que se crearon a partir de ellos.

Respecto a los proyectos de ley de la llamada Agenda de Seguridad, el gobierno englobó bajo esa denominación a siete proyectos de ley.⁴⁶ De ellos, seis tuvieron actividad en el período bajo análisis en este capítulo, ya sea en sesiones de comisión, informes y/o sesiones de sala. En solo uno de ellos –el Proyecto de Ley de Modernización de las Policías (Boletín 12250-25)– asistió un funcionario del INDH a alguna de esas instancias, aunque solo en calidad de observador.⁴⁷ De los seis restantes que tuvieron movimiento, en solo uno se hace mención al Informe Anual del INDH en alguno de sus informes (en el Proyecto de reforma constitucional que permite a las Fuerzas Armadas colaborar en la protección de la infraestructura crítica del país [Boletín 13086-07]). En los otros 5 proyectos no hay mención o referencia alguna al INDH, ni constancia de recibir informes de esa institución.

La participación del INDH fue sin duda más intensa, tanto en número y calidad de las intervenciones como en la importancia de los funcionarios que asistieron, en las diversas sesiones de las Comisiones de Derechos Humanos de ambas Cámaras convocadas con ocasión del *estallido social*. Así, en la Comisión de DDHH de la Cámara de Diputados, entre octubre y marzo del presente, los funcionarios del INDH, incluyendo directores regionales y el propio director, Sergio Micco, fueron recibidos en siete ocasiones. En el caso del Senado, en la Comisión de DDHH, entre las mismas fechas, el Instituto participó en 12 ocasiones.⁴⁸ En todas ellas los miembros del INDH, su director nacional, directores regionales y el jefe de la Unidad Jurídica, expusieron en la línea de la información entregada por ese organismo en sus reportes oficiales. Es decir, sobre las acciones realizadas, los antecedentes recibidos y las cifras de los casos de violaciones.

46 El Proyecto de ley que modifica el Código Penal para tipificar como delito la alteración de la paz pública mediante la ejecución de actos de violencia, y agrava las penas aplicables, en las circunstancias que indica; Proyecto de ley que establece el ocultamiento de la identidad como tipo penal, circunstancia agravante y caso de flagrancia (Boletín 12894-07); Proyecto de Ley que establece un Estatuto de Protección para Carabineros, PDI y Gendarmería (Boletín 13124-07); Proyecto de Ley que moderniza el sistema de inteligencia del Estado (Boletín 12234-02); Proyecto de Ley de Modernización de las Policías (Boletín 12250-25); Proyecto de reforma constitucional que permite a las Fuerzas Armadas colaborar en la protección de la infraestructura crítica del país (Boletín 13086-07); Proyecto de Ley de Especialización de Policías (Boletín 12699-07).

47 Fueron las abogadas del INDH Nicole Lacrampette y Tania Rojas. Ver 1º y 2º Informe de Comisión de Seguridad Pública.

48 De hecho, el director regional de Valparaíso, Fernando Martínez, asistió, entre el 23 de octubre y el 29 de enero, en cinco oportunidades a la Comisión de Derechos Humanos del Senado.

El INDH tuvo también una importante participación en las tres comisiones de acusación constitucional que se produjeron en el periodo,⁴⁹ y en la comisión de investigación de los actos de los ministerios del Interior, Defensa y de las FFAA y de Orden y Seguridad.⁵⁰ Al respecto, probablemente la actuación más relevante del Instituto fue durante la acusación contra Andrés Chadwick, que fue aprobada por ambas Cámaras, por su responsabilidad en relación a las vulneraciones a los derechos humanos ocurridas durante la crisis social, mientras era ministro del Interior. En la sesión del 29 de noviembre del 2019, compareció frente a la Comisión el director del INDH, Sergio Micco, los consejeros Frontaura, Perutzé, Romero, Donoso y Ljubetic, y los directores regionales de Tarapacá, Coquimbo, Valparaíso, Metropolitana, Maule, Bio Bío y el jefe de la Unidad de Protección de Derechos. En esa ocasión también comparecieron representantes de las dos organizaciones de funcionarios del INDH.

En su presentación, el director Micco, expuso las actuaciones del INDH durante el período, señalando que se habían producido graves violaciones de derechos humanos,⁵¹ pero expresamente indicó que no le correspondía pronunciarse sobre la acusación constitucional.⁵² Los directores regionales complementaron esa información con cifras y casos específicos producidos en sus respectivas regiones. Los demás consejeros no intervinieron, pero sí los hicieron ambas asociaciones de funcionarios. La Asociación de Funcionarias y Funcionarios del INDH (en adelante, AFFINDH) señaló que los hechos ocurridos desde octubre permitían sostener que se han producido graves, generalizadas y sistemáticas violaciones de derechos humanos.⁵³ A su vez, la Asociación de Funcionarios Defensoras y Defensores de Derechos Humanos del INDH (en adelante, ANDEDH) concluyó que fueron graves y masivas.⁵⁴ La intervención de estas asociaciones gremiales, surgidas principalmente para la defensa de los intereses de los funcionarios del INDH, constituyen un ejemplo de lo problemático que puede ser para una institución autónoma tener diferentes voces ante un mismo tema, o mostrar desavenencias públicas en asuntos tan delicados como la defensa y la protección de los derechos humanos. Estas intervenciones, que en el fondo contradecían la opinión del director nacional, constituyen un ejemplo más del conflicto que ha

49 Estas fueron, en orden cronológico, la primera en contra del ex ministro del Interior, Andrés Chadwick, que fue aprobada, una segunda en contra del Presidente de la República, Sebastián Piñera, que fue rechazada, y otra en contra del intendente de Santiago, Felipe Guevara, que fue también rechazada.

50 Al cierre de este *Informe* aún sin informe.

51 Acta de Sesión 15ª, 29 de noviembre, p. 6.

52 *Ibíd.*, p. 13.

53 *Ibíd.*, p. 77.

54 *Ibíd.*, p. 85.

caracterizado, en buena parte, el trabajo interno del INDH, como se verá más adelante.

En el caso de la acusación contra el Presidente de la República, el director Micco volvió a señalar que se habían producido graves y reiteradas violaciones, pero que en lo relativo al carácter sistemático de esas violaciones a los derechos humanos, eso debía resolverlo la Comisión, pues dentro del Consejo del INDH había un debate al respecto. Preciso en ese sentido “que lo que hemos dicho en forma unánime es que no tenemos los antecedentes para decir si las violaciones a los derechos humanos son sistemáticas o no”.⁵⁵ Por su parte, en el caso de la acusación constitucional contra el intendente Guevara, solo se envió una minuta con cifras recopiladas por el INDH. En cuanto a la Comisión investigadora sobre los actos de los Ministerios del Interior, Defensa y de las FFAA y de Orden y Seguridad, asistió el jefe de la Unidad Jurídica, Rodrigo Bustos y la abogada Nicole Lacramette, quienes expusieron sobre los casos en los cuales se había querellado el INDH.⁵⁶

2. CONFLICTOS Y PROBLEMAS INSTITUCIONALES

2.1 Conflictos internos

El *estallido social* ha puesto a prueba a toda la institucionalidad estatal, incluyendo aquellos organismos autónomos usualmente encargados de la supervisión y control de la administración del Estado. En particular, en el INDH se han observado diversas tensiones, tanto externas, en su relación con otras entidades públicas y con la sociedad civil, como internas, incluyendo discrepancias al interior de su Consejo y entre la Dirección y los funcionarios de la institución. En lo que sigue, nos referiremos a estas últimas.

Por un lado, los funcionarios y funcionarias de la institución manifestaron su descontento y rechazo por las gestiones del director y sus declaraciones en, al menos, tres ocasiones. La primera de ellas fue una reacción a las declaraciones emitidas, en noviembre de 2019, por el director Sergio Micco en el programa “Mesa Central” de Canal 13, en cuanto señaló que, en su concepto, no existirían violaciones sistemáticas a los derechos humanos en Chile, toda vez que no habrían políticas estatales explícitas que directa e intencionadamente tuvieran la finalidad de violar derechos humanos.^{57 58} Frente a ello, el 4 de noviembre de

55 Acta de Sesión 10ª, p. 110.

56 Acta sesión 3ª.

57 Mesa Central, Canal 13, domingo 3 de noviembre del año 2019. Estas declaraciones no solo trajeron la reacción interna descrita, sino también una reacción externa, con críticas en redes sociales y agresiones directas a los funcionarios del INDH que actuaban como observadores de las manifestaciones.

58 Funcionario 5, entrevista realizada el 6 de mayo de 2020.

2019, la ANDEDH efectuó un llamado al Consejo del INDH a rectificar las declaraciones del director del Instituto, esgrimiendo que, además de haber incurrido en un error técnico, estaría atentando contra el mandato institucional.⁵⁹ Por su parte, la AFFINDH (la otra asociación de funcionarios del INDH) emitió una declaración pública mediante la cual rechazó en forma categórica los dichos del director, afirmando que relativizaban las graves violaciones a los derechos humanos ocurridas en Chile durante el *estallido*.⁶⁰ Junto con constatar la existencia de violaciones graves, masivas y sistemáticas, la AFFINDH cuestionó los criterios que tuvo a la vista Micco para descartar la existencia de sistematicidad, señalando lo siguiente: “Es absolutamente falso afirmar que este tipo de crímenes solo puede ser cometido mediante políticas explícitas y concertadas de terrorismo de Estado. Las violaciones masivas o sistemáticas de derechos humanos pueden producirse dentro de contextos formalmente democráticos y no siempre responden a políticas activas, sino que también a falta de políticas adecuadas o a la tolerancia con prácticas de violación a los derechos humanos.”⁶¹ En razón de lo anterior, la AFFINDH exigió la renuncia de todo el Consejo del INDH, incluyendo al director, por “desatender gravemente el rol de defensa irrestricta de los derechos humanos, para la que fueron designados/as, anteponiendo intereses partidistas y personales antes que los de la ciudadanía”.⁶²

Posteriormente, el 12 de enero de 2020, la ANDEDH cuestionó nuevamente al director, quien había declarado que al interior del INDH existía una crisis de pluralismo interno, y cuya expresión sería la existencia de un “sesgo” político.⁶³ Dicha falta de pluralismo, señaló Micco, no se reproduciría al interior del Consejo, el que sería “completamente pluralista”.⁶⁴ Pues bien, la ANEDH desmintió la acusación señalando que “la dotación del Instituto es resultado de procesos de selección desarrollados a través de concursos públicos que consideran la especialización y experiencia laboral de las personas postulantes, en base a las necesidades institucionales y al cumplimiento de los objetivos del INDH”.⁶⁵ Por otra parte, denunció que las declaraciones eran emitidas luego de despidos y no renovaciones de contratos de 11 funcionarios, sumado a “la contratación de más de 10 personas que realizan funciones de asesoría bajo su dependencia directa”.⁶⁶ Por su

59 Comunicado ANDEDH, 4 de noviembre de 2019.

60 Declaración Pública de AFFINDH, 6 de noviembre de 2019.

61 *Ibíd.*

62 *Ibíd.*

63 Radio Biobío.cl: “Micco reconoce ‘sesgo’ en el INDH aunque asegura que Consejo del organismo es pluralista”, 10 de enero de 2020.

64 *Ibíd.*

65 Declaración Pública de ANDEDH, 12 de enero de 2020.

66 *Ibíd.*

parte, la AFFINDH publicó al día siguiente un comunicado exigiendo disculpas públicas y el inicio de un proceso de mejoramiento de la institución, e informando que la Asociación se encontraba en estado de alerta y movilización.⁶⁷

La tercera ocasión de rechazo a las gestiones del director se generó por una entrevista en que Micco refiere que en nuestra cultura jurídica ha predominado una concepción individualista de los derechos humanos por sobre una concepción comunitarista, de modo que, en su opinión, no se habría hecho lo suficiente “para comunicar una de nuestras verdades: no hay derechos sin deberes”.⁶⁸ En virtud de lo anterior, la ANDEDH presentó una carta al Consejo Directivo del INDH en que denuncia “el errado apoyo que este Consejo le está otorgando al director en materia comunicacional y administrativa, [que] responde directamente a la lógica binominalizada de este cuerpo directivo, que atenta contra el principio de autonomía consagrado en los Principios de París. Esta lógica ha permitido, entre otras cosas, que el Consejo esté integrado por personas que no cumplen con requisitos mínimos de conocimiento en derechos humanos”.⁶⁹ La misiva finaliza solicitando la renuncia inmediata del director.

Por su parte, la AFFINDH publicó un documento en que advierte “serios problemas de gestión administrativa y extralimitación por parte del director y los consejeros y consejeras en el cumplimiento de sus facultades”.⁷⁰ Por lo anterior, la AFFINDH efectuó múltiples exigencias orientadas al fortalecimiento de la autonomía del INDH, entre ellas, la inmediata renuncia de todo el Consejo. La situación referida llevó a que los funcionarios y funcionarias del INDH decidieran declararse en paro indefinido a partir del 7 de mayo, el que fue finalmente depuesto el día 27 de ese mes, a causa de la crisis sanitaria provocada por el Covid-19, según afirmó la AFFINDH. Finalmente, por medio de un comunicado, el 13 de mayo de 2020, la ANDEDH depone la paralización de funciones. En dicha ocasión, declararon: “Ante el panorama de contar con un director que, invocando falsamente los principios del pluralismo, procede constantemente en conformidad a lineamientos obsoletos y anquilosados del binominalismo [...] no claudicaremos en interpelar al Estado, para que éste cumpla con los

67 Comunicado AFINDH, del 13 de enero de 2020, disponible en: Anef.cl: “Un mejor INDH para un mejor Chile”: Anef solidariza con huelga de advertencia de AFFINDH”, 14 de enero de 2020.

68 Entrevista a Sergio Micco en el diario El Mercurio, 2 de mayo de 2020.

69 Carta de fecha 8 de mayo de 2020 remitida por ANDEDH al Consejo Directivo del INDH.

70 Demandas de la Asociación de Funcionarias y Funcionarios del Instituto Nacional de Derechos Humanos, disponible en: Anef.cl: “AFFINDH exige renuncia de todo el Consejo del INDH como solución para fortalecer la autonomía del Instituto”, 7 de mayo de 2020.

compromisos adquiridos en materia de derechos humanos”.⁷¹ Como es posible observar, la tensión constante y ascendente entre el Consejo y los funcionarios del INDH impide la consolidación institucional necesaria para tener una relación fluida entre el órgano político, la dirección ejecutiva, y la plana funcionaria.

Por otro lado, todo esto ha ocurrido paralelamente a la agudización de las tensiones al interior del propio Consejo, como se ha ventilado en reiteradas oportunidades en fuentes de prensa y luego de las sesiones del Consejo. Según las actas de estas últimas, se produjeron diferencias políticas y doctrinarias que en algunos casos elevaron la tensión al máximo, polarizando al Consejo del INDH en “dos bandos”.⁷² Entre estas diferencias, podemos referir el disenso respecto de si los actores privados pueden vulnerar derechos humanos o si solo pueden hacerlo agentes del Estado;⁷³ la disyuntiva sobre si se debía recurrir o no, y de qué forma, al Sistema Interamericano de Derechos Humanos o a organismos internacionales para que realizaran misiones de observación respecto de la situación de Chile.⁷⁴ Asimismo, otras diferencias se producen tras las declaraciones dadas por la vocería del Instituto, particularmente aquella

71 Carta de funcionarios de ANDEDH, del 13 de mayo de 2020, disponible en: *El Siglo*: “La sentida carta de funcionarios del INDH”, 14 de mayo de 2020.

72 En reunión sostenida mediante videoconferencia, el 4 de mayo de 2020, se produjo un quiebre en el Consejo y se hizo referencia a la “lógica de bandos”. Reportaje disponible en: Emol.cl: “La trama detrás de la última crisis en el INDH”.

73 Consta en el Acta del Consejo del INDH N° 517, del 2 de diciembre de 2019. Durante esa sesión el consejero Donoso señaló que no existe consenso en el Consejo respecto de que “particulares también pueden violar DDHH”. En la misma sesión agrega Millaleo que: “El Estado puede ser responsable del derecho a la seguridad humana, y las doctrinas del efecto horizontal no pueden dar pie a que un sujeto privado pueda ser responsable directo de violaciones a los DDHH, sino que opera como antecedentes, responsabilidad siempre es del Estado”. Por su parte, en el Acta del Consejo del INDH N° 516, del 25 de noviembre de 2019, el consejero Frontaura señala que “particulares afectan y violan derechos humanos y el Estado debe evitar esto”.

74 Consta en el Acta del Consejo del INDH N° 509, del 22 de octubre de 2019, que el consejero Donoso manifestó que: “Si se solicita participación de actores internacionales podría entenderse que [el INDH] no puede dar cumplimiento al mandato institucional”. Por su parte, el consejero Ljubetic manifiesta en la misma sesión “dudas respecto de la convocatoria de organismos internacionales”. Por otro lado, la consejera Romero señaló que “el INDH debiera pedir medidas cautelares a la CIDH y observadores a la Alta Comisionado de Derechos Humanos de la Naciones Unidas, debido a la importancia de la mirada externa de lo que ocurre en Chile”. A su vez, el consejero Millaleo señaló que “teme que las manifestaciones van a seguir y las cifras que estamos reportando irán en aumento, por lo que debiera evaluarse pedir observadores internacionales”. Finalmente, estima el consejero Marelic que respecto de eventuales medidas ante el SIDH esa actitud “comunica a la sociedad que el INDH y los Tribunales de Justicia son incapaces de lidiar con la protección y garantía de los Derechos Humanos en el país.”

referida a la no sistematicidad de las violaciones,⁷⁵ pero también, respecto de aquellas declaraciones que fueron acordadas, y sobre las cuales se puso en duda la capacidad de la vocería de representar a la mayoría del Consejo, así como si fueron o no formuladas en el momento pertinente.⁷⁶ Consultado por estos conflictos, un consejero del INDH señaló que durante el *estallido social* se desataron tensiones que estaban acumuladas desde antes, que existió un “proceso de sinceramiento del INDH” que culminó en un fuerte deterioro de las relaciones. En efecto, da cuenta de “rencillas personales insalvables”⁷⁷ y de la existencia de “dos bloques que no se perdonan”.⁷⁸ En este sentido, sentenció que “frente a esta polarización, el INDH se empezó a bloquear”,⁷⁹ y, asimismo, acusó un fuerte desacuerdo respecto de la forma de concebir los derechos humanos “a niveles que son difíciles de conciliar”.⁸⁰

Como se verá más adelante, este tipo de fraccionamientos implican una serie de problemas de operatividad del INDH, en la medida en que su funcionamiento presupone la existencia de ciertos consensos sobre derechos humanos, los que se hacen cada vez más improbables en virtud de las distintas concepciones sobre el tema al interior del Consejo y que se han ido polarizando con ocasión del *estallido social*.

2.2. Elaboración del Informe Anual del INDH

A lo señalado en la sección anterior, se suman las dificultades y los desafíos que se tuvieron que sortear para la entrega del Informe de Derechos Humanos de 2019. Al respecto, cabe recordar que de conformidad

75 Consta en el Acta del Consejo del INDH N° 512, del 4 de noviembre de 2019, que el consejero Ljubetic señaló que: “Lo relevante sería iniciar debate sobre lo ocurrido. Ambiente está tensionado, debemos dar el debate sobre las declaraciones dadas el día de ayer por Micco, señalar si son o no sistemáticas supone una posición de la institución y debió ser abordado en esta instancia, ya que estas se tomaron como una posición institucional. Preocupa que se vean afectados funcionarios en manifestaciones y comisarías, es necesario dar una discusión donde se privilegie el interés del Instituto, mantener su cohesión y tareas importantes que realizamos”. La consejera Contreras refiere, por su parte, que: “señalar que las violaciones son sistemáticas o no requiere análisis mayor” y estima que las declaraciones deben ser realizadas “de acuerdo a las opiniones del Consejo”. La consejera Romero agrega que, desde su punto de vista, las violaciones “son masivas, graves, generalizadas y sistemáticas”. El consejero Saffirio, por su parte, añade que “nadie podría decir que se ha relativizado la violación a los derechos humanos, sino que respecto a la sistematicidad de las violaciones a DDHH [existe] un debate conceptual que deber ser dado de manera objetiva”. El consejero Millaleo añade que: “no le asiste la convicción de que haya violaciones sistemáticas, pero tampoco de que no las haya”.

76 Consta en el Acta del Consejo del INDH N° 512, del 4 de noviembre de 2019, que el consejero Marelic señaló que: “En cuanto a la declaración muchas veces el Consejo no va a la velocidad que se requiere”.

77 Consejero 1, entrevista realizada el 14 de julio de 2020.

78 *Ibid.*

79 *Ibid.*

80 *Ibid.*

con lo dispuesto en el artículo 3 N°1 de la Ley 20.405, le corresponde al INDH elaborar un Informe Anual que debe ser presentado al Presidente de la República, al Congreso Nacional y al Presidente de la Corte Suprema. Dicho informe debe dar cuenta de las actividades del Instituto, informar sobre la situación nacional en materia de derechos humanos y hacer las recomendaciones que estime convenientes para su debido resguardo y respeto. Siendo una de las funciones primordiales del Instituto, la Ley 20.405 ha establecido que le corresponderá al director la elaboración de la propuesta del informe anual y al Consejo la presentación del mismo.⁸¹ Por su parte, el artículo 14 del Reglamento Orgánico de estructura y funcionamiento interno del INDH, establece que a la Unidad de Estudios –hoy Unidad de Estudio y Memoria–⁸² le corresponderá “a) Elaborar el informe anual sobre la situación nacional de los derechos humanos contemplado en el art 3° N°1 de la Ley”.⁸³ Al respecto, el proceso de estructuración, redacción y aprobación del Informe Anual 2019 estuvo rodeado de tensiones internas –tanto dentro del Consejo como en la relación de la Dirección con la Unidad de Estudios y Memoria– que, en definitiva, dificultaron su elaboración y determinaron sus contenidos.

Con anterioridad a octubre de 2019, ya se habían presentado fuertes desacuerdos en relación con la aprobación de ciertos capítulos por parte del Consejo, entre los cuales es posible mencionar aquellos referidos a la reforma de Carabineros, a los derechos de manifestación pacífica y a la evaluación del comportamiento de empresas respecto al *due diligence* y su impacto en las comunidades.⁸⁴ Posteriormente, y con el inicio del *estallido social*, la masiva vulneración de derechos humanos exigió darle un nuevo enfoque al Informe Anual, debiendo reestructurarse en torno a los acontecimientos acaecidos a partir de mediados de octubre.⁸⁵ Dicha reestructuración, según relata un funcionario del INDH, no estuvo exenta de tensiones. Por el contrario, hubo un fuerte disenso en torno a la existencia o no de sistematicidad en las violaciones a los derechos humanos, al carácter masivo de las mismas, a las causas

81 Artículos 9, N° 5 y 8° N°2 de la Ley 20.405.

82 Sobre la reestructuración interna del INDH, véase: INDH.cl: “Cambios en la estructura interna buscan reforzar funcionamiento del INDH”, 15 de marzo de 2020.

83 Artículo 14 letra a) del Reglamento Orgánico de Estructura y Funcionamiento Interno, aprobado por medio de la Resolución Exenta N° 214, del 28 de junio del año 2013.

84 Funcionario 5, entrevista realizada el 6 de mayo de 2020.

85 Consta en Acta del Consejo del INDH N° 514, del 13 de noviembre de 2019, que el Director propuso: i) solicitar al ejecutivo la postergación de Informe Anual; ii) la realización de un informe sobre la situación de los derechos humanos en Chile a partir del 18 de octubre y; iii) hacer entrega de un informe una vez terminada la crisis. Los tres puntos fueron aprobados por el Consejo.

del *estallido social*,⁸⁶ así como sobre las recomendaciones que debían efectuarse, entre otros temas. Todo ello se vio agravado por las declaraciones de Sergio Micco respecto a que las violaciones no tendrían un carácter sistemático, lo que profundizó el quiebre que se estaba generando al interior del INDH y que, más tarde, como se señaló, derivaría en el paro de los funcionarios del INDH y la exigencia de renuncia del director y de todos los miembros del Consejo.

Con la llegada de Micco a la Dirección del INDH, en julio de 2019, ya se habían generado diversas tensiones con la Unidad de Estudios y Memoria, a la que se acusaba de tener un sesgo ideológico que no daba cuenta de la pluralidad de visiones al interior del Consejo. Durante el *estallido social*, estas tensiones llegaron a un punto cúlmine con el despido del entonces jefe de esa unidad de estudios, Osvaldo Torres, el 15 de marzo de 2020. En cuanto a la elaboración del Informe Anual, que daría cuenta de las violaciones a los derechos humanos cometidas con ocasión del *estallido social*, Sergio Micco decidió contratar un equipo externo de su confianza para la revisión y modificación del mismo, cuestionando el rol institucional asignado a la Unidad de Estudios.⁸⁷ Como relata un Consejero, “se detectó que había un segundo equipo de asesores contratados por la Dirección, pese a que el reglamento del INDH establece que quien prepara el Informe Anual es la Dirección de Estudios, es la encargada de ello [...] esto tiene que ver con la desconfianza que existía respecto del Director de Estudios”.⁸⁸ A lo anterior, agrega: “Este equipo paralelo va a intervenir, pero cuando se descubre esto hay una discusión de pasillo en el Consejo, y al final, Micco recula y tiene que volver al equipo oficial de la Dirección de Estudios”.⁸⁹ Si bien el Informe Anual finalmente fue redactado por la Unidad de Estudios, el grupo externo que asesoró a Micco obtuvo algún tipo de reconocimiento en el Informe, ya que en algunas de sus

86 Consta en Acta del Consejo del INDH N° 516, del 25 de noviembre de 2019, que el consejero Frontaura señala que “llama la atención de que documento vincule eventuales violaciones DESC para explicar contexto 18-O, pero no menciona violencias y saqueos”.

87 Consta en Acta del Consejo del INDH N° 508, del 21 de octubre de 2019, que, en el marco de la discusión de la aprobación del Informe Anual, la consejera Romero, en acuerdo con el consejero Marelic, propusieron entregar mandato a la Dirección para que se hiciera una versión definitiva de los capítulos con posibilidad de contratar consultores externos y funcionarios internos. El consejero Ljubetic aprobó la propuesta de Marelic de mandar a Dirección en la elaboración del informe señalando que: “Sin embargo, se debe respetar la integridad orgánica de la institución”. Por su parte, la consejera Contreras agrega que: “Está de acuerdo con dar un mandato a la dirección para revisar los capítulos por consultores externos” siempre y cuando “se haga dentro del marco de los objetivos aprobados por el Consejo y tal como señala el Reglamento debe ser elaborado por la Unidad de Estudios”.

88 Consejero 1, entrevista realizada el 14 de julio de 2020.

89 *Ibid.*

partes se “honró su posición”.⁹⁰ En este sentido, un funcionario de la Unidad de Estudios, refiriéndose a los colaboradores externos, afirmó que “en la parte introductoria [relativa] al tema de los derechos económicos y sociales, recortaron bastante respecto de lo que eran las complejas causas del inicio de las protestas sociales, incorporaron algunas cifras [...] respecto de lo del crecimiento del producto bruto interno, citas de la CEPAL y algunos autores, que nosotros refutamos [...] terminaron quedando muy pocas de esas [contribuciones]...”⁹¹ En concepto de un consejero, lo más grave de la situación relativa al grupo asesor, de carácter externo, es que “accedieron a información a la cual alguien que no es funcionario no debería acceder”.⁹²

De esta manera, las tensiones señaladas fueron retrasando la aprobación del Informe, lo que tuvo como consecuencia que la publicación del mismo fuese posterior (23 de diciembre de 2019)⁹³ a los informes elaborados por Amnistía Internacional, la CIDH y el propio ACNUDH.⁹⁴ Ello implicó ciertas críticas por la ausencia de una postura más clara del INDH, respaldada por su Consejo, y que fuera tajante y oportuna con el objeto de prevenir nuevas violaciones a los derechos humanos. En el mismo sentido, el profesor Claudio Nash estimó: “Ha habido una crítica justificada a una postura muy cautelosa por parte del Consejo Directivo del INDH y de su director ejecutivo, quienes no han adoptado la posición crítica que la situación ameritaba y tampoco han asumido una posición de liderazgo, proponiendo cursos de acción, como podría haberse esperado”.⁹⁵ Efectuando una autocrítica, un consejero reconoció que: “Nos quedamos muy limitados en la cifra, en esta visibilización, pero a la hora de manifestar la opinión con mayor contundencia, ahí hay una debilidad en el INDH, una falta de fuerza... [si] podemos ahondar en las causas, tiene que ver con la fractura en cuanto a las visiones sobre los derechos humanos que hay al interior del INDH.”⁹⁶

90 *Ibid.*

91 Funcionario 5, entrevista realizada el 6 de mayo de 2020.

92 Consejero, entrevista realizada el 14 de julio de 2020.

93 Consta en Acta del Consejo del INDH N° 508, del 21 de octubre de 2019, que el consejero Marelic señala que: “De acuerdo con la normativa vigente se debe entregar el Informe Anual el 10 de diciembre de 2019, con ocasión de la conmemoración del día internacional de los Derechos Humanos”. Por su parte, Sergio Micco, indica que en virtud del estado de los capítulos solicita flexibilidad y propone como fecha de entrega el 21 de diciembre. Asimismo, consta en Acta del Consejo del INDH N° 52, del 23 de diciembre de 2019, que la consejera Romero señaló que: “El texto definitivo del Informe Anual fue remitido a los consejeros sin una antelación suficiente”.

94 Amnistía Internacional publicó el 21 de noviembre; la CIDH publicó el 6 de diciembre; HRW publicó el 26 de noviembre y ACNUDH publicó el 13 de diciembre.

95 Disponible en: Ciper.cl: Opinión de Claudio Nash: “Fortalezas y omisiones del Informe INDH”, 2 de enero de 2020.

96 Consejero 1, entrevista realizada el 14 de julio de 2020.

2.3 Problemas institucionales: diseño y práctica institucional

Todas las INDHs deben observar dos características fundamentales: independencia y eficacia. La primera, garantiza que ellas puedan someter a escrutinio los órganos del Estado de acuerdo con estándares de derechos humanos, sobre todo aquellos que derivan de los tratados internacionales de derechos humanos que el Estado en cuestión se ha comprometido a respetar y a cumplir ante la comunidad internacional y ante sus propios habitantes. La segunda, supone que el diseño, soporte y recursos de una institución nacional de derechos humanos apunten a hacer efectivo el mandato para el cual fue creada. Una articulación adecuada de estas dos características es lo que permite que una institución nacional de derechos humanos pueda abordar, efectivamente, la paradoja que supone controlar y someter a escrutinio el poder estatal siendo ella misma una institución creada, gestionada y financiada por el Estado.

Para ello, tal como sostienen los “Principios de París”, las INDHs que optan por un órgano político cuyas decisiones quedan entregadas a un órgano colegiado, deben garantizar una debida pluralidad, permitiendo que diversos organismos estatales y actores de la sociedad involucrados en la promoción y en el respeto de los derechos humanos tengan debida participación.⁹⁷ Uno de los funcionarios entrevistados para este *Informe*, sostiene que la pluralidad debe ser considerada como un valor en la conformación del Consejo del INDH: “Como un órgano plural y colegiado que es el Consejo, este ha estado siempre y constantemente sometido a tensiones que son, en general, buenas, en la medida en que [el INDH] adscriba cabalmente a la doctrina de los DDHH. Es decir, la pluralidad es un valor. Esa diversidad representa un valor”.⁹⁸

Sin embargo, como se ha destacado en *Informes* anteriores, el INDH tiene algunas deudas pendientes en relación al diseño institucional de su órgano colegiado:⁹⁹ en primer lugar, permite al Presidente de la República designar directamente a dos consejeros, lo que cuestiona explícitamente el texto de los “Principios de París” en torno a garantizar una debida autonomía con respecto de las autoridades sujetas a control; y, en segundo lugar, no se cumplen debidamente los resguardos en torno a los nombramientos políticos, lo que ha permitido, en el último tiempo, que personas sin una trayectoria destacada en derechos

97 Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Resolución 1992/54 (Principios de París).

98 Funcionario 2, entrevista realizada el 13 de mayo de 2020.

99 Ver Coddou, *Informe 2019*, op. cit. y Alberto Coddou, *Informe 2010*, op. cit.

humanos lleguen a ocupar un asiento en el Consejo.¹⁰⁰ Para un jefe de servicio del INDH, el problema de la conformación del Consejo del Instituto radica en el ejercicio de las atribuciones de nombramiento de consejeros en el marco de una práctica y una cultura política “binominalizada”, que supone “cuotear” los nombramientos e impedir una evaluación más intensa de la trayectoria y experiencia de quienes llegan a ser designados para los cargos.¹⁰¹ Por otra parte, como ya se ha dicho en otras instancias, la debida autonomía y profesionalismo de los consejeros se podría mejorar incorporando más “consejeros y consejeras independientes del mundo de la sociedad civil y disminuyendo la presencia de los otros poderes del Estado al interior del Instituto, o eliminarla definitivamente.”¹⁰² En el marco del *estallido social*, y al haber sido sometido el INDH a una presión institucional mayor, estas deudas pendientes aumentaron e intensificaron los problemas que se venían denunciando en versiones anteriores de este *Informe*.

Más allá de las dificultades mencionadas en el párrafo anterior, que suponen un incumplimiento de los estándares de derechos humanos aplicables a los INDHs, existen otras cuestiones cuyo diseño y práctica institucional han generado problemas dentro del INDH y que han perjudicado el cumplimiento de sus funciones.

En primer lugar, de acuerdo con el artículo 14 de los Estatutos del INDH, aprobados por medio del Decreto 618 de 2011, y más allá de los mecanismos de selección de los consejeros, estos tienen la obligación de asistir a las sesiones ordinarias —o, en su defecto, informar sus inasistencias—, que se realizan una vez por semana, y a las extraordinarias, que se convocan de manera excepcional de acuerdo con el reglamento del INDH. En términos concretos, ello implica que los consejeros, que adhieren a diversas concepciones de los derechos humanos, y cuyas fuentes de ingresos provienen de otras distintas del INDH, dedican una porción menor de sus jornadas laborales a la discusión y definición de las decisiones del órgano “político” del INDH, las cuales dicen relación con el modo en que esta institución ejercerá sus atribuciones, poniendo énfasis en algunas dimensiones, priorizando ciertas estrategias

100 Estas preocupaciones ya se encontraban presentes en la discusión del proyecto de ley que creó el INDH, como se puede apreciar en la Historia de la Ley 20.405. En tal sentido, se consigna que al senador García “le parece bien la creación de un Instituto Nacional de Derechos Humanos en los términos propuestos por el Gobierno, pero la autonomía del organismo le parece incompatible con el cariz y sesgo político de la conformación del Consejo del Instituto, contemplada en el artículo octavo, por la intervención de los poderes del Estado en la designación de los consejeros”. En el mismo sentido, el senador Escalona expresó que “la esencia de un Instituto de Derechos Humanos es su autonomía respecto de la Administración Central, debido a que las materias de su competencia dicen relación, precisamente, con proteger a las personas de los abusos que pueda cometer el Estado violando sus derechos esenciales”.

101 Funcionario 1, entrevista realizada el 27 de mayo de 2020.

102 Funcionario 5, entrevista realizada el 6 de mayo de 2020.

por sobre otras, y distribuyendo los recursos internos para tal efecto. En otras palabras, durante una tarde a la semana, los consejeros definen las políticas institucionales que tendrán un profundo impacto en el modo en que los funcionarios de la institución deben llevar a la práctica la implementación de las atribuciones legales del INDH. De acuerdo con ciertas ideas propias del derecho comercial, este diseño institucional puede suponer ciertas ventajas. Es, por ejemplo, el modo en que se estructuran las sociedades anónimas, con una plana funcionaria y ejecutiva que debe seguir las políticas de un directorio colegiado compuesto por diversos miembros que representan los distintos intereses de los accionistas y que traen un enfoque diferente del que puede tener la administración ordinaria de la empresa.¹⁰³ Sin embargo, recurrir al derecho comercial para explicar el diseño institucional del Consejo del INDH es desconocer algo que debiera parecer evidente: los consejeros no representan, ni deben representar, articular o defender los intereses del órgano o actor que los ha nombrado, y quedan sujetos a ciertas obligaciones legales y al mandato general del INDH. Más bien al contrario: los consejeros debieran observar lo que se conoce como el *principio de la ingratitud* con la autoridad y órgano que los ha nombrado.

Para abordar este problema, quizás sería mejor recurrir a premisas propias de la teoría organizacional, sobre todo cuando son aplicadas a temas de administración pública, que alertan sobre la posibilidad de que un órgano colegiado que no forma parte de una administración, o que no está en contacto directo con los problemas propios de una organización, puede generar cierta desconexión o desafección con las dinámicas internas de esa institución.¹⁰⁴ En varias entrevistas con funcionarios del INDH se repitieron estas inquietudes, en especial apuntando a la distancia que a veces existe entre las discusiones que se dan al interior del Consejo y los problemas que aquejan diariamente a los funcionarios de la institución. En otras palabras, la supuesta “mirada fresca” que podrían traer los consejeros no se observa en la práctica, generándose cierta distancia entre el Consejo y el aparato institucional del INDH.

Para un director regional del INDH, el problema también radica en la falta de conocimiento del debate que se produce al interior del Consejo. Como director regional, este funcionario representa la voz del INDH en la región, y debe enfrentar diversas demandas de la prensa y de la sociedad civil ante informaciones internas del Instituto que pueden ser cambiantes o contradictorias, en particular en momentos críticos. En relación con esto, estimó que “sería bueno, por lo menos

103 José García Martín y Begoña Herrero, “Boards of directors: composition and effects on the performance of the firm”, *Economic Research-Ekonomska Istrazivanja*, Volume 31, 2018.

104 Henry Mintzberg, *Structure in Fives: Designing Effective Organizations*, New Jersey, Prentice-Hall, capítulo 10, 1993.

tener más claridad respecto de lo que decide el Consejo, porque finalmente, incluso a nivel interno es súper importante saber cuáles son las conversaciones que se están teniendo... sería bueno que hubiese más transparencia [...] Finalmente, nosotros necesitamos directrices más claras del nivel central, para ver qué decimos, no decimos, qué hacemos, no hacemos”.¹⁰⁵ El mismo funcionario también advierte de los problemas relativos a la distancia que a veces tienen los consejeros con las “sensibilidades” o las “dinámicas institucionales” del INDH, dando prioridad a discusiones ideológicas o filosóficas sobre diversas concepciones de derechos humanos. Por ello, y sin perjuicio de apoyar la actual conformación, este funcionario propone que el Consejo “sea parte” del INDH:

“Cuando tú tienes a una persona que está 6 de los 7 días de la semana sin ser parte del Consejo –llega una tarde a ser parte del Consejo– y toma decisiones tan importantes para una institución tan relevante, es complicado: primero, no conoce las dinámicas de lo que está realmente pasando adentro del INDH y, segundo, no son necesariamente expertos en derechos humanos, y no son necesariamente personas que están pensando todo el rato en cómo fortalecer la institucionalidad. Por ahí, se requiere una reforma legal. Sería importante tener un Consejo permanente.”¹⁰⁶

Según otro funcionario, la poca frecuencia de las sesiones del Consejo, y el hecho de que un gran número de actividades del INDH deban contar con aprobación del mismo, generan problemas al momento de tomar decisiones fundamentales: “El hecho de que un Consejo de 11 personas se reúna una vez a la semana para la enorme cantidad de trabajo que hace el INDH genera un retraso muy grande de temas que deben ser aprobados con mayor celeridad, sobre todo en momentos de crisis”. A pesar de ello, este problema “no significó una dificultad para el trabajo de protección de derechos humanos durante estos más de siete meses, sobre todo en lo relativo a las acciones judiciales.”¹⁰⁷

En segundo lugar, es importante recordar que los “Principios de París” otorgan un amplio margen de libertad para que los Estados diseñen sus INDHs de acuerdo con sus propias preferencias, siempre y cuando respeten ciertos estándares que garanticen su adecuada independencia,

105 Funcionario 3, entrevista realizada el 22 de abril de 2020.

106 Funcionario 3, entrevista realizada el 22 de abril de 2020.

107 Funcionario 1, entrevista realizada el 27 de mayo de 2020.

autonomía y eficacia.¹⁰⁸ En Chile, el legislador optó por dotar al INDH de un órgano colegiado para la dirección política de la institución, esto es, para la toma de decisiones fundamentales que determinan el modo particular y concreto en que la institución realiza su mandato. En este contexto, es importante referirse a otro problema planteado por diversas fuentes que intentan comprender los problemas que han afectado al Consejo y a los directores en los últimos años.

En términos generales, la supuesta “politización” y consiguiente “polarización” del Consejo del INDH ha sido analizada por diversos actores relevantes en el último tiempo. La explicación común para este problema radica no tanto en el diseño institucional del INDH, sino en una práctica o cultura política “binominalizada” que va “cuoteando” los cargos públicos, sin someter a escrutinio los nombramientos, con el objeto de lograr los altos quórum que se requieren en ambas Cámaras para la elección de los consejeros.¹⁰⁹ Además, el debate público ha incorporado la idea de que los nombramientos en ciertos cargos sirven para pagar favores políticos, mantener alianzas políticas, o cooptar ciertas instituciones con finalidades partisanas. Estos problemas se han exacerbado en el último tiempo, ventilándose disputas entre los consejeros que se amplificaron durante el *estallido social*, a tal punto que es fácil reconocer “dos bandos” al interior del Consejo y se observa una predecible división de votos en ciertos asuntos controvertidos. Ello se aleja de cierta práctica original al interior del Consejo que era la de intentar lograr unanimidad en la definición de las “políticas” del INDH.

Estas consideraciones han derivado en un problema adicional para el Instituto, por el hecho de que el director del INDH es un consejero elegido por la mayoría absoluta de los miembros del Consejo.

108 En tal sentido, se establece en el artículo B.1 de los Principios de París que: “La composición de la institución nacional y el nombramiento de sus miembros, por vía de elección u otro modo, deberán ajustarse a un procedimiento que ofrezca todas las garantías necesarias para asegurar la representación pluralista de las fuerzas sociales de la sociedad civil” interesadas en la promoción y protección de los derechos humanos, en particular mediante facultades que permitan lograr la cooperación eficaz o la participación de: i) las organizaciones no gubernamentales competentes en la esfera de los derechos humanos y la lucha contra la discriminación racial, los sindicatos, las organizaciones socio profesionales interesadas, en particular juristas, médicos, periodistas y personalidades científicas; ii) las corrientes de pensamiento filosófico y religioso; iii) los universitarios y especialistas calificados; iv) el Parlamento; las administraciones (de incluirse, los representantes de las administraciones sólo participarán en los debates a título consultivo). Por su parte, el artículo B.2 establece que: “La institución nacional dispondrá de una infraestructura apropiada para el buen desempeño de sus funciones, y en particular de fondos suficientes. Esos fondos deberán destinarse principalmente a la dotación de personal y locales propios, a fin de que la institución sea autónoma respecto del gobierno y no esté sujeta a un control financiero que pueda afectar su independencia”.

109 El artículo 6 de la Ley 20.405 dispone que los dos consejeros designados por el Senado y los dos consejeros designados por la Cámara de Diputados deberán ser elegidos “por las cuatro séptimas partes de sus miembros en ejercicio”.

En efecto, cuando los mecanismos de nombramiento incluyen la participación de diferentes órganos del Estado y actores de la sociedad civil con determinados intereses políticos, que desarrollan prácticas de negociación política que se alejan de las funciones del INDH, o que corren el riesgo de ser capturados por ciertos intereses que pongan en cuestión el mandato del INDH, el hecho de que el director sea a la vez un consejero de un órgano colegiado aquejado por problemas de “polarización” puede afectar, además de la gestión ejecutiva, la autoridad o legitimidad simbólica de la institución. En este sentido, como señala una funcionaria de alto rango del INDH:

Cuando hay una institución que a la cabeza tiene un órgano colegiado, para que quien la dirija no esté sujeto a presiones internas, debería buscarse otra figura, algo así como una especie de secretario ejecutivo [...] que no sea una persona del órgano colegiado que, a la vez, también sea director o directora.¹¹⁰

En este marco, y como señalamos más arriba, la dirección del INDH por parte de Sergio Micco ha generado diversos cuestionamientos tanto desde la sociedad civil como de funcionarios. Más allá de este debate, que ha generado tensión y ha afectado la imagen del INDH como un órgano independiente sujeto al cumplimiento de un mandato legal, estas polémicas se han agudizado por un problema relativo al diseño institucional del propio Consejo. En efecto, como lo han ilustrado las últimas tensiones, el director del INDH, que a la vez es un consejero, es visto por sus contradictores como parte de uno de los bandos. Más allá de que sea ex militante de un determinado partido político, en su caso de la Democracia Cristiana, el problema que afecta a Micco deriva del diseño institucional del Consejo. Si la conformación de este último se considera como “politizada” o “cuoteada”, y la dirección del INDH se entrega a uno de esos consejeros, elegido por la mayoría simple de sus pares, es normal que la dirección del INDH se vea enfrentada a los mismos cuestionamientos que afectan al Consejo.

Como apunta un alto funcionario del INDH, articulando los dos problemas mencionados en los párrafos anteriores:

[es importante que] el INDH pueda tener, con independencia [del gobierno] de turno, un discurso público autónomo y fuerte con respecto a las violaciones de derechos humanos. Creo que el actual diseño institucional también genera problemas por lo binominal que es que muchos consejeros se definan con acuerdo del oficialismo y la oposición, solamente por la cantidad de votos requeridos. Se supone que hay un requisito que debieran cumplir todos los consejeros y consejeras, que es acreditar experiencia y conocimiento en materia de derechos humanos, lo que finalmente no ocurre en la práctica, no existe tal

110 Funcionario 4, entrevista realizada el 12 de mayo de 2020.

acreditación. Debe establecerse un procedimiento para que eso sí sea relevante, porque cada vez más están llegando consejeros que no tienen ni experiencia ni conocimiento en derechos humanos. Un modelo más adecuado podría ser un órgano más pequeño, con una acreditada experiencia y conocimiento en derechos humanos, con una lógica de nombramiento que no sea binominal, y con una mayor presencia en el Instituto... no puede ser que ese órgano se reúna medio día a la semana y que muchas cosas queden entrampadas por eso.¹¹¹

El problema de “polarización” apuntado es particularmente grave cuando el funcionamiento del INDH presupone la existencia de ciertos consensos para su operatividad, de modo que cuando estos se hacen imposibles, el INDH pierde o debilita su capacidad operativa. Esta idea es sintetizada por un consejero:

El INDH, para funcionar bien, supone que haya consenso. [...] El consenso de derechos humanos se ha deteriorado. Eso va a significar que un órgano colegiado va a tener una capacidad limitada de producir consenso, pero esto es mucho más difícil si hay opiniones distintas sobre los derechos humanos y, luego, si el contexto del país donde eso se tiene que dar es cada día más polarizado. Eso genera el riesgo de un bloqueo.¹¹²

En síntesis, la estructura de gobernanza colegiada del Consejo ha mostrado ciertas limitaciones a la hora de abordar una crisis masiva de derechos humanos. Como vimos, la “polarización” interna, acrecentada por la polarización a nivel nacional, sumada al problema del “cuoteo” y el “binominalismo”, han ido generando un riesgo de bloqueo del Consejo, cuestión que puede afectar severamente la operatividad y la imagen del INDH.

Otro problema que cabría mencionar es el relativo a la publicación de las actas del Consejo. Como fue posible advertir en el desarrollo de esta investigación, las actas de las sesiones que se llevaron a cabo durante el *estallido social* fueron recién publicadas, de manera parcial e incompleta, en los meses de enero y febrero de 2020. A la fecha de cierre de edición de este capítulo, aún son múltiples las actas inaccesibles.¹¹³ En términos generales, podemos sostener que el conocimiento de las posturas y discusiones que sostienen los consejeros del INDH es una cuestión de interés público, sometida a los estándares de transparencia a los que están sujetos las instituciones públicas. En este escenario, la

111 Funcionario 1, entrevista realizada el 27 de mayo de 2020.

112 Consejero 1, entrevista realizada el 14 de julio de 2020.

113 Véase: <https://www.portaltransparencia.cl/PortalPdT/pdтта/-/ta/CO001/OA/MI>

ausencia de conocimiento de las actas importa una infracción a la obligación del INDH de entregar información clara, oportuna, fidedigna, actualizada y pertinente.¹¹⁴ Esta falta de publicidad afectó directamente la posibilidad que tienen los ciudadanos de efectuar un escrutinio respecto de la forma en que el INDH estaba ejerciendo sus atribuciones legales, lo que es particularmente grave atendida la relevancia de las cuestiones que a la fecha se estaban discutiendo (por ejemplo, el debate respecto de la masividad y sistematicidad de las violaciones a los derechos humanos). Además, esta falta de publicidad de las actas afectó a los propios funcionarios del INDH, puesto que, tal como señalaron múltiples directores regionales, ello implicó una “desconexión” con el nivel central, y se tradujo en la ausencia de directrices claras para enfrentar temas complejos. Por otra parte, y como es evidente, las circunstancias descritas se erigieron en un problema metodológico para nuestro equipo de investigación, ya que hizo más difícil efectuar un seguimiento de lo que estaba ocurriendo al interior del Consejo.¹¹⁵

Respecto de los motivos por los cuales las actas habían sido parcialmente publicadas, un Consejero refirió la existencia de un problema con el registro de las firmas de los consejeros. En efecto, señaló que atendido a que todavía no implementan un sistema de firma electrónica, los consejeros deben estampar su firma presencialmente, lo que se complica por el hecho de que no todos viven en la ciudad de Santiago. Como se advierte, existe una deficiencia técnica que fácilmente puede ser solucionada y que permitiría mejorar la publicidad del INDH, ello

114 Es interesante rescatar que, según consta en el Acta N° 549, del 18 de mayo de 2020, la consejera Romero propuso que las actas contengan las intervenciones literales de los consejeros, esto es, transcritas de forma fidedigna para efectos de evitar tergiversaciones que puedan llegar a la prensa y la opinión pública.

115 Al respecto, cabe señalar que, con fecha 23 de marzo de 2020, efectuamos una solicitud de acceso a la información solicitando las actas y/o audios que todavía no se encontraban publicadas, solicitud que fue denegada mediante Ordinario N° 314 de fecha 20 de abril de 2020, en virtud de las siguientes razones: “4. Con respecto a las actas de las sesiones correspondientes al año 2020, teniendo en cuenta que se encuentran en etapa de elaboración y suscripción, cabe informar que dichos documentos se encuentran temporalmente cubiertos por la causal de reserva establecida en la letra b) del número 1 del artículo 21 de la Ley N° 20.285.; 5.- Finalmente, en relación con las transcripciones y/o audios de las sesiones que ha requerido, informo a usted, en primer lugar... que las sesiones del Consejo del Instituto no tienen carácter público, sin perjuicio de la publicidad que corresponde a sus actas”; 9.- En efecto, el conocimiento y uso –eventualmente descontextualizado– de los comentarios y/u opiniones emitidos por los consejeros en las sesiones afectaría, sin duda, el debido cumplimiento de las funciones del órgano, pues inhibiría y pondría en riesgo el proceso de deliberación interna, al dar publicidad a instancias de discusión intermedias que no necesariamente forman parte de los fundamentos ni de las decisiones adoptadas, ni de las disidencias, pues, como ya se indicó, de todas las opiniones y juicios que sirven de base a unas y otras se debe dejar constancia en las actas de las sesiones respectivas. Adicionalmente, afectaría las estrategias judiciales o de otro tipo que el Consejo pudiere decidir, en cumplimiento de su mandato legal, en casos violaciones a los derechos humanos”.

en el contexto del gobierno digital y de la relevancia del principio constitucional de publicidad de los actos públicos.

2.4 Los problemas del Consejo Consultivo

La Ley del INDH contempla un órgano de carácter consultivo que sirve para asesorar al Consejo del INDH en cuestiones de su competencia, integrado por personas vinculadas a la promoción y al respeto de los derechos humanos provenientes de la academia y de organizaciones sociales. Además, participan del Consejo Consultivo las personas que hayan recibido el Premio Nacional de Derechos Humanos (artículo 14 de la Ley 20.405), lo que otorga a este Consejo un carácter marcadamente reflexivo, que permita proveer al Consejo del INDH y a la institución misma de una mirada externa, no constreñida por obligaciones legales ni compromisos políticos de otro tipo. En principio, un Consejo Consultivo “en forma” debiera ser capaz de mediar o al menos abordar los conflictos al interior del Consejo, los que se produzcan entre este último y los funcionarios, o en torno a la imagen del INDH ante el Estado o ante la opinión pública.

De acuerdo con la investigación desarrollada aquí, se pudo constatar que el Consejo Consultivo no se encuentra operativo, y que tampoco se realizaron sesiones especiales para abordar los graves problemas de derechos humanos que se generaron en el *estallido social*. Peor aún, los actuales miembros del Consejo Consultivo están operando fuera de los plazos legales de su nombramiento, por no haberse renovado la composición de este órgano de acuerdo con su propio reglamento interno. Según uno de sus miembros, las reuniones del Consejo Consultivo no tienen periodicidad, son extremadamente difíciles de convocar y ni siquiera existe claridad acerca de los puntos a tratar.¹¹⁶ Si bien en períodos anteriores existieron algunas iniciativas con el fin de dar cierta relevancia a este órgano, en el último tiempo ha caído en una suerte de olvido institucional. Durante el período de Sergio Micco al mando del INDH, solo se ha producido una reunión del director con tres miembros del Consejo Consultivo, cuyo tema principal fueron cuestiones internas. En enero de 2020, una de las consejeras envió un correo electrónico al director del INDH para que se convocara a una reunión especial con el propósito de tratar temas relativos al *estallido social*, pero problemas de coordinación habrían dificultado su convocatoria.¹¹⁷ En efecto, ni siquiera estaban actualizados los correos electrónicos de los miembros del Consejo Consultivo.

116 Miembro del Consejo Consultivo, entrevista realizada el 10 de junio de 2020.

117 *Ibid.*

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

De acuerdo con lo señalado en este capítulo, y considerando la situación excepcional por la que atravesó toda la institucionalidad estatal, podemos decir que el rol del INDH fue particularmente relevante para prevenir algunas violaciones a los derechos humanos. Esto, en especial, a partir del constante monitoreo y observación del ejercicio del derecho de reunión, y del uso de sus atribuciones legales para controlar el adecuado cumplimiento de los estándares constitucionales en relación al respeto del derecho a la libertad personal y la seguridad individual. Además, como vimos en la sección sobre el rol del INDH ante los Tribunales de Justicia, pudimos constatar la gran cantidad de acciones judiciales iniciadas por la Unidad de Protección de Derechos, que se desplegó en todo el territorio nacional, conformando una vasta red de colaboradores formales e informales que contribuyeron en la recopilación de antecedentes y eventuales pruebas que puedan ayudar al ejercicio del derecho a la tutela judicial efectiva. Lo anterior constituyó un aporte decisivo para la búsqueda de la verdad, la justicia y la eventual reparación de las graves violaciones ocurridas. Asimismo, pudimos constatar que ejerció su rol de informar a los poderes del Estado, en particular al Congreso, de la situación en materia de derechos humanos. Así, en términos generales, podemos decir que el INDH estuvo a la altura de las difíciles circunstancias, sobre todo considerando la delimitación de sus atribuciones legales y la falta de recursos, factores que no impidieron el ejercicio adecuado de su mandato legal.

Como se anotó a lo largo del capítulo, los procesos judiciales iniciados por violencia institucional están sujetos a una serie de limitaciones, lo que permite levantar ciertas dudas respecto de su traducción en justicia efectiva y pronta para las víctimas. Frente a dichas limitaciones, se ha abierto un debate respecto de una posible Comisión de Verdad del *estallido social* y los términos que está debería adoptar. Si bien se podría tratar de una instancia positiva, existen ciertas aprensiones, según estiman algunos funcionarios del INDH, respecto a que su creación conlleve un reemplazo de justicia por verdad.¹¹⁸ En tal sentido, un importante funcionario estima que los órganos que componen el sistema de justicia deben orientar todos sus esfuerzos para esclarecer los hechos ocurridos y reparar a las víctimas, de modo que la conformación de una Comisión de Verdad solo sería razonable en un momento posterior.¹¹⁹ Por su parte, un director regional plantea que existen múltiples dificultades para que este sea el “año de la justicia”. Aunque cree que deben hacerse los mayores esfuerzos en esa dirección, a su juicio, el

118 Funcionario 1, entrevista realizada el 27 de mayo de 2020.

119 *Ibíd.*

énfasis estará puesto en la exigencia de verdad. Definir las prioridades en ese sentido, sin duda, será uno de los grandes debates, que deberá ser abordado con la máxima seriedad. También, estimamos que es un buen momento para discutir respecto del marcado carácter litigioso que posee el INDH. Como refirió uno de los entrevistados, existe una concepción predominantemente “de defensa jurídica”, cuestión que termina por convertir al INDH en una “oficina de alegatos”, relegando a un segundo plano otro tipo de funciones, como las de prevención.¹²⁰

Por otro lado, y como destacamos en diversas partes del capítulo, existen ciertos desafíos pendientes, en especial considerando algunas deficiencias del diseño institucional y el deterioro de las premisas sociales y políticas sobre las cuales se pensó originalmente la institución. Estos desafíos adquieren mayor relevancia con vistas al debate constituyente que se avecina, que obligará a considerar o a repensar la posición que la institucionalidad de derechos humanos pudiere ocupar en la nueva arquitectura constitucional. El diseño institucional del INDH, con un órgano político colegiado en su núcleo, está pensado sobre el supuesto de que existen ciertos consensos mínimos que le dan una unidad de propósitos, marcada por los estándares del derecho internacional de los derechos humanos. Si bien esta última disciplina acoge diversos espacios de desacuerdo en torno al contenido sustantivo de ciertos estándares, existen mínimos compartidos que dotan al derecho internacional de los derechos humanos de su fuerza normativa y de su carácter de urgencia. Como analizamos aquí, estas premisas sociales y políticas se vieron enfrentadas a diversas tensiones y conflictos, en especial al interior del Consejo del INDH. Estos problemas –algunos de los cuales se originaron antes del *estallido social*– también han afectado a la plana funcionaria, que aún tiene desafíos pendientes en materia de profesionalización.

A estas dificultades se suman, además, ciertas cuestiones propias del diseño institucional, como el hecho de que el director del INDH sea un consejero, cuestión que se torna problemática cuando existen altos niveles de polarización; y que los consejeros tengan una dedicación parcial a sus labores, generando cierta distancia con el resto de la institución y afectando la cohesión institucional que se requiere en tiempos complejos. Por último, y como señalamos en una sección especial, un Consejo Consultivo en forma, originalmente pensado para ayudar al Consejo del INDH y a la misma institución en cuestiones complejas, pudo haber sido de gran ayuda en el abordaje de los desafíos institucionales a los que se vio sometido el INDH durante el *estallido social*.

En el actual escenario, marcado por la eventual creación de una nueva Constitución que modificará toda la arquitectura institucional

120 Funcionario 5, entrevista realizada el 6 de mayo de 2020.

del Estado chileno, es imperativo reflexionar acerca de la posición que ocupará el conjunto de entidades u órganos que forman parte de lo que se ha denominado *institucionalidad de derechos humanos*. ¿Es la institucionalidad de derechos humanos un tema de relevancia constitucional? ¿Es necesario garantizar la autonomía constitucional de una institución como el INDH? ¿Cómo pensar en una institucionalidad de derechos humanos en relación con la apertura constitucional hacia el derecho internacional de los derechos humanos? ¿Cómo abordar la demanda por generar institucionalidad que vaya en protección de diversos grupos desaventajados? Estas y otras preguntas incluyen temas que eventualmente serán abordados en el debate constituyente, y para ello se requiere contar tanto con información actualizada como con los aprendizajes generados por la práctica institucional reciente, y por la experiencia comparada, que ayuda a comprender de mejor manera la relevancia de contar con una institucionalidad de derechos humanos en forma.

RECOMENDACIONES

1. Reforzar la Unidad de Protección de Derechos, a través de personal especializado y/o de abogadas/os colaboradoras/es, con el objeto de hacer seguimiento a la gran cantidad de acciones judiciales iniciadas por el INDH, garantizando el cumplimiento de los estándares derivados del derecho a la tutela judicial efectiva.
2. Eliminar la atribución presidencial de nombrar a dos consejeros del INDH, en cumplimiento con lo señalado en los “Principios de París” relativo a la autonomía de la institución.
3. Realizar una evaluación del funcionamiento del actual diseño institucional del INDH, especialmente de su Consejo, y proponer las modificaciones legales que permitan un adecuado cumplimiento de su mandato legal, esto es, la promoción y protección de los derechos humanos.
4. Mejorar la transparencia del Consejo del INDH y entregar información fidedigna, pertinente y actualizada de las actas de dicho Consejo, las que constituyen una valiosa fuente de información y de control ciudadano para el ejercicio adecuado de las atribuciones legales y del mandato del INDH.
5. Garantizar, de manera inmediata, las condiciones adecuadas para que el Consejo Consultivo pueda ejercer sus funciones.