

INFORME ANUAL SOBRE DERECHOS HUMANOS EN CHILE 2023



**Judith Schönsteiner (ed.)
Cristóbal Carmona (ed.)**

Centro de Derechos Humanos, Facultad de Derecho, Universidad Diego Portales.
Judith Schönsteiner (Editora general).
Cristóbal Carmona (coeditor).

Informe Anual sobre Derechos Humanos en Chile 2023.

Santiago de Chile. Universidad Diego Portales, Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales, 2023, 1ª edición, p. 588, 15x23 cm.

Dewey: 341.4810983.

Cutter: In38.

Colección Derecho.

Incluye referencias bibliográficas, notas y biografías de los autores.

Materias:

Desastres, seguridad pública y reformas sociales/ Justicia transicional/ Estallido social / Medidas estatales de seguridad/ Derechos de las personas migrantes / Derechos de las personas mayores / Derechos de los pueblos indígenas / Deber de restauración / Sistema de salud / Transparencia en materia de sustentabilidad corporativa / Institucionalidad de infancia / Institucionalidad de derechos humanos.

INFORME ANUAL SOBRE DERECHOS HUMANOS EN CHILE 2023

© vv.aa

© Ediciones Universidad Diego Portales 2023

Primera edición: noviembre 2023

Inscripción en trámite del Departamento de Derechos Intelectuales

ISBN 978-956-314-577-9

Universidad Diego Portales
Facultad de Derecho
República 112
Teléfono (56-22) 676 8806
Santiago de Chile

Editora general: Judith Schönsteiner

Co-editor: Cristóbal Carmona

Edición: vigésimo primera

Diseño: María Fernanda Pizarro Muñoz

Licencia Creative Commons: Reconocimiento-No comercial-Compartir igual: Los artículos de este libro se distribuyen bajo una Licencia Creative Commons. Pueden ser reproducidos, distribuidos y exhibidos bajo condición de reconocer a los autores/las autoras y mantener esta licencia por las obras derivadas.

Las opiniones y análisis en los artículos son de responsabilidad de sus autores.



INFORME ANUAL SOBRE DERECHOS HUMANOS EN CHILE 2023

CENTRO DE DERECHOS HUMANOS
FACULTAD DE DERECHO – UNIVERSIDAD DIEGO PORTALES



EDICIONES
UNIVERSIDAD DIEGO PORTALES

ÍNDICE

Desastres, seguridad pública y reformas sociales: los grandes desafíos para una mejorada regulación con enfoque de derechos humanos 13

Judith Schönsteiner, Cristóbal Carmona

Justicia Transicional	14
Nueva Constitución: La respuesta “desconfigurada” al estallido social	18
La amenaza del <i>backlash</i> en materia de derechos humanos	25
A cuatro años del estallido social: la responsabilidad de los superiores	28
Seguridad, migración y crimen organizado	30
Seguridad y derechos humanos en la Macrozona Sur / Wallmapu	35
Ordenamiento territorial, desastres y derechos humanos	39
Medioambiente, derechos sociales, derechos indígenas y empresas	43
Institucionalidad de derechos humanos y de infancia	46

“Que las promesas se vuelvan ciertas”: verdad, justicia, reparación, memoria y garantías de no repetición en Chile a 25 años de la reanudación de causas penales 50

Cath Collins, Andrea Ordóñez, et al.

Síntesis	50
Introducción	52
1. Verdad	54
1.1. Balance	54
1.2.1. Desaparición forzada: Chile y el Grupo de Trabajo de la ONU sobre desapariciones forzadas e involuntarias	55
1.2.2. Búsqueda e identificación	58
1.3. Novedades en la identificación y restitución de personas	63
1.4. Plan Nacional de Búsqueda	66
1.5. Otras noticias en torno a la desaparición forzada	71
1.6. Acta del Pleno de la Corte Suprema que limita acceso público a expedientes y carpetas electrónicas de causas	74

2. Justicia	76
2.1. Balance general	76
2.2. Actuación de tribunales nacionales	85
2.3.1. Tendencias recientes en materia penal: autoría mediata, atenuantes y agravantes, y usos novedosos del derecho	105
2.3.2. Ministras y ministros en visita y acciones de la Oficina de Coordinación Nacional de causas de DDHH	110
2.3.3. Procesos de DDHH ante el Tribunal Constitucional	113
2.4. Otros Actores Relevantes: la Corporación de Asistencia Judicial	116
2.5. Agentes	117
2.5.1. Número preocupante de agentes prófugos	118
2.5.2. Agentes fallecidos e impunidad biológica a nivel de causa	121
2.6. Chile ante el Sistema Interamericano de DDHH y ante las Naciones Unidas	122
3. Reparación	125
3.1. Reparación por vía administrativa: programas y medidas de políticas públicas	125
3.2. Reparación por vía judicial: demandas civiles	131
3.3.1. Reparación simbólica por vía judicial – disolución de condenas espurias dictadas por tribunales militares en tiempo de guerra	137
3.3.2. Otras formas de reparación no monetarias por vía judicial	139
4. Memoria	142
5. Garantías de no repetición	147
5.1. Protagonismo feminista y sobreviviente contra la tortura	149
5.2. Homenajes universitarios y judiciales a profesionales del Derecho	150
5.3. Universidad de Valparaíso inicia proceso de reflexión y reparación	152
5.4. Conmemoración ecológica intergeneracional e internacional	153
5.5. Interpelaciones a las Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad Pública: cultura institucional y garantías de no repetición	154
6. Conclusiones	156
Recomendaciones reiteradas	159
Recomendaciones	159

Responsabilidad de los superiores por los delitos cometidos por sus subordinados con ocasión del “estallido social” en Chile **162**

Sabrina Alejandra Perret Neilson

Síntesis	162
Introducción	163
1. Dinámica y peligros de la criminalidad cometida por miembros de organizaciones	168

2. La responsabilidad de los superiores jerárquicos en la Ley 20.357	171
2.1. El elemento internacional	172
2.2. La responsabilidad del superior en el artículo 35 de la Ley 20.357	174
2.2.1. Elementos materiales del delito	174
2.2.2. Elementos subjetivos: conocimiento por parte del superior de la perpetración de ilícitos cometidos por subordinados	177
3. Responsabilidad por el mando en el Artículo 150 letra A y D del Código Penal	178
3.1. Tipicidad objetiva	179
3.1.1. La organización y el sujeto activo del delito	179
3.1.2. Conducta: omisión y capacidad de actuar	181
3.1.3. Posibilidad de evitar el hecho (elemento “causal”)	184
3.2. Tipicidad Subjetiva	189
4. Conclusiones	191
Recomendaciones	193

Medidas estatales en materia de seguridad **194**

Victor Beltrán Román, Angélica Torres Figueroa, Judith Schönsteiner

Síntesis	194
Introducción	194
1. La agenda de seguridad	197
1.1. Panorama general de la agenda legislativa	198
1.2. Selección de leyes y proyectos	199
2. Análisis de las medidas estatales en materia de seguridad a la luz de las obligaciones estatales	202
2.1. Prevención y detección temprana de estructuras delictivas organizadas que pueden poner en riesgo la seguridad	206
2.1.1. Estándares	206
2.1.2. Análisis	208
2.2. Investigación y detección	213
2.2.1. Estándares	214
2.2.2. Análisis	215
2.3. Persecución e intervención en el territorio	218
2.3.1. Estándares	218
2.3.2. Análisis	221
2.4. Enjuiciamiento	223
2.4.1. Estándares	224
2.4.2. Análisis	224

2.5. Sanción y reinserción	229
2.5.1. Estándares	229
2.5.2. Análisis	230
3. Conclusiones	233
Recomendaciones	235
Estado de Chile y migración: desafíos en la protección de los derechos de las personas migrantes	237
<i>Isadora Castro Zumarán, Ignacio Fuentes Miranda, Constanza Nazar Ortiz</i>	
Síntesis	237
Introducción	238
1. Gobernanza de frontera: estándares de derechos humanos	241
1.1. Medidas para controlar el ingreso irregular en frontera y registrar a quienes están en situación irregular	245
1.1.1. “Devoluciones en caliente”: la reconducción inmediata como medida ineficaz para controlar la migración irregular en frontera	246
1.1.2. Participación de militares en frontera: ley de infraestructura crítica	251
1.2. Autodenuncia: incentivos y beneficios poco claros	254
2. Acceso al derecho a la educación de la población migrante y chilena	258
2.1. Contexto nacional	259
2.2. ¿Colapso de matrícula?	260
2.2.1. Medidas propuestas	262
2.2.2. Cuestiones pendientes	264
3. Demora en respuesta a la residencia definitiva	264
3.1. Datos entregados por el Servicio Nacional de Migraciones y el análisis realizado por la auditoría de la Contraloría	265
3.2. Derechos fundamentales en la Ley 21.325 y su acceso durante la tramitación de la residencia definitiva	270
3.4. Avances y desafíos	272
4. Conclusiones	273
Recomendaciones	277
El sistema de salud chileno en tiempos de reforma: Evaluación de un modelo segregado	279
<i>Catalina Milos Sotomayor</i>	
Síntesis	279
Introducción	280

1. Breve reseña sobre el sistema de salud chileno	283
1.1. Cómo funcionan los sistemas público y privado de salud	284
1.2. Financiamiento de ambos sistemas	286
1.3. Las agencias reguladoras y el rol de las Tribunales Superiores de Justicia	287
2. Problemas identificados en el sistema de salud chileno desde una perspectiva de derechos humanos	288
2.1. Los estándares de derecho internacional de los derechos humanos en materia de derecho a la salud	288
2.1.1. Obligaciones generales	291
2.1.2. Elementos esenciales del derecho a la salud	293
2.2. Problemas identificados en el sistema de salud chileno	293
2.2.1. Falta de equidad entre el sistema de salud público y privado	293
2.2.2. Mayores tiempos de espera en Fonasa e Isapres	301
2.2.3. Aumento de los y las afiliadas en Fonasa	303
2.2.4. Falta de claridad y equidad en los criterios de priorización en la atención de salud para los y las usuarias de Fonasa	305
2.2.5. Falta de respuesta del Poder Ejecutivo y Legislativo frente a las advertencias del Poder Judicial en materia de salud	309
2.2.6. Problemas de acceso a la justicia ante las Cortes Superiores de Justicia y Superintendencia de Salud	313
2.2.7. Fragilidad financiera del sistema privado de salud e incertidumbre	314
2.2.8. Notas generales sobre gasto público focalizado en el sistema de salud, avances y desafíos	315
3. Propuestas de reforma para mejorar el sistema de salud	316
3.1. Informe Comisión Asesora Presidencial Presidenta Bachelet sobre Reforma al Sistema Privado de Salud (2014)	316
3.2. Informe Final de Acuerdos Comisión de Expertos para las Reformas de las Isapre y del Fonasa, Informe Accorsi (2020)	317
3.3. Propuestas de solución para la crisis que enfrenta el sistema de Isapres. Informe exsuperintendentes (2023)	319
3.4. Proyecto de Ley Corta (2023)	320
4. Lineamientos para una futura reforma a la salud en Chile	322
Recomendaciones	324
¿Quién cuida a las cuidadoras de los establecimientos de larga estadía para personas mayores?	326
<i>Lidia Casas Becerra, Valentina Salazar Wattier</i>	
Síntesis	326
Introducción	327

1. El derecho internacional de los derechos humanos y las personas mayores	330
2. Estándares de derechos humanos sobre la protección a trabajadoras y trabajadores	334
3. “Casa de reposo”, “asilo” o “guardería de viejitos”: los establecimientos de larga estadía	337
4. Las trabajadoras en el ámbito del cuidado	344
5. Deber del Estado de fiscalizar los ELEAM y proteger a trabajadoras y trabajadoras	355
6. Conclusiones	362
Recomendaciones	364
¿Compartiendo beneficios en el Salar de Atacama? Recursos naturales, explotación del litio y modelo(s) de desarrollo en territorio del pueblo atacameño	365
<i>Cristóbal Carmona Caldera</i>	
Síntesis	365
Introducción	366
1. La explotación del litio en el Salar de Atacama	368
1.1. Marco normativo y regulación jurídica del litio en Chile	369
1.2. Explotación del litio y relacionamiento entre empresas y comunidades indígenas	370
2. El derecho a participar en los beneficios presente en el Convenio N°169	374
2.1. Fundamentos	374
2.1.1. Derecho al desarrollo	374
2.1.2. Proporcionalidad: la distribución equitativa de los costos y beneficios	376
2.2. Objetivos del derecho	379
2.3. Forma de implementación	380
2.3.1. Dimensiones de implementación	380
2.3.2. Obligaciones procesales	380
2.3.3. Sujetos activos	383
2.3.4. Tipos de beneficios	385
3. Participación en los beneficios en la explotación del litio en el Salar de Atacama	385
3.1. Medidas de participación en los beneficios incorporadas al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA)	386
3.1.1. Resultados	387
3.2. Acuerdos privados entre empresas y comunidades indígenas	389
3.2.1. Los acuerdos negociados para compartir beneficios en el Salar de Atacama	390

3.3. Mecanismo de distribución de beneficios Corfo-SQM	394
4. Análisis: ¿Beneficios compartidos en el Salar de Atacama?	398
4.1. Territorialidad y afectación: la necesidad de una aproximación en dos niveles	398
4.2. Desarrollo y proporcionalidad: los objetivos de la participación en los beneficios	401
4.2.1. Mejoramiento de condiciones de vida en el Salar	401
4.2.2. Proporcionalidad en la distribución de cargas y beneficios: las tensiones y oportunidades con la protección ambiental del territorio	402
4.3. Participación en diseño e implementación	407
5. Conclusiones	408
Recomendaciones	409

El deber de restaurar ecosistemas a la luz de instrumentos y estándares sobre derechos humanos y del medio ambiente, y su implementación en Chile 410

Paula Candia Inostroza

Síntesis	410
Introducción	411
1. La restauración desde las ciencias	414
1.1. Gradiente de actividades para recuperar ecosistemas dañados	415
1.2. La recuperación mínima necesaria para lograr un ambiente sano	419
2. Fuentes internacionales y regionales	420
2.1. El deber de restaurar en el derecho ambiental internacional	421
2.2. El derecho humano a un ambiente sano en relación con el deber de restaurar	423
2.3. Estándar del deber de restaurar en relación con el derecho humano a un ambiente sano	428
3. Tratamiento e implementación del deber de restaurar en Chile	430
3.1. Referencias regulatorias a la restauración en Chile	431
3.2. Contenido de los proyectos de restauración	437
3.3. Ausencia de restauración en el norte de Chile	444
3.3.1. Ejemplos de acciones recuperativas defectuosas en ecosistemas contaminados de la zona norte	445
3.3.2. Consideraciones finales en relación a la implementación de la restauración en Chile	451
4. Conclusiones	452
Recomendaciones	454

Transparencia en materia de sustentabilidad corporativa desde una perspectiva de derechos humanos 456

Carlos Miranda, Danny Rayman

Síntesis	456
Introducción	456
1. Estándares internacionales	459
1.1. El deber del Estado de proteger	459
1.2. La responsabilidad empresarial de respetar los derechos humanos	464
1.3. Acceso a la justicia y a mecanismos de reparación	468
2. Institucionalidad de transparencia sobre sostenibilidad corporativa	470
2.1. Entidades fiscalizadas y obligaciones de información	470
2.2. Contenido de la obligación de informar cuestiones ASG	472
2.3. Responsabilidad y sanciones por incumplimiento	477
3. Transparencia corporativa en materia de derechos humanos en Chile	480
3.1. Enfoque de derechos humanos en la información	483
3.1.1. Identificación de grupos afectados y localización geográfica	484
3.1.2. Enunciación de derechos impactados por empresa	485
3.2. Reclamación y remediación	488
3.3. Consideración de fuentes de terceros	491
3.4. Verificación externa de la información	491
4. Conclusiones	493
Recomendaciones	496

“Mejor Niñez”, ¿mejor servicio? Análisis del nuevo Servicio de Protección Especializada de la Niñez y Adolescencia 498

Francisco Estrada, María José Jara

Síntesis	498
Introducción	499
1. La creación de un nuevo servicio de protección	503
2. Marco normativo nacional	508
3. Análisis de la implementación	510
3.1. Desinstitucionalización	510
3.1.1. Prevención de la separación	512
3.1.2. Priorización de formas de cuidado familiar	516
3.1.3. Idoneidad del acogimiento residencial	518
3.2. Violencia en el sistema residencial	525

3.3. Instalación del Servicio	531
3.3.1. La normativa de la instalación	532
3.3.2. Las diversas dimensiones de la instalación	537
4. Conclusiones	544
Recomendaciones	546
La institucionalidad de derechos humanos en Chile: un balance a 30 años de los Principios de París	548
<i>Vicente Aylwin, Elvira Vergara</i>	
Síntesis	548
Introducción	549
1. La institucionalidad de derechos humanos a 30 años de los Principios de París	550
1.1. Estándares y evolución	550
1.2. Autonomía e independencia	554
2. La institucionalidad autónoma de derechos humanos: evaluación, balance y seguimiento de recomendaciones	559
2.1. INDH	559
2.1.1. Sobre la nueva composición del Consejo y el mecanismo de designación de sus miembros	559
2.1.2. La autonomía a la luz de la Ley de Presupuesto 2023	562
2.1.3. Autonomía frente a las querellas presentadas contra el exdirector por decisiones tomadas por el Consejo	566
2.2. Balance sobre la autonomía y seguimiento de recomendaciones	567
2.2. Defensoría de la Niñez	570
2.2.1. Autonomía en el proceso de designación del nuevo Defensor o Defensora de la Niñez	571
2.2.2. Autonomía financiera de la Defensoría de la Niñez	574
2.2.3. Pluralismo y participación de la sociedad civil en la Defensoría de la Niñez	576
2.2.4. Balance sobre la autonomía y seguimiento de recomendaciones	576
2.3. Comité para la Prevención de la Tortura	578
2.3.1. Autonomía en el mandato legislativo y autonomía funcional del Comité	578
2.3.2. Autonomía financiera del Comité	583
2.3.3. Pluralismo al interior del Comité	584
2.3.4. Balance sobre la autonomía y seguimiento de recomendaciones	585
3. Conclusiones	586
Recomendaciones	587

LA INSTITUCIONALIDAD DE DERECHOS HUMANOS EN CHILE: UN BALANCE A 30 AÑOS DE LOS PRINCIPIOS DE PARÍS¹

Vicente Aylwin²
Elvira Vergara³

SÍNTESIS

El presente capítulo efectúa una evaluación de los órganos autónomos de derechos humanos en Chile de acuerdo con sus mandatos legales, así como de aquellos estándares que pueden derivarse del derecho internacional de los derechos humanos (en adelante, DIDH). En concreto, se evalúa y se efectúa un seguimiento del funcionamiento del Instituto Nacional de Derechos Humanos (en adelante, INDH); de la Defensoría de la Niñez (en adelante, DDN o Defensoría); y del Comité Prevención de la Tortura (en adelante, CPT o Comité). Esta versión del *Informe* se centra en el nivel de autonomía del que gozan los órganos que componen la institucionalidad autónoma de derechos humanos en Chile. Para ello se realiza una revisión particular de cada institución, en la que, entre otros aspectos, se considera el funcionamiento del INDH bajo la dirección de un renovado Consejo; las dificultades en el proceso de designación del nuevo Defensor o Defensora de la Niñez; y la autonomía del CPT a tres años de su instalación.

PALABRAS CLAVES: Institucionalidad autónoma de DDHH, Principios de París, Instituto Nacional de Derechos Humanos, Defensoría de la Niñez, Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, Comité de Prevención contra la Tortura.

¹ Agradecemos la ayuda de Katalina Del Canto y Daniel Cantos, estudiantes de la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales.

² Abogado, Universidad Diego Portales, magíster en Ciencias Jurídicas y candidato a doctor por la Universidad Pompeu Fabra.

³ Abogada, Pontificia Universidad Católica, magíster en Criminología y Ejecución Penal y candidata a doctora por la Universidad Pompeu Fabra.

INTRODUCCIÓN

Este capítulo se desarrolla en el contexto del aniversario número treinta de los Principios de París (en adelante, Principios), adoptados por Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de diciembre de 1993.⁴ Estos Principios han sentado las bases para el diseño de las instituciones nacionales de derechos humanos (en adelante INDHs), así como también de otros órganos autónomos.⁵ Pero además, se han erigido como el estándar normativo para evaluarlos, especialmente en lo que dice relación con su nivel de autonomía y pluralismo.⁶

Con los Principios como telón de fondo, el capítulo continúa con la evaluación efectuada en el *Informe 2022* respecto de la institucionalidad de derechos humanos, en base a los mismos estándares y metodologías empleados en versiones anteriores del capítulo sobre institucionalidad de derechos humanos.⁷ En la edición pasada se ofreció un análisis global respecto del estado de consolidación de la institucionalidad de derechos humanos y sus desafíos institucionales. Se trata de una institucionalidad joven —el primer órgano autónomo, el INDH, empezó a operar en 2010—, pero que se ha ido aquilatando. En general, el objetivo de este capítulo es actualizar y consolidar una visión panorámica sobre la institucionalidad autónoma de derechos humanos en Chile. Es decir, la situación actual de aquella parte de la institucionalidad que, integrando el sistema nacional de protección de derechos humanos, posee autonomía frente al Gobierno. Por esta razón y, a diferencia de versiones pasadas del capítulo de institucionalidad de derechos humanos, se excluye el tratamiento de la Subsecretaría de Derechos Humanos por tratarse de un órgano gubernamental.

El capítulo se divide en dos secciones. En la primera se analiza el concepto de autonomía y su alcance a la luz de los Principios de París, estándar

⁴ ONU, *Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas, A/RES/48/134*, 20 de diciembre de 1993.

⁵ Véase David Langtry y Kirsten Roberts Lyer, *National Human Rights Institutions: Rules, Requirements, and Practice*, Oxford University Press, 2021. Como muestran estos autores, los Principios de París son cada vez más utilizados para evaluar la autonomía de diversos órganos autónomos, entre ellos, instituciones de protección de privacidad y datos, *equality bodies*, *ombudspersons* y comisiones parlamentarias de derechos humanos.

⁶ Véase Richard Carver, “A Commentary on the Paris Principles on National Human Rights Institutions”, *Nordic Journal of Human Rights*, 34(2), 2016, p. 142. Como advierte este autor, los Principios de París fueron creados por y para las INDHs. Con todo, la referencia que hace la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD) y el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (OPCAT, por sus siglas en inglés) a los Principios de París, sugiere que los mecanismos nacionales de prevención de la tortura, así como los mecanismos independientes creados al alero de la CDPD, deben cumplir con los Principios de París en la medida en que le sean aplicables.

⁷ *Informe 2022*, pp. 393-430.

que será utilizado para evaluar; en la segunda, a los órganos que componen la institucionalidad de derechos humanos. Esta última sección se centra en la evaluación concreta del INDH, la DDN y el CPT. Además de los Principios de París, recurrimos a otros estándares internacionales y legales que son aplicables, entre ellos, el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanas o Degradantes (en adelante, OPCAT por sus siglas en inglés) y la Convención de los Derechos del Niño. Finalmente, esta sección incluye un seguimiento de las recomendaciones efectuadas en versiones anteriores del Informe.

1. LA INSTITUCIONALIDAD DE DERECHOS HUMANOS A 30 AÑOS DE LOS PRINCIPIOS DE PARÍS

En esta sección nos referiremos al origen, la evolución, la naturaleza jurídica y el impacto que los Principios de París han generado en el desarrollo de los órganos autónomos de derechos humanos. Por otra parte, haremos referencia al concepto de autonomía y a los mecanismos institucionales que contemplan los Principios de París para asegurarla.

1.1. Estándares y evolución

Como se señaló en la Introducción, en diciembre de 2023 se cumplen 30 años desde la adopción de los Principios de París por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas. A pesar de no ser un instrumento vinculante, se trata del principal estándar normativo para el establecimiento de las instituciones de derechos humanos. En cuanto a su naturaleza jurídica, los Principios de París no son un tratado, tampoco forman parte del derecho internacional consuetudinario, ni se constituyen como un principio general del derecho internacional.⁸ Más bien, se trata de una resolución de la Asamblea General de la ONU que no genera obligaciones para los Estados Miembros de la Asamblea General, sino que tiene un carácter de recomendación.⁹ En este sentido, los Principios son un instrumento de *soft-law*.¹⁰ No obstante lo anterior, han ocupado un lugar especialmente importante en el DIDH, alcanzando un valor autoritativo que –para algunos autores– es asimilable al de un tratado.¹¹ Desde su adopción, se han

⁸ Hinako Takata, “How are the Paris Principles on NHRI Interpreted? Towards a Clear, Transparent, and Consistent Interpretative Framework”, *Nordic Journal of Human Rights*, Vol 40(2), 2022, p. 286.

⁹ José María Ruda, “La Asamblea General de las Naciones Unidas: organización y procedimiento”, *Academia: revista sobre enseñanza del derecho de Buenos Aires* 8(16), 2010, pp. 213-214.

¹⁰ Carver, op.cit., p. 141.

¹¹ Véase, Katerina Linos y Tom Pegram, “Architects of their own making: national human rights institutions and the United Nations.”, *Human Rights Quarterly*, 38, 2016, pp. 1109-1134. Estos

creado a lo largo del mundo y de manera exponencial, más de un centenar de INDHs que siguen el modelo de los Principios.

A raíz de su extraordinaria influencia, los Principios han sido recogidos expresamente por el OPCAT,¹² la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad¹³ y la Observación General N° 2 del Comité de los Derechos del Niño.¹⁴ En este sentido, los Principios han pasado a formar parte, de manera indirecta, del DIDH.¹⁵ Como se observa, los Principios de París –que inicialmente fueron desarrollados por los propios representantes de las INDHs para el fortalecimiento de este tipo de instituciones–, se fueron extendiendo hacia el diseño y funcionamiento de otros órganos autónomos de derechos humanos.

En Chile, los Principios de París han sido recepcionados por la Ley 20.405 –a propósito del funcionamiento del INDH y el establecimiento de su Estatuto–, y la Ley 21.154 –a raíz del funcionamiento y ejercicio de las funciones del CPT–. Pero además, los Principios han cumplido un rol fundamental en la construcción de toda la institucionalidad. De ello da cuenta la historia fidedigna de las leyes precitadas, así como también de la Ley 21.067 que crea la Defensoría de la Niñez, la que explícitamente se inspira en ellos y, tal como señala su proyecto, busca ceñirse en forma

autores señalan que una de las razones del éxito de este instrumento de *soft law*, es la existencia de la GANHRI, una red internacional afiliada a la ONU que se estructura en base a un sistema de revisión de pares. Es tanta la importancia de los Principios de París que –según muestran Linos y Peagram, funcionarios del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH)– han sido comparados con un tratado internacional y su órgano de control y monitoreo, el Subcomité de Acreditación, con un órgano de tratado de la ONU.

¹² El artículo 18(4) del OPCAT dispone que: “Al establecer los mecanismos nacionales de prevención, los Estados Partes tendrán debidamente en cuenta los Principios relativos al estatuto de las instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos”.

¹³ El artículo 33(2) de la CDPD dispone que: “Los Estados Partes, de conformidad con sus sistemas jurídicos y administrativos, mantendrán, reforzarán, designarán o establecerán, a nivel nacional, un marco, que constará de uno o varios mecanismos independientes, para promover, proteger y supervisar la aplicación de la presente Convención. Cuando designen o establezcan esos mecanismos, los Estados Partes tendrán en cuenta los principios relativos a la condición jurídica y el funcionamiento de las instituciones nacionales de protección y promoción de los derechos humanos.”

¹⁴ Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, *Observación General N° 2, CRC/CG/2002/2*, 15 de noviembre de 2002, párr. 4. La observación establece que: “Las instituciones nacionales deberían establecerse de conformidad con los Principios relativos al estatuto de las instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos (los “Principios de París” que aprobó la Asamblea General en 1993 y que le habían sido transmitidos por la Comisión de Derechos Humanos en 1992). Estas normas mínimas brindan orientación sobre el establecimiento, la competencia, las atribuciones, la composición, con las garantías de pluralismo e independencia, las modalidades de funcionamiento y las actividades cuasi jurisdiccionales de tales órganos nacionales.”

¹⁵ Gauthier de Beco y Rachel Murray, *A Commentary on the Paris Principles on National Human Rights Institutions*, Cambridge University Press, 2014, p. 9.

estricta a los mismos.¹⁶ Como se observa, los Principios han sido recogidos tanto por el DIDH, como por el ordenamiento interno, de modo que su fuerza normativa deja de ser la de una mera recomendación. En efecto, tanto la Ley 20.405, como la Ley 21.154 establecen verdaderos deberes en lo referido al cumplimiento de los Principios de París.¹⁷

En pocas palabras, los Principios exigen que las instituciones de derechos humanos sean independientes, pluralistas, que estén adecuadamente financiadas, y que tengan mandatos estables. Es decir, consagran los estándares mínimos para el establecimiento de instituciones autónomas y eficaces. De esta suerte, se constituyen como una guía para asegurar la autonomía de las INDHs frente al Gobierno, y permitir que estas lleven adelante un trabajo imparcial e independiente, esto es, sin interferencias indebidas. Solo en estas condiciones los órganos autónomos pueden ejercer eficazmente su rol de protección, de supervisión de la aplicación de normas internacionales,¹⁸ de promoción de una cultura de derechos humanos,¹⁹ y de divulgación de información y de educación en materia de derechos humanos.²⁰

Sin embargo, los Principios de París no son una guía acabada. Incluso, han sido criticados por ser insuficientes y poco robustos.²¹ Es por ello que la Alianza Global de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (GANHRI, por sus siglas en inglés) ha cumplido una labor fundamental a través del Subcomité de Acreditación (en adelante, SCA), el que efectúa una evaluación periódica de las INDHs y determina el nivel de adecuación a los Principios. Además, el SCA ha ido desarrollando una serie de

¹⁶ Biblioteca del Congreso Nacional, *Historia de la Ley 21.067: crea la Defensoría de los Derechos de la Niñez*, pp. 4-5.

¹⁷ El artículo 2 inciso 2º de la Ley 20.405 establece que: “[l]os estatutos del Instituto establecerán sus normas de funcionamiento [...] Con todo, los estatutos deberán ajustarse a los principios internacionales que rigen a las instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos.” Por su parte, el artículo 5 inciso 5º de la Ley 21.154 establece que “En cumplimiento del Protocolo Facultativo, el Comité de Prevención contra la Tortura, en su organización, funcionamiento y ejercicio de funciones deberá regirse por los principios internacionales aplicables a las instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos, tales como independencia de su personal, autonomía funcional, confidencialidad en sus actuaciones y reserva de la información obtenida en ejercicio de sus funciones.”

¹⁸ David Langtry y Kirsten Roberts Lyer, op. cit.; Tom Peagram y Nataly Herrera, “Bridging the Gap: National Human Rights Institutions and the Inter-American Human Rights System”, *The Inter-American Human Rights System: Impact Beyond Compliance*, 2019; Sonia Cárdenas, *Chains of justice: The global rise of state institutions for human rights*, University of Pennsylvania Press, 2014, p. 3.

¹⁹ Ana González, “Las instituciones nacionales de derechos humanos como promotoras de una cultura en derechos humanos”, *Ratio Juris*, 14(29), 2019, p. 187 y ss.

²⁰ ONU, *Declaración y Programa de Acción de Viena*, 25 de junio de 1993, párr. 36.

²¹ Raj Kumar, “National Human Rights Institutions: Good Governance Perspectives on Institutionalization of Human Rights”, *The American University International Law Review*, 19(2), 2003, p. 292.

Observaciones Generales y recogiendo las buenas prácticas de las distintas instituciones, con lo cual ha podido desarrollar los estándares contenidos en los Principios. Con ello, los Principios de París han dejado de ser solo una guía para el establecimiento de las INDHs, pasando a convertirse en un parámetro de evaluación de su actividad.

A pesar del fortalecimiento de los órganos autónomos desde la adopción de los Principios de París, y de su reconocimiento como instituciones “fundamentales para garantizar la democracia”,²² estos se encuentran en una situación de creciente amenaza.²³ En un contexto de erosión democrática, este tipo de instituciones son más propensas a ser cooptadas o desactivadas, lo que ocurre, por ejemplo, cuando se recorta su financiamiento, cuando no se le provee de los recursos apropiados y se le intenta “asfixiar”,²⁴ cuando se busca controlar su integración, o cuando se pretende destituir a sus miembros por motivaciones políticas. Lo anterior está relacionado con la naturaleza paradójica de los órganos autónomos de derechos humanos. En efecto, se trata de instituciones creadas por el Estado con el objetivo de promover y proteger los derechos humanos, pero que, a la vez, ejercen su rol de vigilancia y supervisión sobre el mismo Estado que decide sobre su forma, sus atribuciones y sus recursos.

²² ONU, *Study on common challenges facing States in their efforts to secure democracy and the rule of law from a human rights perspective*, A/HRC/22/29, diciembre de 2012, párr. 41.

²³ *Ibíd.* Véase European Network of National Human Rights Institutions, *Guidelines on ENHRI Support to NHRIs under Threat*, febrero de 2020. Al respecto, la Red Europea de INDHs advierte que existen distintos tipos de amenazas a las INDH, incluyendo presiones políticas, reducción de la independencia formal, remoción de sus integrantes, modificación de sus estatutos, difamación pública, etc. Véase también Carlos Constenla, “El defensor del pueblo en América Latina”, *Visioni LatinoAmericane*, 12, 2015, pp. 59-72.

²⁴ Tom Peagram, “National Human Rights Institutions in Latin America: Politics and Institutionalization”, en Ryan Goodman y Tom Peagram eds., *Human Rights, State Compliance, and Social Change: Assessing National Human Rights Institutions*, Cambridge University Press, 2012, p. 215.

1.2. Autonomía e independencia²⁵

Los Principios de París emplean tanto el concepto de “autonomía” como el de “independencia” para referirse a las garantías que precisan las INDHs con el fin de asegurar que su labor no sea objeto de interferencias o controles indebidos. En la literatura especializada ambos términos son empleados –generalmente– de manera intercambiable. Nosotros entendemos que “autonomía” posee una dimensión institucional que no siempre se ve reflejada en el concepto de independencia. Este último es un término más genérico referido a la capacidad de una institución de ejercer su mandato sin presiones, libre de controles y de influencias.

Pues bien, cabe preguntarse: ¿qué hace a una institución autónoma? Para responder a esta pregunta es útil recurrir a la distinción entre *autonomía de iure* y *autonomía de facto*.²⁶ Mientras la primera alude a una serie de elementos de diseño institucional, esto es, a las garantías formales de independencia, la segunda se refiere a la independencia real, es decir, a la capacidad de una institución de ejecutar efectivamente su mandato sin interferencia de actores externos.²⁷ Debe advertirse que estas categorías son susceptibles de graduación. En el caso de la autonomía formal, el grado de autonomía dependerá principalmente de cuatro factores –los que se encuentran contenidos en los Principios de París y que son evaluados por el SCA–, a saber, la independencia financiera; el nivel de injerencia del gobierno en las decisiones de la institución; la independencia en el nombramiento de los miembros

²⁵ Es importante notar que los Principios de París se refieren tanto a la “independencia” como a la “autonomía” de las INDH. Por ejemplo en la letra B.2, señala que la INDH debe tener recursos suficientes “a fin de lograr la autonomía respecto del Estado, y no estar sujeta a controles financieros que podrían limitar su independencia”. Por otra parte, cabe advertir que en la literatura especializada hay usos distintos de los términos, aunque la mayoría de las veces son empleados de manera intercambiable o equivalente. Sin embargo, existen autores que se refieren a la independencia como un concepto amplio que dice relación con la capacidad de un órgano para encontrarse libre del control o la influencia de otro, y reservan el término autonomía para aludir a los elementos institucionales que permiten a una institución mantener su distancia del Gobierno. Entre estos elementos se encuentran las fuentes de financiamiento del órgano, la existencia de representación gubernamental en la toma de decisiones, los mecanismos de designación de sus miembros, y el sistema de reportes. En este sentido, véanse: Corina Lacatus y Valentina Carraro, “National human rights institutions: independent actors in global human rights governance?”, *International Affairs* 99(3), 2023; Anne Smith, “The Unique Position of National Human Rights Institutions: A Mixed Blessing?”, *Human Rights Quarterly*, Vol 28(4), John Hopkins University Press, 2006. Por otra parte, ACNUDH parece sugerir que la independencia es una consecuencia de estructuras y procedimientos que permiten la autonomía operacional, la autonomía financiera y la autonomía jurídica de la institución. En este sentido, la independencia sería un término más amplio que englobaría distintos tipos de autonomías. En este capítulo empleamos ambos conceptos. Entendemos que “autonomía” tiene una dimensión institucional que no siempre se ve reflejada en el concepto de independencia.

²⁶ Lacatus y Carraro, op.cit., p. 1168.

²⁷ *Ibíd.*, p. 1183.

de la institución; y la independencia de su sistema de reportes e informes. Respecto de la independencia financiera, los Principios establecen que “[l]a institución nacional dispondrá de una infraestructura apropiada para el buen desempeño de sus funciones, y en particular de créditos suficientes. Esos créditos deberán destinarse principalmente a la dotación de personal y locales propios, a fin de lograr la autonomía respecto del Estado y no estar sujeta a controles financieros que podrían limitar su independencia”.²⁸ En cuanto a la relación con el gobierno, los Principios de París establecen un principio de no representación gubernamental. Conforme a este, si el órgano llega a estar integrado por algún representante del Gobierno, este debe ser incluido únicamente a título consultivo.²⁹ En cuanto a su sistema de reportes, los Principios establecen que el órgano debe contribuir a la elaboración de los informes “en el marco del respeto de su independencia”.³⁰

Pues bien, tratándose de la autonomía de *facto*, son múltiples los factores que pueden incidir en su graduación, los que tienen que ver con reglas informales, prácticas institucionales y relaciones con órganos estatales y actores de la sociedad civil. En este sentido, actores externos pueden intentar ejercer presiones para influir en el comportamiento de los órganos autónomos, por ejemplo, desacreditando su trabajo o sus hallazgos, o impidiendo el desarrollo normal de sus funciones.³¹ A pesar de ser una categoría más líquida, la literatura reciente muestra cómo una buena forma de medir la autonomía de *facto* es mediante la percepción de los actores situados al interior de las propias instituciones.³² Ello se debe a que estos se encuentran mejor posicionados para evaluar cuál es el grado de intervención por parte de los distintos actores, y conocen mejor los posibles cambios institucionales que podrían evitar las injerencias indebidas. En fin, esta distinción es útil para mostrar que, aun cuando los órganos de derechos humanos se ajusten plenamente al estándar fijado por los Principios de París, pueden no ser totalmente independientes. En este sentido, se ha señalado que:

Quizá sea la independencia el principio más importante, aunque también podría decirse que es el más difícil y controvertido. La verdadera independencia es fundamental para el éxito de una institución. Una institución que no pueda funcionar con independencia no puede ser eficaz.

²⁸ Letra B.2 de los Principios de París.

²⁹ *Ibíd.*, letra B. 1.

³⁰ *Ibíd.*, letra A. 3. d.

³¹ Un buen ejemplo es la toma de la sede del INDH en el año 2021, la que fue calificada por la RINDHCA y FIO como un ataque que afectó “la esencia de su autonomía”. Al respecto, véase Sesión ordinaria N° 685 de fecha 8 de agosto de 2022; véase también RINDHCA & FIO, *Declaración conjunta, Ataques a la Institución Nacional de Derechos Humanos de Chile*, julio de 2021.

³² Lacatus y Carraro, *op. cit.*, p. 1180.

No importa lo fielmente que cumpla otros aspectos de los Principios de París, si no es independiente, o si no se la percibe como independiente, es muy poco probable que pueda conseguir algo de importancia.³³

Como se observa, pareciera existir una relación entre el cumplimiento de los Principios de París —especialmente en lo relativo a los elementos necesarios para asegurar su autonomía— y la eficacia de los órganos sometidos a ellos. Sin embargo, algunos de los estudios más acabados sobre la materia muestran que existen instituciones efectivas que no se ajustan a los Principios, y otras que, ajustándose cabalmente a ellos son “inútiles”.³⁴ En este sentido, es importante tener a la vista que existe una serie de factores que van más allá de los Principios y que impactan en la capacidad de los órganos de ejecutar su mandato satisfactoriamente. En este sentido, la eficacia se relaciona con diversos factores como la capacidad, el desempeño y la legitimidad de la institución.³⁵ Así, por ejemplo, si los órganos autónomos son percibidos como instituciones politizadas, que responden a determinados intereses partisanos, que no satisfacen criterios de suficiencia o idoneidad técnica, entonces, dichas instituciones tenderán a perder su credibilidad, y con ello su capacidad de acción. Lo mismo ocurre si los ciudadanos no conocen la institución o no saben qué función cumple, o cuando no saben cómo pueden acceder a ella, ni cómo esta puede beneficiarlos. Por el contrario, se ha mostrado que las INDHs suelen ser más eficaces en la medida que cuentan con legitimidad ciudadana; cuando las personas saben qué hace la institución, cómo y dónde pueden acceder a ella; al existir procedimientos adecuados para el nombramiento de sus miembros, esto es, uno que asegure su independencia y profesionalidad; y, en general, cuando se trate de instituciones que representen la diversidad social y consideren a las organizaciones de la sociedad civil.³⁶

Lo que es importante hacer notar, entonces, es que la eficacia de los órganos está ligada a una dimensión sociológica que va más allá del cumplimiento del estándar normativo. Sin embargo, una institución que se ajuste a dicho estándar contará con una estructura de organización y funcionamiento que,

³³ ACNUDH, “*Instituciones nacionales de derechos humanos. Antecedentes, principios, funciones y responsabilidades*”, Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra, 2010, p. 47.

³⁴ Véase Carver, op.cit., p. 142; Beco y Murray, op. cit.; Lacatus y Carraro, op.cit.

³⁵ Stephen Livingstone y Rachel Murray, “The effectiveness of National Human Rights Institutions”, en Simon Halliday y Patrick Schmidt, eds., *Human Rights Brought Home: Socio-Legal Perspectives of Human Rights in the National Context*, Hart Publishing, 2004, pp. 141-145.

³⁶ ACNUDH, “*Evaluar la Eficacia de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos*”, 2005, pp. 8-9.

al asegurar una composición pluralista, hará más probable que la institución goce de altos niveles de reconocimiento y legitimidad.

Sobre el último aspecto, los Principios de París otorgan un rol central al principio de representación pluralista de las fuerzas sociales, el que vinculan directamente con la idea de independencia.³⁷ A pesar de que los Principios entienden que ello es observado cuando existe una cooperación eficaz o la participación de representantes de, entre otros, las ONG, universidades, corrientes filosóficas y religiosas, o del Poder Legislativo, el SCA ha señalado que el pluralismo implica, también, la necesidad de incorporar los criterios de género, etnia, y representación de grupos minoritarios.³⁸ Por otra parte, tal como ha sostenido el SCA, el pluralismo puede asegurarse por distintos medios, entre ellos, a través de una integración pluralista del órgano directivo; mediante el establecimiento de un procedimiento de selección de los integrantes del órgano directivo, donde distintos grupos de la sociedad civil puedan proponer o recomendar candidatos; por medio de procedimientos de cooperación efectiva con grupos de la sociedad civil, mediante comités consultivos o consultas públicas; o a través de una composición de la planta funcionaria altamente diversa y representativa de la pluralidad social.³⁹ Es decir, existen distintas formas de cumplir con este principio, con independencia del modelo institucional del órgano. Así, por ejemplo, en el caso de un órgano unipersonal como la Defensoría de la Niñez, la composición de su planta funcionaria, así como la intervención de diversos actores en el procedimiento de designación del Defensor o Defensora, serán fundamentales para dar cumplimiento a este principio. Por el contrario, en el caso de un órgano colegiado como el INDH, puede ser más importante la composición de su órgano directivo. Pues bien, la integración pluralista —advierte el SCA— en cuanto garantía de que el órgano estará integrado por distintos sectores de la sociedad, se vincula estrechamente con la independencia, la credibilidad, la accesibilidad y la efectividad del órgano respectivo. Entre otras razones, porque mientras más representativo sea de la diversidad social, los ciudadanos serán más propensos a creer que la institución es capaz de comprender sus necesidades.⁴⁰ Como se viene sugiriendo, los mecanismos de elección o designación de miembros de los órganos autónomos aparecen como factores claves para asegurar tanto la independencia como la representación pluralista. Por ello se ha señalado que, todavía más importante que el órgano que efectúe la

³⁷ Principios de París, B.1 y B.3.

³⁸ SCA, *Reporte de Acreditación – Mali*, marzo de 2012, p. 12; SCA, *Reporte de Acreditación – Croacia*, abril de 2008, pp. 7-8.

³⁹ GANHRI, *Observaciones generales del Subcomité de Acreditación*, 21 de febrero de 2018, párr. 20.

⁴⁰ *Ibíd.*, párr. 21.

designación, es el proceso mismo de designación, el que conforme al SCA debe ser transparente, participativo, y basado en la idoneidad técnica y la trayectoria de los candidatos. A fin de cuentas, como, con razón, advierte López:

Las personas hacen las instituciones, y las INDH requieren de las mejores. Quienes pasen a formar parte de estas entidades deben necesariamente ser individuos expertos, íntegros, y creíbles, cuyo trabajo serio y de calidad en todo momento mantenga y acreciente el prestigio institucional de la INDH correspondiente. Dotadas de *auctoritas*, estas entidades solo pueden persuadir. Y para esto, la percepción social que se tenga de ellas es clave. Todos los criterios de efectividad de una INDH dependen en último término de esta. Es ahí donde radica su legitimidad, la cual debe ser cuidada por todos los involucrados, provengan del Estado o de la sociedad civil correspondiente.⁴¹

En síntesis, existe un complejo entramado de factores y de actores que incide en la autonomía de los órganos de derechos humanos. Varios de estos factores dependen de las propias instituciones y sus prácticas. Sin embargo, otros se relacionan con cuestiones de diseño institucional, así como con las interacciones con otros actores políticos e institucionales; de la relación con la sociedad civil u otros participantes privados; y de la realidad política, cultural y económica del país.⁴² Por lo anterior, medir el nivel de autonomía de los órganos de derechos humanos es una tarea sumamente compleja que involucra múltiples variables. Este capítulo busca contribuir en dicha tarea, a partir de un análisis institucional de carácter general que tiene a la vista los distintos medios institucionales que los Principios de París ponen a disposición para asegurar la independencia de los órganos. A saber, la autonomía legal y la autonomía operacional; la autonomía financiera; la independencia a través de los procedimientos de designación y remoción; y la independencia a través de la composición pluralista del órgano.⁴³

Con todo, hacemos presente que es necesario avanzar en el desarrollo de estudios teóricos y empíricos de carácter interdisciplinar que permitan conocer más profundamente la realidad y el estado de los órganos autónomos de derechos humanos en Chile. En efecto, todavía el estudio sistemático de

⁴¹ Sebastián López, "Los Principios de París y las instituciones nacionales de derechos humanos en América Latina." *Revista Derecho del Estado*, 52, 2022, p. 92-93.

⁴² ONU, *National Human Rights Institutions, History, Principles, Roles and Responsibilities*, 2010, p. 149.

⁴³ Smith, *op.cit.*, p. 913.

los órganos autónomos está en su “infancia”.⁴⁴ Queda mucho por explorar en relación con el efecto que tienen las instituciones de derechos humanos en el comportamiento de los órganos estatales sujetos a escrutinio, en la prevención de acciones que atentan contra los derechos humanos y en la difusión de una cultura de derechos humanos.

2. LA INSTITUCIONALIDAD AUTÓNOMA DE DERECHOS HUMANOS: EVALUACIÓN, BALANCE Y SEGUIMIENTO DE RECOMENDACIONES

2.1. INDH

El INDH es una corporación autónoma de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tiene por objeto la promoción y protección de los derechos humanos de las personas que habitan en el territorio de Chile.⁴⁵ Con esta finalidad a la vista, el Instituto “en forma autónoma y pluralista promueve una cultura respetuosa de los derechos humanos, monitorea el quehacer del Estado de Chile a partir de estándares en la materia y protege la dignidad de todas las personas”,⁴⁶ contribuyendo “como un agente de cambio a la consolidación de una cultura democrática y respetuosa de los derechos humanos”.⁴⁷ En el siguiente apartado se continuará con el análisis institucional presentado en el *Informe 2022* a la luz de los Principios de París. Dicho análisis tiene como principal objetivo evaluar la autonomía del Instituto.

2.1.1. Sobre la nueva composición del Consejo y el mecanismo de designación de sus miembros

En el periodo en estudio ha habido una importante reconfiguración en la integración del Consejo del INDH, así como de la correlación de las fuerzas políticas en su interior. En primer lugar, cabe señalar que a mediados del año pasado se incorporaron Lieta Vivaldi, Constanza Valdés y Francisco Ugás, quienes a su entrada –y en conjunto con el exconsejero Ljubetic y la actual directora, Consuelo Contreras– solicitaron la renuncia del entonces director, Sergio Micco. Las consejeras y consejeros referidos entregaron una carta a Micco en la que le imputaron una negligente y deficiente administración, la que habría afectado el trabajo interno, la legitimidad de la institución y la relación con las organizaciones de la sociedad

⁴⁴ Ryan Welch, Jacqueline DeMeritt y Courtenay Conrad, “Conceptualizing and measuring institutional variation in National Human Rights Institutions (NHRIs)”, *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 65(69), 2021, p. 1011.

⁴⁵ Artículos 1 y 2 de la Ley 20.405.

⁴⁶ INDH, *Propuesta de Planes y Programas 2023*, enero de 2023.

⁴⁷ *Ibíd.*

civil.⁴⁸ En este contexto, el exdirector –a pocos días de cumplir con su mandato– presentó su renuncia en razón de haber perdido la confianza de la mayoría del Consejo.⁴⁹ Posteriormente, sería elegida como directora, Consuelo Contreras.⁵⁰ Por otra parte, y luego del fallido intento de designación de Fernando Pairican, el Presidente de la República designó a Juan Carlos Cayo como consejero.⁵¹ Asimismo, se produjo el reemplazo de Carlos Frontaura –cuyo periodo terminó en octubre del 2022– por Beatriz Corbo, quien fue designada por el Senado. En todo caso, es importante destacar que el Consejo no ha podido completar su integración. En efecto, el exconsejero Saffirio –designado por la Cámara de Diputados– cesó en su cargo en julio de 2022 y hasta el momento de la entrega de este *Informe*⁵² no ha sido nominado nadie en su reemplazo, lo que, según afirman la consejera Valdés y el consejero Ugás, se debe a la falta de acuerdo político en la Cámara de Diputados.⁵³ A ello se suma la cesación del cargo del exconsejero Yerko Ljubetic, quien, luego de ser electo, asumió como consejero constitucional,⁵⁴ y la renuncia de Sergio Micco, para presidir el partido “Amarillos por Chile”. Es decir, a la fecha de cierre del presente capítulo, el Consejo está integrado tan solo por ocho de los once consejeros que debieran conformarlo. Como explicaremos a continuación, este escenario muestra la existencia de severas deficiencias en el mecanismo de designación.

La vacancia de un cupo en el Consejo, por el lapso de un año, debe ser una señal de alerta. Tal como ocurre con otros cargos, como el de Defensor o Defensora de la Niñez, pueden producirse situaciones de vacancia por falta de acuerdo político en el Congreso. Ello, según expresa el consejero Ugás, tiene un efecto perjudicial en el funcionamiento de las instituciones y, para el caso del Instituto, la demora excesiva en la integración del Consejo los deja “cojos”.⁵⁵ Cabe preguntarse, entonces, si esto es –y en qué

⁴⁸ Carta, de fecha 11 de julio de 2022, suscrita por las consejeras y consejeros Constanza Valdés, Lieta Vivaldi, Consuelo Contreras, Francisco Ugás y Yerko Ljubetic. Como consta en la Sesión ordinaria N.º 680 de 11 de julio de 2022, la sesión en que se da oficialmente la bienvenida a las nuevas consejeras y consejeros es de máxima tensión. El consejero Pertuzé refiere que la solicitud de renuncia atenta contra la institucionalidad, mientras que el consejero Donoso señala que la renuncia es preocupante desde un punto de vista institucional, y acusa que, desde el momento de la elección de Micco como director, existió un intento permanente de obstaculizar y boicotear su gestión.

⁴⁹ La Tercera: “Perdí la confianza del consejo” Sergio Micco renuncia a la dirección del INDH”, 12 de julio de 2022.

⁵⁰ Acta del Consejo del INDH, Sesión ordinaria N.º 690, 5 de septiembre de 2022.

⁵¹ *Informe 2022*, p. 398.

⁵² La entrega se efectuó el 31 de julio de 2023.

⁵³ Entrevista a Constanza Valdés, 8 de junio de 2023, y entrevista a Francisco Ugás, 25 de mayo de 2023.

⁵⁴ Hecho a partir del cual consideramos se habría producido la inhabilidad para ejercer el cargo que contempla el artículo 6 de la Ley 20.405.

⁵⁵ Entrevista a Francisco Ugás, 25 de mayo de 2023.

medida– problemático. Al respecto, los Principios de París contemplan –e incluso promueven– la participación del Poder Legislativo en el nombramiento de los integrantes de las INDHs. Con todo, como ha aclarado el SCA, no basta con un proceso que cuente con la participación de los representantes del órgano legislativo, sino que se requiere que el procedimiento sea “claro, transparente, participativo y basado en el mérito”.⁵⁶ Ello, según el SCA “limita toda interferencia indebida en el proceso de selección y contribuye a asegurar la gestión y la eficacia de la INDH”.⁵⁷ Pues bien, más allá de la vaga exigencia legal de que los consejeros deban ser “personas de reconocida trayectoria en el ámbito de los derechos humanos”,⁵⁸ no existe una definición concreta sobre qué debe entenderse por una “reconocida trayectoria”. Esta falta de concreción se conjuga –como se ha reiterado en varios *Informes* anteriores–, con una práctica política que tiende a pasar por alto este requisito legal, y que se basa más bien en una lógica de “cuoteo político”.⁵⁹ Basta una simple revisión curricular de quienes han pasado por el Consejo para advertir que varios de sus integrantes históricos no han tenido, siquiera, una trayectoria en el ámbito de los derechos humanos. El problema del mecanismo de designación ha sido reconocido por el propio SCA, el que a pesar de haber renovado este año la acreditación del INDH como una institución nacional de derechos humanos de “Clase A”, ha instado a la adopción de medidas para mejorar y potenciar su efectividad e independencia. Al respecto, en su reporte periódico, el Subcomité ha señalado categóricamente que el proceso de designación de miembros del Consejo “no es suficientemente amplio ni transparente”, en especial en lo referido a: “requerir el anuncio de las vacantes para miembros; establecer criterios claros y uniformes; garantizar que estos criterios se utilicen de manera uniforme para evaluar el mérito de los candidatos elegibles; y, promover amplias consultas y/o participación en el proceso de solicitud, evaluación, selección y nombramientos”.⁶⁰

Por otra parte, debe considerarse el contexto institucional en el que se llevan a cabo las designaciones que tienen lugar en el Congreso Nacional, a saber, uno de alta fragmentación del Poder Legislativo.⁶¹ La existencia de 21 partidos políticos representados y un alto número de independientes

⁵⁶ GANHRI, *Observaciones generales del Subcomité de Acreditación*, 21 de febrero de 2018, pp. 23-44.

⁵⁷ *Ibíd.*

⁵⁸ Artículo 6, letra e), inciso cuarto de la Ley 20.405.

⁵⁹ *Informe 2020*, p. 76; *Informe 2022*, p. 402.

⁶⁰ GANHRI, *Informe del Subcomité de Acreditación*, diciembre de 2020, pp. 18-19.

⁶¹ Centro de Estudios del Desarrollo, *Sobre la fragmentación del Congreso en Chile, Informe N° 1442*, 2023.

puede llevar a una suerte de “parálisis”,⁶² especialmente cuando se trata de la toma de decisiones sometidas a quórum supra mayoritarios, como es el caso de la designación de las y los consejeros por parte de la Cámara o el Senado, las que conforme al artículo 6 de la Ley 20.405 requieren de un quórum de 4/7 de los miembros en ejercicio de los respectivos órganos.

Otro aspecto que llama la atención, es el hecho de que dos exconsejeros hayan ocupado cargos o posiciones abiertamente políticas a su salida del Consejo. En este sentido, surge la pregunta de si acaso el Instituto funcionó como una plataforma que les sirvió para favorecer su “capital político”. Lo cierto es que una manera de asegurar la autonomía de la institución es a través de procedimientos de designación políticamente neutros,⁶³ pero también por medio del establecimiento de un régimen de trabajo de dedicación exclusiva,⁶⁴ que impida a los consejeros mantener actividades paralelas que pueden entrar en conflicto con la independencia requerida para el cargo que detentan.

En fin, es posible observar que el mecanismo de designación del INDH, que ha sido objeto de contundentes críticas,⁶⁵ sigue siendo problemático e incluso, bajo las actuales circunstancias políticas, sus deficiencias se han exacerbado. En definitiva, se trata de un mecanismo que no es capaz de asegurar un proceso abierto, transparente y meritocrático y, por tanto, que impide una integración pluralista. Por otra parte, estamos ante un proceso cuya celeridad depende –al menos en el caso de los integrantes del Consejo designados por el Congreso– de la capacidad del órgano político de llegar a consensos. En condiciones donde estos son difíciles de alcanzar, pueden producirse extendidos periodos de vacancia que impidan la adecuada integración del Consejo.

2.1.2. La autonomía a la luz de la Ley de Presupuesto 2023

La discusión de la Ley de Presupuesto,⁶⁶ para el año 2023, encendió las alarmas al interior del Consejo del INDH. En el primer trámite constitucional ante la Cámara de Diputados se decidió dejar al INDH sin recursos. A pesar de que estos fueron repuestos en el Senado, la situación merece ser observada desde cerca. Ante este escenario y, según dan cuenta las actas del Consejo, el exconsejero del Instituto, Yerko Ljubetic expresó que: “[...] una

⁶² *Ibíd.*

⁶³ Smith, *op.cit.*, p. 923.

⁶⁴ *Informe 2022.*

⁶⁵ *Informe 2019, Informe 2022.* También véase Sergio Verdugo y José Francisco García, “Radiografía al instituto nacional de DD.HH: entre política y derecho”, *Revista Actualidad Jurídica* N°26, 2012, pp. 204-205.

⁶⁶ Boletín N.º 15.383-05.

presión de este carácter tan crítico no se compara en nada con situaciones que ya haya pasado el Instituto, donde ninguna ha sido como que la Cámara de Diputados condicione la aprobación del presupuesto del INDH a que se haga o se digan cosas, so pena de no tener presupuesto”.⁶⁷ En el mismo sentido, las actas dan cuenta de la opinión del consejero Donoso, quien estimó que “en todo el arco político hay parlamentarios que no saben ni entienden lo que hace esta institución, que tienen visiones sesgadas, político partidistas, etc.”, para luego calificar como “impresentable” que el presupuesto del INDH sea tratado como “moneda de cambio”.⁶⁸ Algunas consejeras y consejeros consideraron este asunto como una grave amenaza. Al respecto, el consejero Cayo afirmó: “los derechos humanos están bajo ataque en el país [...] está claro que la institucionalidad completa de derechos humanos en el país se encuentra bajo la lupa y bajo amenaza”. Por su parte, la directora, Consuelo Contreras, refirió que “el tema es la presión política de un poder del Estado por hacer desaparecer el Instituto y a otras instituciones.”⁶⁹ A su vez, el consejero Ugás expresó que “cuando se pretende eliminar, o privar de presupuesto al Instituto, cuando se amenaza con proyectos de ley que apuntan a su eliminación dentro del entramado de órganos que existen en el Estado, la verdad es que lo que se está socavando es el Estado democrático de Derecho”.⁷⁰

La tensión entre el Instituto y el Congreso tuvo como gatillante la filtración de un informe sobre “violencia rural” en el marco del programa de Fortalecimiento de la Macrozona Sur. Como dan cuenta las actas del Consejo, se trata de un informe que fue solicitado por Transparencia y que fue denegado por tratarse de un “pre-informe” no aprobado por el Consejo, y que presentaba una serie de problemas metodológicos, errores conceptuales y datos sensibles.⁷¹ En esta línea, la directora sostuvo que “lamentablemente la

⁶⁷ Acta del Consejo del INDH, Sesión ordinaria, N.º 702 de 21 de noviembre de 2022.

⁶⁸ *Ibíd.*

⁶⁹ *Ibíd.*

⁷⁰ Entrevista a Francisco Ugás, 25 de mayo de 2023.

⁷¹ Véase Sesión extraordinaria N.º 686 de fecha 22 de Agosto de 2022; Sesión ordinaria N.º 690 de fecha 5 de septiembre de 2022; y, especialmente, sesión ordinaria N.º 706 de fecha 5 de diciembre de 2022. Respecto de los datos sensibles de las víctimas de violencia rural en la Macrozona Sur, la Contraloría General de la República se pronunció en el dictamen N.º E357180N23 de fecha 15 de junio de 2023, en el que consigna que: “todos los funcionarios del INDH que tomen conocimiento de la identidad de quienes accedieron a ser entrevistados en el programa en comento, deben guardar reserva de tales identidades, puesto que en la situación planteada concurre la causal de reserva prevista en el artículo 21, N.º 1, de la Ley de Transparencia, en el sentido que su divulgación afectaría la seguridad de los declarantes, poniendo en riesgo su vida e integridad física y psíquica. Es por ello que, no obstante, cualquier estipulación contractual en contrario, el INDH no puede disponer libremente de la información obtenida por las recurrentes en el desarrollo de sus funciones, debiendo sujetarse al efecto a la normativa precitada.”

glosa del presupuesto no está siendo aprobada [...] Hay presiones de algunos parlamentarios que tocan la autonomía del Instituto de manera seria y grave, condicionando la aprobación del presupuesto del INDH a la entrega de un informe que aún no se ha terminado y que está previsto para el segundo semestre de 2023. El INDH ha sido moneda de cambio todo este tiempo”.⁷²

A pesar de que finalmente se asignaron los recursos al INDH, es necesario advertir que la Ley de Presupuesto, por una parte, estableció obligaciones de información al INDH y, por otra, determinó el destino de algunas de las asignaciones. Respecto de la primera cuestión, la Ley de Presupuesto de 2023 señala que: “El Instituto Nacional de Derechos Humanos deberá informar trimestralmente a las comisiones de Constitución, Legislación Justicia y Reglamento, y la de Derechos Humanos y Pueblos Originarios de las actividades y proyectos que ejecuten con los fondos asignados, así como también deberá informar y remitir todos los informes que las diferentes comisiones permanentes e investigadoras, y los diputados y diputadas soliciten, donde haya uso de los correspondientes recursos”.⁷³ Como se advierte, además de la obligación general de rendición que tienen los órganos públicos, la Ley establece un deber de información específico para el Instituto. Pero, además, la Ley de Presupuesto fija los montos que deben ser destinados para “financiar el Proyecto Fortalecimiento Macrozona Sur y para el Proyecto Migración Macrozona Norte”.⁷⁴

La discusión de la Ley de Presupuesto para el año 2023 –y su aprobación– permite levantar varias interrogantes. ¿Se ve afectada la autonomía del INDH cuando el Congreso condiciona la aprobación de su presupuesto a la entrega de información?; ¿está justificado un deber específico de rendición de cuentas por parte del INDH?; ¿afecta la autonomía financiera del Instituto la asignación de montos a proyectos específicos? Todas estas cuestiones son relevantes, por lo que cabe decir algo sobre cada una de ellas.

En relación con el establecimiento de un deber especial de información, es razonable pensar que la independencia de los órganos autónomos no significa una ausencia de control sobre su actuación –en efecto, el Instituto está sometido al control de la CGR y de la Cámara de Diputados– ni que carezca de un deber de rendición de cuentas, a través de reportes anuales y auditorías. Pero, en cualquier caso, dicha obligación de rendición como ha dicho el SCA “no puede comprometer la capacidad de

⁷² Acta del Consejo del INDH, Sesión ordinaria N° 699 de 7 de noviembre de 2022.

⁷³ Ley de Presupuesto 2023, partida 50, capítulo 01, programa 03, glosa 25.

⁷⁴ Ley de Presupuesto 2023, partida 50, capítulo 01, programa 03, glosa 16.

una INDH de funcionar como una institución independiente y efectiva”.⁷⁵ Sobre este asunto, existieron opiniones distintas al interior del Consejo. Para el consejero Pertuzé “la autonomía que tiene el INDH como institución es relativa frente a alguna información que haya que entregar a otros organismos”.⁷⁶ Para la consejera Valdés, sin embargo, existe un problema cuando el establecimiento de un procedimiento de rendición de cuentas responde a un “uso político” que tiene por finalidad controlar la actividad del Instituto.⁷⁷

En relación con su autonomía financiera, los Principios de París señalan que la INDH no debe “estar sujeta a controles financieros que podrían limitar su independencia”.⁷⁸ Ahora bien, cabe precisar que la autonomía financiera posee dos dimensiones a partir de las cuales puede evaluarse. La primera de ellas dice relación con la entidad que decide sobre el presupuesto. Según el SCA, el mayor grado de autonomía requiere que el presupuesto dependa del Poder Legislativo y no del Ejecutivo, y que la legislación nacional indique el origen del presupuesto, el que debe verse reflejado en una partida presupuestaria separada. En este sentido, el Instituto es plenamente autónomo. La segunda dimensión está vinculada al modo en que el presupuesto es distribuido y controlado.⁷⁹ Al respecto, cabe preguntarse si el hecho de que la glosa determine de antemano hacia qué programas deben destinarse los recursos, genera algún tipo de afectación a la autonomía financiera del Instituto. Sobre este punto, es preciso señalar que las Observaciones Generales del SCA –que, desde luego, no son vinculantes, pero son importantes en la medida en que desarrollan y aclaran el alcance de los Principios de París– señalan que las INDHs deben tener la capacidad para determinar sus prioridades y actividades, para lo cual requieren un “control y capacidad de gestión absolutos” sobre sus recursos.⁸⁰ En este sentido, debe advertirse que una parte de los recursos asignados al Instituto fueron previamente destinados.⁸¹ Para la consejera Valdés podría ser problemático que se intente dirigir la labor del Instituto a través de la determinación de sus prioridades.⁸² Si bien consideramos que el monto asignado no es sufi-

⁷⁵ Véase SCA, *Reporte de Acreditación – Mali*, mayo de 2012; SCA, *Reporte de Acreditación – Costa de Marfil*, 2016.

⁷⁶ Acta del Consejo del INDH, Sesión ordinaria N° 699 de 7 de noviembre de 2022.

⁷⁷ Entrevista a Constanza Valdés, 8 de junio de 2023.

⁷⁸ Principios de París B.2.

⁷⁹ Langtry y Robert, op. cit., p. 191.

⁸⁰ GANHRI, *Observaciones generales del Subcomité de Acreditación*, 21 de febrero de 2018, p. 31.

⁸¹ En efecto, conforme a la Ley de Presupuesto 2023 se entregan M\$309.414 miles para financiar el Proyecto Fortalecimiento Macrozona Sur y M\$292.847 millones para el Proyecto Migración Macrozona Norte.

⁸² Entrevista a Constanza Valdés, 8 de junio de 2023.

cientemente significativo para considerar que existe un control de las prioridades del INDH, es pertinente hacer un llamado de atención respecto de que esta vía, en condiciones más intrusivas, podría terminar afectando la autonomía del Instituto.

En todo caso, debe destacarse que, tal como da cuenta un documento institucional del INDH,⁸³ tanto la obligación de rendición de cuentas, como la asignación de parte del presupuesto a áreas prioritarias, son vistas como oportunidades dialógicas y de fortalecimiento institucional. Al respecto, la “Propuesta de planes y programas 2023” refiere que:

como resultado de la discusión presupuestaria en el Congreso, se han impuesto obligaciones al INDH. El poder legislativo ha determinado específicamente dónde dirigir parte de los recursos asignados a la institución, estableciendo dos programas especiales a desarrollar, destinados a regiones de la zona norte y zona sur del país, respectivamente. Sin perjuicio de la pertinencia de enfocar recursos y acciones hacia regiones que enfrentan realidades que requieren especial atención, debido al impacto del aumento de la migración en el norte y la sostenida situación de inestabilidad y confrontación en el sur, lo sucedido, impone establecer un diálogo constante y sostenido con todos los sectores políticos representados en el legislativo, con el objetivo de mejorar la comprensión del quehacer del INDH. Junto a lo anterior, el legislativo estableció el envío de informes trimestrales lo cual representa una oportunidad de fortalecimiento interno, al requerir el desarrollo de un plan de gestión de la información útil a diversos propósitos institucionales.⁸⁴

En fin, el enfoque reflejado en este documento pareciera ser promisorio. Sin embargo, consideramos importante que este tipo de medidas deban ser siempre sometidas al tamiz de la autonomía institucional.

2.1.3. Autonomía frente a las querellas presentadas contra el exdirector por decisiones tomadas por el Consejo

Como consta en las actas del Consejo, se presentaron querellas en contra de Sergio Micco a causa de no haber promovido la presentación de acciones judiciales por delitos de lesa humanidad. Cabe destacar que se trata de una decisión que fue adoptada por el Consejo, en el momento en que Micco presidía el órgano. Al respecto, el exconsejero Ljubetic expresó que “es re-

⁸³ INDH, *Propuesta de planes y programas 2023*, Solicitud de acceso a información pública, N°-CO001T0001916, de 7 de junio de 2023.

⁸⁴ *Ibíd.* p. 5.

prochable la acción interpuesta que implica coartar las decisiones y acciones interpuestas por este Consejo, en la medida que si el día de mañana otra directora o director implementa acuerdos que se hayan definido al interior del Consejo, quedará expuesta a que quien discrepe sobre el asunto opte por accionar judicialmente contra ella”.⁸⁵ En el mismo sentido, la directora consideró que estas querellas afectan la autonomía del Consejo y del Instituto, y llama la atención respecto al hecho de que no exista en nuestro ordenamiento jurídico ningún tipo de inmunidad para quienes desempeñan su cargo en el Instituto.⁸⁶

Al respecto, cabe señalar que el SCA ha indicado en su Informe Periódico que debe promoverse la independencia del INDH y de sus integrantes, reduciendo las posibles interferencias “mediante la incorporación de una disposición clara en la base legislativa de las INDH que exima a los miembros de su órgano rector de responsabilidad jurídica por las acciones emprendidas en el ejercicio de sus funciones oficiales”.⁸⁷ Advertimos que este es un aspecto relevante a considerar ante una eventual reforma institucional.

2.2. Balance sobre la autonomía y seguimiento de recomendaciones

El INDH tiene un alto grado de autonomía y se adecúa en buena medida a los Principios de París y las Observaciones Generales desarrolladas por el SCA de la GANHRI. En efecto, el Instituto goza de autonomía funcional, orgánica y financiera, sin embargo, subsisten problemas institucionales que afectan estas dimensiones.

Desde una perspectiva orgánica, los mecanismos de designación de los consejeros terminan por afectar su independencia. Por una parte, perjudica a la autonomía del órgano la existencia de dos consejeros con derecho a voto nombrados por el Poder Ejecutivo. Por otra, debe constatarse la inexistencia de un mecanismo de elección de consejeros acorde con los estándares adecuados de transparencia, publicidad, claridad y mérito, para lograr nombramientos que aseguren una composición de integrantes que cumplan con un criterio de idoneidad técnica. A falta de mecanismos de este tipo –según advierte Peagram–, los nombramientos pasan a constituirse en un campo de batalla clave para los actores políticos que compiten por

⁸⁵ Acta del Consejo del INDH, Sesión ordinaria N° 707 de 12 de diciembre de 2022.

⁸⁶ *Ibíd.*

⁸⁷ GANHRI, *Informe y recomendaciones del período de sesiones virtual del Subcomité de Acreditación*, 18 de diciembre de 2020, p. 19; ACNUDH, *op.cit.*, pp. 50-51. También cabe destacar que el OPCAT en su artículo 35 establece explícitamente a “los mecanismos nacionales de prevención las prerrogativas e inmunidades que sean necesarias para el ejercicio independiente de sus funciones.”

dar forma a la naturaleza y dirección del órgano.⁸⁸ Peor aún, tal competición será más intensa mientras mayor sea el capital político del órgano, y más agudo sea el conflicto. Esta situación produce, además, el indeseable efecto de generar retrasos en los nombramientos a causa de la imposibilidad de un acuerdo sobre los mismos.⁸⁹ En definitiva, los nombramientos partisanos terminan por minar la credibilidad del órgano, y por entorpecer su proceso de conformación y renovación. Pero, además, esta batalla se replica al interior del Consejo, lo que es especialmente problemático cuando se trata de una toma de decisiones que está sujeta a un quorum de $\frac{2}{3}$ del Consejo, lo que sucede respecto de la elaboración del Informe Anual, y de la comunicación a los distintos órganos del Estado sobre situaciones relativas a los derechos humanos que ocurran en cualquier parte del país.⁹⁰ En estos casos, si no existe un amplio acuerdo, habrá temas sobre la situación de derechos humanos en Chile que derechamente no serán tratados en el Informe del INDH, y comunicaciones que no serán efectuadas.

En relación con la dimensión financiera, el INDH se estructura bajo la forma de una corporación autónoma con personalidad jurídica y patrimonio propio, lo que contribuye a su autonomía en esta materia. También es un factor favorable el hecho de que sea el Congreso y no el Gobierno el que decide sobre su presupuesto, lo cual se ve reflejado en una partida presupuestaria separada. Con todo, advertimos que en el periodo hubo dos hechos que ameritan una reflexión. El primero de ellos, fue que apareció como una posibilidad real que el Congreso quitara los recursos al INDH. El segundo, se refiere al establecimiento de deberes relativos a la ejecución del presupuesto, y la destinación específica por parte del Congreso de una parte del presupuesto. Si ambos hechos son vistos de manera conjunta, debe observarse con sospecha las motivaciones que subyacen a tales decisiones. En lo concreto, pareciera tratarse de medidas razonables, no especialmente intrusivas, y que incluso podrían generar espacios valiosos de conversación y de mejora institucional. Con todo, es posible concebir un abuso de esta vía, y una eventual afectación a la independencia financiera del Instituto por medio de la misma.

Respecto del seguimiento de algunas de las recomendaciones efectuadas en el *Informe 2022*,⁹¹ advertimos que subsiste una dificultad relacionada con la transparencia y la publicación de las actas del Instituto. A pesar de ser un problema ampliamente asumido por el Consejo del

⁸⁸ Peagram, op. cit., p. 215.

⁸⁹ *Ibíd.*

⁹⁰ Artículo 6 inciso final y artículo 3 N° 1 y 2 de la Ley 20.405.

⁹¹ *Informe 2022*, pp. 404-407.

INDH, no se han tomado medidas efectivas para subsanarlo. En esta línea, se ha tildado al sistema de “obsoleto y con un bajo nivel de transparencia”,⁹² se ha manifestado preocupación por el hecho de que “haya cosas que se dejen fuera de acta”,⁹³ y de que “se discuten muy tarde, no se discute con la ciudadanía y eso impide que [el INDH] se vea como un órgano más transparente en lo público”.⁹⁴ Pues bien, a pesar de que el Consejo –por regla general– sesiona semanalmente, al momento de entrega de este capítulo tan solo han sido publicadas cinco actas correspondientes al año 2023, siendo la última de fecha 30 de enero de 2023.⁹⁵ Se advierte, también, que el Consejo Consultivo del INDH sigue totalmente inactivo. Con ello, se pierde la oportunidad de fomentar el pluralismo a través de la incorporación de los organismos sociales y académicos dedicados a la promoción y defensa de los derechos humanos. Además, el Consejo Consultivo podría cumplir una labor importante en la generación de vínculos de la sociedad civil con el CPT.⁹⁶ Asimismo, se mantiene el sistema de dedicación a tiempo parcial de los miembros del Consejo del Instituto, lo que ha sido identificado por varios consejeros como un sistema sumamente inconveniente.⁹⁷ Finalmente, cabe señalar que el Instituto sigue siendo un órgano afectado por la pérdida de legitimidad desde la crisis social de 2019.⁹⁸ Si bien, como muestra la Encuesta Nacional de DDHH del año 2022, es un órgano conocido por el 78,2% de los encuestados, resulta menos claro que se conozcan las funciones que ejerce. En efecto, tan solo el 2,9% declara haber interactuado con el INDH, siendo la principal forma de interacción la búsqueda de información sobre el Instituto. Llama la atención que la encuesta de 2022 no haya continuado con la medición, efectuada en su versión de 2020, que apuntaba a saber de qué manera se posiciona el rol del INDH para las personas en Chile. Como advertimos en *Informes* anteriores, el Instituto ha estado enfrentando una crisis interna que ha impactado en su imagen pública y su legitimidad social.⁹⁹ Para abordar este desafío el consejero Ugás refiere que es necesario avanzar en

⁹² Yerko Ljubetic en Acta del Consejo del INDH, Sesión ordinaria N° 680 de 11 de julio de 2022.

⁹³ Constanza Valdés en Acta del Consejo del INDH, Sesión ordinaria N° 680 de 11 de julio de 2022.

⁹⁴ Constanza Valdés en Acta del Consejo del INDH, Sesión ordinaria N° 706 de 5 de diciembre de 2022.

⁹⁵ La última publicada es el Acta del Consejo del INDH, Sesión extraordinaria N° 714 de 30 de enero de 2023.

⁹⁶ En efecto, el artículo 11 de la Ley 20.405 establece que el Consejo Consultivo prestará su asesoría a los expertos del CPT en “todas aquellas cuestiones de su competencia que requieran, para su adecuada resolución, del pronunciamiento de la sociedad civil”.

⁹⁷ Acta del Consejo del INDH, Sesión ordinaria N° 693 de 26 de septiembre de 2022.

⁹⁸ *Informe 2022*, pp. 403-404.

⁹⁹ *Informe 2020*, p. 76; *Informe 2021*, pp. 22-25.

visibilizar el trabajo del INDH, “mostrar qué hace y cómo contribuye a la promoción y protección de los derechos humanos”.¹⁰⁰ Pues, como con razón señala, existe una íntima conexión entre la legitimidad de la institución y su eficacia. En sus términos, “si tenemos mayor legitimidad social nosotros vamos a ser más eficaces, pero también si nosotros somos más eficaces, la legitimidad social que vamos a tener es mayor”.¹⁰¹

2.2. Defensoría de la Niñez

La DDN es una institución autónoma de derechos humanos, creada en 2018, encargada de difundir, promover y proteger los derechos de los niños, niñas y adolescentes que viven en Chile.¹⁰² Su creación fue motivada por la Observación General N° 2 del Comité de Derechos del Niño, la cual alentó a los Estados Partes a “crear una institución independiente para la promoción y vigilancia de la aplicación de la Convención de los Derechos del Niño”,¹⁰³ así como por las reiteradas recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño al Estado de Chile sobre la necesidad de crear una institución de derechos humanos independiente, con presencia en todo el territorio nacional, que tuviese como objeto la protección y promoción de los derechos de los niños, niñas y adolescentes (en adelante, NNA).¹⁰⁴

Por tratarse de una institución encargada de promover y proteger los derechos de los NNA, la Defensoría se sujeta al principio de autonomía e independencia institucional, consagrado tanto en los Principios de París como en la Observación General N° 2 del Comité de los Derechos del Niño. Así, el mensaje presidencial que dio origen a la Ley 21.067, que crea a la Defensoría, refiere que el proyecto se inspiró precisamente en los Principios de París, especialmente en lo que respecta a la independencia y pluralismo del órgano, tanto en relación a su nombramiento como respecto de su funcionamiento.¹⁰⁵

Ahora bien, doctrinariamente se ha señalado que la autonomía puede comprenderse desde tres grandes dimensiones: financiera, orgánica y funcional.¹⁰⁶ La autonomía financiera se refiere a su independencia del poder

¹⁰⁰ Entrevista personal a Francisco Ugás, 25 de mayo de 2023.

¹⁰¹ *Ibíd.*

¹⁰² Defensoría de los Derechos de la Niñez, *Informe Anual 2022, Derechos Humanos de los Niños, Niñas y Adolescentes en Chile*, noviembre de 2022, p. 23.

¹⁰³ Comité de los Derechos del Niño, *Observación General N° 2*, 15 de noviembre de 2002, párr. 2.

¹⁰⁴ Véanse Observaciones del Comité de los Derechos del Niño a Chile, en el año 2002, considerando N° 13; en el año 2007, considerando N° 15; en el año 2014, Recomendación N°19; y en el año 2015, párrs. 18 y 19.

¹⁰⁵ Boletín N° 10.584-07, Proyecto de Ley iniciado en Mensaje Presidencial de la expresidenta Michelle Bachelet, que crea la Defensoría de los Derechos de la Niñez, 22 de marzo de 2016.

¹⁰⁶ Patricia Miranda-Arratia, *Hacia un Defensor de los Derechos de la Infancia para Chile*, Unicef, 2015, p. 32.

central respecto de la determinación de los ingresos del organismo y al control financiero de su gestión económica; la autonomía orgánica se vincula con el carácter autónomo de la institución derivado de su composición, la forma de designación de sus miembros directivos, su duración en el cargo, requisitos de elegibilidad, su régimen de incompatibilidades, las atribuciones de personalidad jurídica y de potestad normativa; y por último, la autonomía funcional alude a la independencia de la institución respecto de órdenes o instrucciones gubernamentales. En el siguiente apartado, se realizará un análisis institucional de carácter general de la Defensoría con especial énfasis en estos factores.

2.2.1. Autonomía en el proceso de designación del nuevo Defensor o Defensora de la Niñez

Con la finalidad de asegurar la autonomía orgánica del Defensor o Defensora frente al Poder Ejecutivo, se estableció que su nombramiento dependiese del acuerdo de los dos tercios de los miembros en ejercicio del Senado, a propuesta uninominal de la Comisión de Derechos Humanos, Nacionalidad y Ciudadanía de dicha Corporación. Aquel mecanismo permitió la designación de Patricia Muñoz García como la primera Defensora de la Niñez, cuyo mandato culminó el 31 de mayo de 2023. En virtud de ello, en marzo de 2023, el Senado llamó a concurso público y fijó para el día 11 de abril la votación en la Comisión.¹⁰⁷

Conforme a la planificación, en las sesiones de los días 20 y 21 de marzo, la Comisión recibió a organizaciones de la sociedad civil vinculadas a la difusión, promoción y defensa de los NNA; a académicos de destacada trayectoria; y a un representante de cada uno de los órganos que componen la institucionalidad de derechos humanos en Chile, a saber, Francisco Maffioletti, experto encargado del Área de Niñez y Adolescencia del CPT, y a Consuelo Contreras, directora del Consejo Directivo del INDH. Los expositores destacaron la relevancia de que la persona que resultara elegida para dirigir la Defensoría tuviese independencia política y no presentara conflicto de intereses,¹⁰⁸ solicitando, además, que los criterios para su elección no respondieran a cálculos partidistas.¹⁰⁹

¹⁰⁷ Senado de la República de Chile, *Bases del Concurso Público para proveer el cargo del Defensor de la Niñez*, 16 de marzo de 2023, p. 3.

¹⁰⁸ Francisco Maffioletti en Comisión de Derechos Humanos, Nacionalidad y Ciudadanía, *Informe de la Comisión de Derechos Humanos, Nacionalidad y Ciudadanía del Senado (Boletín N° S 2.366-13)*, 17 de mayo de 2023, p. 10.

¹⁰⁹ José Andrés Murillo en Comisión de Derechos Humanos, Nacionalidad y Ciudadanía, *Informe de la Comisión de Derechos Humanos, Nacionalidad y Ciudadanía del Senado (Boletín N° S 2.366-13)*, 17 de mayo de 2023, p. 8.

Finalmente, 12 de los 27 postulantes al cargo cumplieron con los requisitos del concurso público,¹¹⁰ los cuales fueron escuchados por la Comisión en la sesión del 10 de abril de 2023. En ese entonces, la Asociación de Funcionarios y Funcionarias de la Defensoría de la Niñez envió una carta abierta al Senado solicitando tener en consideración una serie de puntos al momento de elegir al próximo o la próxima titular, dentro de los cuales se mencionó la autonomía del cargo, poniendo como “foco y principal bandera la defensa y protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes que están en Chile, por sobre, incluso, sus preferencias políticas.”¹¹¹

Si bien la sesión del martes 11 de abril estaba destinada a votar el nombre de el o la candidata que la Comisión presentaría para ser votado en sala del Senado, el debate se postergó en tres ocasiones argumentándose que era necesario llevar a cabo un análisis en profundidad de los antecedentes proporcionados por las y los postulantes. En esa instancia, el senador Saavedra advirtió que la persona elegida sería de mayoría, pero no de consenso, en atención a la complejidad de alcanzar el apoyo de los dos tercios de los senadores en ejercicio,¹¹² y anticipó que, en su opinión, el primer candidato nominado por la Comisión no sería el elegido por la Sala.¹¹³

Al respecto, otros parlamentarios comenzaron a advertir la evidente politización del cargo. Así, el senador Matías Walker señaló que la designación “no puede obedecer a dinámicas de gobierno y oposición, [...] hay que pensar en los mejores”¹¹⁴ y el senador Karim Bianchi dijo lamentar “que esto siempre sea tan político y termine siendo una votación partidaria más que de fondo”.¹¹⁵ Con la finalidad de alcanzar consenso entre las principales coaliciones políticas, se barajó incluso la posibilidad de que la elección del Defen-

¹¹⁰ Ellos son Carlos Alvear Pareja, Natalia Castillo Muñoz, Blanquita Honorato Lira, Mónica Jeldres Salazar, Sebastián Llantén Morales, María Rosario Martínez Marín, Iván Pavlov Peric, Anuar Que-sille Vera, Sebastián Salinero Echeverría, Cristián Suárez Pérez, Nora Villalobos Rodríguez y Eric Weinborn de la Calle.

¹¹¹ Asociación de Funcionarias y Funcionarios Defensoría de la Niñez, *Carta Abierta al Senado de la República por elección de Defensora o Defensor de la Niñez*, 10 de abril de 2023.

¹¹² Es posible señalar que las dificultades manifestadas en el proceso de nombramiento fueron advertidas desde el momento en que se creó la Defensoría. Al respecto, consta en la Historia de la Ley 21.067 que la ex senadora Adriana Muñoz, expresó que la existencia del quórum supra mayoritario generaría “una distorsión, en tanto fomentar con ello un ‘cuoteo’ en la designación de las autoridades, ya que sólo se pueden alcanzar dichas votaciones con el asentimiento de todos los sectores”. Véase Biblioteca del Congreso Nacional, *Historia de la Ley 21.067*, p. 140.

¹¹³ Comisión de Derechos Humanos, Nacionalidad y Ciudadanía, *Informe de la Comisión de Derechos Humanos, Nacionalidad y Ciudadanía del Senado (Boletín N° S.2.366-13)*, 17 de mayo de 2023, p. 101.

¹¹⁴ La Tercera: “Exdirectora del Sename enfrenta compleja votación en el Senado para ser ratificada como defensora de la Niñez”, 16 de mayo de 2023.

¹¹⁵ *Ibíd.*

sor o Defensora de la Niñez fuese compensada con futuros nombramientos tales como el Contralor de la República o ministros de la Corte Suprema o del Tribunal Constitucional. Otra alternativa que se comenzó a considerar fue aprobar un nombramiento a cambio de reformas profundas en el Instituto Nacional de Derechos Humanos o en la misma Defensoría de la Niñez.¹¹⁶

En la sesión del 16 de mayo, la Comisión designó como candidata a la socióloga María Rosario Martínez,¹¹⁷ militante de Renovación Nacional y exdirectora nacional del Servicio Nacional de Menores. Producto de continuas negociaciones políticas, la votación en Sala se dilató varias semanas, lo que llevó a que el Consejo Consultivo de la Defensoría de la Niñez pidiese al Senado otorgar máxima urgencia al nombramiento.¹¹⁸ Finalmente, el 20 de junio, la Cámara Alta rechazó por falta de quórum el nombramiento de Martínez como Defensora de la Niñez.¹¹⁹ Con este resultado, la Comisión de Derechos Humanos deberá proponer un nuevo candidato o candidata. Al momento de entrega de este *Informe*, se baraja la posibilidad de declarar desierto el concurso y convocar uno nuevo con la finalidad de alcanzar el consenso necesario. Mientras tanto, el cargo está siendo subrogado por la abogada Giannina Mondino, directora de la Unidad de Protección de Derechos y Representación Judicial de la DDN.¹²⁰

Como se señaló en la primera sección de este capítulo, más importante que el órgano que efectúe la designación, es el proceso mismo de designación. Al respecto, las dificultades evidenciadas en el nombramiento hacen necesario repensar si el mecanismo de elección de la persona que dirige el órgano debe contemplar una participación más incidente de la sociedad civil, si es imperativo velar por un proceso de designación más transparente, o si es preciso extremar los requisitos de idoneidad técnica contenidos en la ley con la finalidad de evitar la politización del mecanismo. Así, se ha advertido que “este tipo de instituciones únicamente alcanzarán altas cuotas de inde-

¹¹⁶ La Tercera: “Una exjefa del Sename o una exdiputada: Senado enredado por designación a Defensoría de la Niñez”, 2 de mayo de 2023.

¹¹⁷ Los votos se distribuyeron de la siguiente forma: los senadores Gatica (RN, en reemplazo del senador Kuschel), Chahuán (RN) y Van Rysselberghe (UDI), votaron a favor de María Rosario Martínez; la senadora Campillai (Independiente) votó por Anuar Quesille; y el senador Saavedra (PS) por Natalia Castillo Muñoz.

¹¹⁸ El Mostrador.cl: “Consejo Consultivo de Defensoría de la Niñez insta al Senado acelerar designación de nuevo defensor”, 7 de junio de 2023.

¹¹⁹ Obtuvo 25 votos a favor, 15 en contra y 3 abstenciones.

¹²⁰ A tres meses de iniciarse el proceso para designar a una nueva autoridad y permaneciendo esta vacante, el 5 de julio la Asociación de Funcionarios y Funcionarias de la DDN recurrió al Comité de los Derechos del Niño por el excesivo retraso en el nombramiento. Véase Asociación de Funcionarias y Funcionarios Defensoría de la Niñez: “Asociación de funcionarias/os de la Defensoría de la Niñez recurre al Comité de los Derechos del Niño por excesivo retraso en la elección del próximo Defensor/a de la Niñez”, 05 de julio de 2023.

pendencia si el personal del que se dotan responde a idénticos parámetros de autonomía y eficacia”.¹²¹ Esto redundaría no solo en la búsqueda de una mayor transparencia en la designación del candidato, sino también en la generación de un amplio respaldo social hacia la institución,¹²² lo cual podría verse afectado al no estar ajena dicha designación a cálculos partidistas.

2.2.2. Autonomía financiera de la Defensoría de la Niñez

Tanto la Observación General N° 2 del Comité de los Derechos del Niño como la Convención de los Derechos del Niño, exigen que los Estados partes garanticen una capacidad institucional robusta, con recursos suficientes para el correcto desempeño de su labor.¹²³ Pese a ello, se ha advertido sobre las limitaciones a la autonomía financiera de la Defensoría de la Niñez, la cual ha debido recurrir a otras fuentes de financiamiento, “tanto en la presentación de proyectos asociados a *fundraising* como a través de la recepción de donaciones”.¹²⁴¹²⁵

La Defensora saliente advierte que la autonomía financiera es un aspecto prioritario: “si bien desde una perspectiva funcional, la autonomía de la Defensoría está asegurada en la ley y hay un cumplimiento del mandato legal, es fundamental abordar el tema financiero porque también los órganos internacionales plantean que los Estados no sólo cumplen con el estándar con el hecho de crear institucionalidad, sino que tienen que asegurar que ésta esté en condiciones de funcionar.”¹²⁶ Sobre las restricciones a la autonomía financiera, considera que el presupuesto “está sujeto a las definiciones de un Poder al cual, nosotros de alguna manera observamos y eso puede tener limitaciones”.¹²⁷ Otro aspecto a destacar es que, al no ser órganos de rango constitucional, el financiamiento de las instituciones autónomas de derechos humanos proviene de la partida de Tesoro Público de la Ley de Presupuestos, a diferencia de instituciones autónomas constitu-

¹²¹ Isaac Ravetlat-Ballesté, “El Defensor de los Derechos de la Niñez en Chile: Hacia un verdadero garante de su interés superior”, *Centro de Estudios Constitucionales de Chile*, 15 (1), 2017, p. 294.

¹²² Isaac Ravetlat-Ballesté y Juliana Díaz-Pantoja, “Un ombudsperson para la infancia y la adolescencia en Colombia: ¿un camino inacabado?”, *Juridicas*, 19(1), 2022, p. 32.

¹²³ Véase artículo 4 de la Convención sobre los Derechos del Niño, ratificada por Chile el 14 de agosto de 1990; y Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, *Observación General N°2, CRC/CG/2002/2*, 15 de noviembre de 2002, párr. 11.

¹²⁴ Defensoría de los Derechos de la Niñez, *Informe Anual 2022, Derechos Humanos de los Niños, Niñas y Adolescentes en Chile*, noviembre de 2022, p. 100.

¹²⁵ Destaca el convenio de cooperación entre UNICEF y la Defensoría de la Niñez aprobado por Resolución Exenta N°261/2019, de 9 de diciembre de 2019, que tiene por finalidad apoyar en la ejecución del plan piloto de visitas a centros de protección luego del estallido social, siendo este tipo de visitas una de las funciones más relevantes de la Defensoría.

¹²⁶ Entrevista a la exDefensora de la Niñez, Patricia Muñoz, 24 de mayo de 2023.

¹²⁷ *Ibíd.*

cionales, tales como el Ministerio Público o el Poder Judicial. Ello implica que carecen de la facultad de exponer directamente ante la Subcomisión Mixta de Presupuesto, y según refiere la exDefensora, podría producir “una merma en términos de las posibilidades de defender con suficiente profundidad aquello que se necesita”.¹²⁸

Similar preocupación planteó el Comité de los Derechos del Niño respecto al presupuesto asignado y recomendó incrementar de manera urgente los recursos humanos, técnicos y financieros a su disposición para que se puedan abrir oficinas en todo el país.¹²⁹ Si bien ha habido un aumento sostenido en el presupuesto asignado a la DDN, incrementándose de M\$2.547.334 el año 2021 a M\$4.012.43 el año 2023, es posible constatar la tardanza en la cobertura territorial. A cinco años de su instalación, se ha avanzado de un modelo macrozonal a uno regional, logrando la habilitación de sedes en siete regiones, además de la oficina nacional en la Región Metropolitana. Sin embargo, hay una evidente imposibilidad de cumplir con el mandato legal en toda la extensión del territorio; ejemplo de ello es que la sede regional de Arica y Parinacota, compuesta por dos profesionales y un administrativo, debe cubrir los requerimientos de su propia región, junto con los de Tarapacá y Antofagasta. Para resolver esta situación, el Informe Anual 2022 proyecta que en 2026 se culminará el proceso de instalación de oficinas en las regiones faltantes.¹³⁰

Al cierre de este capítulo, la Defensoría solicitó a la DIPRES un monto de M\$5.422.224 para el año 2024, de los cuales M\$3.932.701 corresponden a gastos de continuidad, y M\$1.489.523 conciernen a recursos adicionales que tienen por objetivo llevar adelante una consolidación institucional, aumentando la presencia regional con tres nuevas sedes en las regiones Metropolitana, de Los Lagos y de Magallanes. En este sentido, consideramos fundamental asegurar el financiamiento a la DDN para alcanzar una mayor cobertura territorial, así como por el rol preponderante que tiene en el proceso de instalación del Sistema de Garantías y Protección Integral de los Derechos de la Niñez y Adolescencia.¹³¹

¹²⁸ *Ibíd.*

¹²⁹ Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, *Observaciones finales sobre los informes periódicos sexto y séptimo combinados de Chile*, 22 de junio de 2022, párr. 10.

¹³⁰ Defensoría de los Derechos de la Niñez, *op. cit.*, p. 100.

¹³¹ Artículo 82 inciso primero de la Ley 21.430, sobre Garantías y Protección Integral de los Derechos de la Niñez y Adolescencia.

2.2.3. Pluralismo y participación de la sociedad civil en la Defensoría de la Niñez

Sobre la representación pluralista de los distintos sectores de la sociedad civil en el órgano, es preciso señalar que la Defensoría da cumplimiento a los estándares internacionales a través del Consejo Consultivo, compuesto por tres representantes de la sociedad civil, siete de organizaciones de niños, niñas y adolescentes, y tres de universidades. Sin embargo, como se mencionó en la edición anterior de este *Informe*,¹³² el mecanismo de nombramiento de sus miembros no cumple con suficiencia el estándar de ser un “proceso de selección abierto y por concurso”.¹³³

Teniendo en consideración las funciones que la ley y el reglamento interno de la DDN delega en el Consejo, consideramos que las actividades de este organismo se han centrado en la comunicación, promoción y difusión de derechos, existiendo un espacio de mejora en cuanto a tener un rol más incidente, a través de la elaboración y recepción de propuestas de intervención de la DDN. Para ello, podría ser provechoso el vínculo con el Observatorio de Derechos de la DDN, el cual tiene como desafío difundir sus herramientas de seguimiento de la situación de derechos y generar un mecanismo que fortalezca la participación de la sociedad civil, de la academia y de los NNA.¹³⁴

Agregamos que, en concordancia con los desafíos de la institución,¹³⁵ es preciso seguir ampliando la colaboración de la sociedad civil, especialmente la participación efectiva e incidente de los NNA. Un ejemplo de esta deuda participativa lo podemos encontrar en el proceso de designación del nuevo titular de la Defensoría, donde, si bien se escuchó a representantes de la sociedad civil, no se contempló la intervención de niños, niñas y adolescentes. Un mecanismo concreto, que podría volver a considerarse, es que el Consejo Consultivo elabore un informe no vinculante al Presidente de la República o a la Comisión de Derechos Humanos sobre eventuales candidatos al cargo de Defensor/a de la Niñez.¹³⁶

2.2.4. Balance sobre la autonomía y seguimiento de recomendaciones

Teniendo a la vista los Principios de París y la Observación General N°2 del Comité de los Derechos del Niño, consideramos que a cinco años de su creación, la DDN goza de autonomía *de iure*, desde una perspectiva

¹³² *Informe 2022*, pp. 393-430.

¹³³ Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, *Observación General N°2, CRC/CG/2002/2*, 15 de noviembre de 2002, párr. 12.

¹³⁴ Defensoría de los Derechos de la Niñez, op.cit., p. 100.

¹³⁵ *Ibíd.*

¹³⁶ Patricia Miranda-Arratia, op.cit., p. 38.

funcional, orgánica y financiera. Ahora bien, en cuanto a la autonomía *de facto*, es posible advertir que el reciente proceso de elección de Defensor o Defensora de la Niñez puso en evidencia que, pese a los esfuerzos por dotarla de autonomía, la institución no está exenta de ser objeto de presiones políticas. Esta situación ralentizó el proceso, provocó el incumplimiento de los plazos legales y empañó el carácter eminentemente técnico del cargo, presentándolo como una “moneda de cambio” para elegir otras autoridades o realizar modificaciones legislativas a otros órganos de DDHH. La vacancia en el cargo es especialmente grave en atención a las continuas vulneraciones a derechos de NNA que ocurren en el territorio nacional —lo cual dificulta su denuncia y visibilización—, y al rol que tiene la Defensoría en el período de instalación de la nueva institucionalidad en niñez.

Por otra parte, es preciso advertir que el mecanismo de elección radicado en el Senado presenta una posible paradoja, ya que el financiamiento de la Defensoría depende del mismo Poder Legislativo ante el cual debe rendir cuentas y sobre el que recae, también, la facultad de destituir al Defensor o Defensora. Ello fue advertido por el Comité de los Derechos del Niño, institución que manifestó su preocupación por el proceso de destitución al que fue sometida la Defensora, y recomendó al Estado de Chile garantizar su plena independencia y velar por que pueda cumplir de manera autónoma su mandato, de conformidad con los Principios de París.¹³⁷

Respecto a la participación de la sociedad civil, en la edición anterior de este *Informe* se propuso modificar los Estatutos de la DDN para fortalecer el Consejo Consultivo de la Defensoría, junto con facilitar un proceso de selección abierto y por concurso. Reiteramos la importancia de definir de mejor forma sus funciones prioritarias y garantizar la participación efectiva e incidente de los niños, niñas y adolescentes.

Por último, en cuanto a la autonomía financiera, aunque se ha reforzado progresivamente el presupuesto anual de la Defensoría de la Niñez, es necesario que este se priorice, de tal forma que se pueda acelerar el proceso de instalación territorial en las regiones faltantes, y no sea necesario recurrir a financiamiento externo para cumplir con alguna de las funciones prioritarias mandatadas por ley, como las visitas a centros residenciales.¹³⁸

¹³⁷ Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, *Observaciones finales sobre los informes periódicos sexto y séptimo combinados de Chile*, 22 de junio de 2022, párr. 10.

¹³⁸ Se destaca sobre este punto que la Ley de Garantías consagra el principio de prioridad presupuestaria, el cual permitirá favorecer el financiamiento de políticas destinadas a la promoción, protección

2.3. Comité para la Prevención de la Tortura

Como se ha señalado en ediciones anteriores de este *Informe*,¹³⁹ a través de la Ley 21.154 se designó al INDH como Mecanismo Nacional de Prevención contra la Tortura (en adelante MNPT). El órgano se concibió bajo la idea de robustecer la institucionalidad de derechos humanos, hacerla crecer y no fragmentarla,¹⁴⁰ sin embargo, el carácter *sui generis*¹⁴¹ de su diseño institucional, planteó como desafío la delimitación de sus respectivos mandatos a fin de garantizar la plena independencia funcional del CPT, según mandatan el OPCAT¹⁴² y los Principios de París.

Las primeras dificultades se hicieron visibles en la fase de instalación del CPT, caracterizada por una entorpecida coordinación con el INDH que dificultó la aprobación de sus estatutos y la contratación de profesionales,¹⁴³ y gatilló la renuncia de dos de las primeras expertas, Ana María Stuvén e Isabel Madariaga. Desde entonces, se consideró que la paulatina instalación y la falta de empoderamiento en el rol del CPT, podrían ser “una advertencia preocupante sobre la efectividad futura del CPT”.¹⁴⁴ A tres años de su instalación, si bien la autonomía de *iure* se encuentra garantizada legalmente, consideramos pertinente analizar la independencia *de facto* del órgano, a través de la percepción de los expertos que conforman el Comité.¹⁴⁵

2.3.1. Autonomía en el mandato legislativo y autonomía funcional del Comité

La Ley 21.154 contempla diversas atribuciones legales que dotan al CPT de independencia respecto del INDH, dentro de las cuales destaca la autonomía para definir los lugares a visitar, la metodología y su frecuencia; la dirección y mando de su personal de apoyo; la facultad del Comité de Expertos de proponer modificaciones al Estatuto del INDH; la dictación de su propio Reglamento Interno, entre otras.¹⁴⁶ Por otra parte, hay funciones delegadas al Comité que requieren la aquiescencia o consideración del Instituto. Dentro

y garantía de los derechos del niño, niña y adolescente. Véase Artículo 16 inciso final de la Ley 21.430, sobre Garantías y Protección Integral de los Derechos de la Niñez y Adolescencia.

¹³⁹ Véanse *Informe 2019*, *Informe 2020*, p. 27, pp. 540-543, *Informe 2021*, pp. 22-25, e *Informe 2022*, pp. 408-411.

¹⁴⁰ Entrevista a Sebastián Cabezas, experto del área de derechos humanos, encargado del área de función policial y actual presidente del CPT, 15 de junio de 2023.

¹⁴¹ Javier Couso, *Informe en Derecho para el Comité de Prevención contra la Tortura*, agosto de 2020, p. 19.

¹⁴² Artículo 18, párrafo 1 del Protocolo Facultativo De la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.

¹⁴³ Carta y renuncia de Ana María Stuvén al director del INDH, 15 de diciembre de 2020.

¹⁴⁴ *Informe 2020*, p. 27.

¹⁴⁵ Según recomiendan Lacatus y Carraro, op.cit., p. 1180.

¹⁴⁶ Artículo 2º transitorio de la Ley 21.154.

de dichas funciones se distinguen las que deben ser “propuestas” al INDH, como la celebración de convenios de colaboración¹⁴⁷ y las modificaciones legales o reglamentarias en materia de tortura,¹⁴⁸ y aquellas atribuciones que deben realizarse “a través del Instituto”, como las acciones de capacitación, información y sensibilización en materia de prevención de la tortura.¹⁴⁹

Al ser consultados sobre este punto, los expertos y expertas concuerdan en que la ley garantiza plenamente la autonomía en el ejercicio de las facultades de visitas y monitoreo, siendo estas “el corazón del trabajo de los mecanismos.”¹⁵⁰ El Presidente del Comité, Sebastián Cabezas, señala que, desde un punto de vista fáctico, “la autonomía funcional ha sido total”,¹⁵¹ manteniéndose la obligación de rendirle cuenta al Consejo del INDH, a través de un informe de gestión semestral. Ahora bien, el experto Luis Vial reconoce que hay aspectos que podrían tensionar, en cierta medida, la autonomía del CPT, ya que “el Instituto suele decir muchas veces que ellos son el Mecanismo, y esta frase no necesariamente se traduce en acciones que favorezcan nuestro trabajo”.¹⁵² Sobre ello, ejemplifica que “en muchas instancias nosotros tenemos que buscar por dónde entrar, porque en el fondo, al ser una figura *sui generis*, es como que estamos en un segundo nivel”.¹⁵³ Esta advertencia es fundamental ya que, si bien la ley radicó el Mecanismo en el INDH, le garantiza al CPT plena autonomía funcional, lo que significa que los y las expertas no están sujetos al control jerárquico ni se encuentran en situación de subordinación o dependencia respecto del Director o del Consejo del Instituto.¹⁵⁴

En las entrevistas realizadas a los expertos del Comité, se vislumbraron algunos nudos críticos que evidenciaron esta tensión, a saber: a) la demora en la aprobación del Reglamento Interno del CPT y la modificación de Estatutos del INDH; b) la dependencia administrativa con el INDH; y c) la delimitación del mandato legal entre el INDH y el CPT.

La reforma de los Estatutos del INDH, que tiene por objeto incorporar disposiciones para el funcionamiento, división de tareas, procedimientos y procesos de toma de decisiones del MNPT, es uno de los aspectos que continúa pendiente desde la instalación del CPT.¹⁵⁵ Si bien en el mes de

¹⁴⁷ Artículo 3, letra m) de la Ley 21.154.

¹⁴⁸ Artículo 3, letra i) de la Ley 21.154.

¹⁴⁹ Artículo 3, letra l) de la Ley 21.154.

¹⁵⁰ Entrevista a Sebastián Cabezas, 15 de junio de 2023.

¹⁵¹ *Ibíd.*

¹⁵² Entrevista a Luis Vial, experto del área penitenciaria del CPT, 12 de junio de 2023.

¹⁵³ *Ibíd.*

¹⁵⁴ Javier Couso, *op.cit.*, p. 36.

¹⁵⁵ Véase Comité para la Prevención de la Tortura, *Primer Informe Anual 2020: Prevención de la tortura y situación de las personas privadas de libertad en Chile*, 2021, p. 149.

octubre de 2022, después de un extenso periodo de espera, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos remitió el borrador de Estatutos con observaciones, se suscitó una discusión al interior del Consejo del INDH respecto al alcance de la atribución de esa repartición del Estado para “recibir y estudiar” las propuestas de modificaciones legales o reglamentarias en materia de tortura, tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes remitidas por el Comité.¹⁵⁶ Al respecto, el consejero Pertuzé hizo hincapié en que el INDH no puede ser sólo un “buzón” y que “el Mecanismo es el Instituto”.¹⁵⁷ En la misma línea, el exconsejero Ljubetic reiteró que el INDH se resiste a ser “simplemente un buzón de lo que el Comité de Expertos quiera”, refiriendo que siempre será un “estímulo que las propuestas concuerden [en atención a que hay] cierta cordura administrativa”.¹⁵⁸ En dicha sesión del Consejo, Sebastián Cabezas señaló que el Comité concordaba con que el INDH tuviese la facultad de “recibir y estudiar” las propuestas, pero que con posterioridad este último organismo debiese enviarlas necesariamente al Presidente de la República.¹⁵⁹ Sobre este punto, uno de los integrantes del Comité de Expertos considera que “no es la idea que el INDH sea un buzón tramitador (...) sino que se busca que haya un diálogo y que muy probablemente este nos permita ampliar la mirada, y eso puede ser una riqueza. De todas formas, puede haber un momento en que estemos en desacuerdo, y considero que ahí debe ser autónomo el Comité”.¹⁶⁰

Finalmente, según informó el presidente del Comité, ambos órganos alcanzaron el consenso necesario y remitieron las observaciones al Ministerio de Justicia, por lo que la modificación se encontraría en su trámite final para ser firmado por el Presidente de la República. Sin embargo, es preciso advertir que esta falta de acuerdo provocó que las recomendaciones realizadas por el CPT, que incluyen propuestas de modificaciones legales y/o reglamentarias a diversas instituciones, y que constan en los Informes de Visitas y en los Informes Anuales, “no se hayan propuesto al Consejo del Instituto.”¹⁶¹ Esta situación podría afectar la autonomía con la que el CPT desarrolla una de las principales funciones que el OPCAT atribuye a los

¹⁵⁶ Según prescribe el artículo 3, letra i) de la Ley 21.154.

¹⁵⁷ Acta del Consejo del INDH, Sesión ordinaria N° 710 de 09 de enero de 2023, p. 12.

¹⁵⁸ Acta del Consejo del INDH, Sesión ordinaria N° 713 de 23 de enero de 2023, p. 19.

¹⁵⁹ *Ibíd.*, p. 10.

¹⁶⁰ Entrevista a experto/a del Comité, junio de 2023.

¹⁶¹ Comité para la Prevención de la Tortura, *Informe Semestral de Gestión*, segundo semestre 2022, p. 12. Solicitud de acceso a la información pública N° CO001T0001878, de 26 de abril de 2023.

MNPT, relativa a “hacer propuestas y observaciones acerca de la legislación vigente o de los proyectos de ley en la materia.”¹⁶²

En cuanto al Reglamento Interno del CPT, si bien fue remitido al INDH en el mes de enero de 2022,¹⁶³ ante una nueva composición del Comité de Expertos se decidió reevaluar el texto. Al respecto, según refirió Sebastián Cabezas, “mientras no estén listos los Estatutos, nosotros no podemos tener listo el Reglamento porque este se tiene que ajustar a los Estatutos”.¹⁶⁴ Al cierre de este Informe, el Reglamento aún se encontraría pendiente.

Otro aspecto relevante es que el CPT no cuenta con personalidad jurídica propia. Esto, según indica el primer Informe Anual de la institución, limita el ejercicio de su autonomía y exige la coordinación eficiente con el INDH para poder realizar una serie de labores, especialmente aquellas de carácter administrativo.¹⁶⁵ Al respecto, la experta del Comité Javiera Canessa, reconoce que si bien el Instituto y cada una de sus unidades han hecho un “tremendo esfuerzo desde el inicio del Comité por responder de forma oportuna a nuestros requerimientos, [la dependencia administrativa] impacta finalmente en el ejercicio de la autonomía del Comité, transformándose en un usuario más de los servicios del INDH”.¹⁶⁶

Actualmente, pese a que el Comité detenta los poderes de dirección y mando respecto de su personal de apoyo, la ley delega en el INDH la facultad de contratación.¹⁶⁷ Un ejemplo de ello es que los perfiles de cargo son publicados por el INDH, por lo que deben extremarse las precauciones para que el CPT elija a su personal sin injerencias indebidas¹⁶⁸ y que haya plena claridad de que los funcionarios del Comité están subordinados jerárquicamente a este.

Como se mencionó previamente, otra de las atribuciones que están sujetas a la consideración y/o aprobación del Consejo del INDH son las acciones de capacitación, formación y sensibilización, las que deben realizarse “a través del Instituto”. También, al no contar con personalidad

¹⁶² Artículo 19, letra c) del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.

¹⁶³ Comité para la Prevención de la Tortura. *Segundo Informe Anual 2021/2022: Prevención de la tortura y situación de las personas privadas de libertad en Chile*, 2022, p. 242.

¹⁶⁴ Entrevista a Sebastián Cabezas, 15 de junio de 2023.

¹⁶⁵ Comité para la Prevención de la Tortura, *Primer Informe Anual 2020: Prevención de la tortura y situación de las personas privadas de libertad en Chile*, 2021, p. 32.

¹⁶⁶ Entrevista a Javiera Canessa, experta del área salud y encargada del área Salud Mental del CPT, 4 de julio de 2023.

¹⁶⁷ Artículo 5, inciso 6º de la Ley 21.154.

¹⁶⁸ ACNUDH, *El papel de los Mecanismos Nacionales de Prevención, Guía Práctica: Serie de capacitación profesional N°21*, 2018, p. 17.

jurídica, los convenios de colaboración deben ser propuestos previamente al Instituto y firmados tanto por esta entidad como por el CPT, lo cual ha acarreado ciertos retrasos como ocurrió con el único convenio firmado, realizado con el MNPT de Argentina.

El presidente del Comité destaca que la dependencia administrativa con el INDH otorga también oportunidades en cuanto “permite al equipo concentrarse únicamente en la operación, acá no hay personas preocupadas de cuestiones administrativas que no tienen que ver con la ejecución del mandato y eso también es un plus”.¹⁶⁹ Para resolver estos aspectos administrativos se ha avanzado en un trabajo de coordinación interinstitucional entre ambos órganos, que ha permitido establecer flujos relacionados con contrataciones, personal, y licitaciones, así como de derivación de denuncias, convenios y capacitaciones, coordinación con jefas y jefes regionales del INDH en las visitas o a propósito de casos; colaboración y coordinación en Mesas Interinstitucionales.¹⁷⁰

Por último, uno de los aspectos fundamentales para proteger la autonomía del CPT es la necesaria delimitación de los mandatos legales de ambos órganos, en cuanto las facultades del CPT son de carácter preventivo y las del INDH principalmente de carácter reactivo. Sobre este punto, el exconsejero Ljubetic señaló que “una cuestión que va a rondar siempre es la sinuosa frontera entre la actividad contra la tortura” del Comité de Expertos y el INDH.¹⁷¹ Para evitar la confusión de funciones, el experto Francisco Maffioletti hace énfasis de que esto sea definido en los Estatutos, en cuanto considera que “para que las cosas no pasen por voluntades, tiene que haber una definición de estatutos y de reglamentos como marco jurídico que nos permita interpretar esas situaciones bajo ese prisma”.¹⁷²

Asimismo, el trabajo coordinado entre ambos órganos no sólo sería provechoso sino que necesario. Para Sebastián Cabezas, “lo cierto es que entre prevención y protección hay un vínculo indisoluble y que es fundamental.”¹⁷³ Esto se ha manifestado a propósito de la colaboración con las sedes regionales del INDH para facilitar la futura expansión e instalación

¹⁶⁹ Entrevista a Sebastián Cabezas, 15 de junio de 2023.

¹⁷⁰ Comité para la Prevención de la Tortura, *Informe Semestral de Gestión, primer semestre 2022*, p. 6. Solicitud de acceso a la información pública N° CO001T0001878, de 26 de abril de 2023.

¹⁷¹ Acta del Consejo del INDH, Sesión ordinaria N° 710 de 09 de enero de 2023, p. 11.

¹⁷² Entrevista a Francisco Maffioletti, experto del área derechos humanos, encargado del área Niñez y Adolescencia del CPT, 24 de mayo de 2023.

¹⁷³ Entrevista a Sebastián Cabezas, 15 de junio de 2023.

del MNPT en todo el territorio nacional, atendiendo que los recintos que debe monitorear el CPT se han estimado en más de 3.000.

Ahora bien, respecto a la coordinación con la Defensoría de la Niñez, los expertos reconocen que ha habido un diálogo bastante regular, especialmente, sobre la situación de las madres privadas de libertad que tienen hijos lactantes y que se han realizado reuniones para coordinar algunas visitas a los centros residenciales, pero aún hay espacios de mejora. Por otra parte, destacan la coordinación con otras instituciones como la Fiscalía Judicial de la Corte de Apelaciones y de la Corte Suprema, la División de Gestión y Modernización de las Policías de la Subsecretaría de Interior, la Subsecretaría de Prevención del Delito, Carabineros de Chile, Policía de Investigaciones de Chile, entre otros.

2.3.2. Autonomía financiera del Comité

En la edición anterior de este *Informe*¹⁷⁴ se dio cuenta del limitado presupuesto del CPT, el cual se consigna en una línea presupuestaria distinta a la del Instituto y corresponde a un 8,97% del presupuesto total asignado al INDH en la Ley de Presupuestos 2023.¹⁷⁵ Si bien el financiamiento del Comité ha aumentado anualmente¹⁷⁶ y ha permitido su instalación y funcionamiento, para Sebastián Cabezas “los recursos que tenemos para la ejecución de nuestro mandato son insuficientes. Sería óptimo dar un salto y tener muchos más recursos para poder dar cumplimiento a nuestro mandato”.¹⁷⁷ Esto es de especial relevancia ya que el Comité se ha dado un plazo de dos años para disponer de presencia en cinco macrozonas y un plazo de cinco años para contar con un equipo en las capitales regionales de todo el territorio nacional.¹⁷⁸

Algunos expertos mencionan otras dificultades en materia presupuestaria, ya que, al no tener personalidad jurídica, el presupuesto lo recibe el INDH y lo administra el CPT. Uno de los expertos del Comité señala que “eso puede significar que si la directora o el director tiene una mirada distinta de la del Comité, te puede presionar por la vía de los recursos.”¹⁷⁹ En el mismo sentido, Francisco Maffioletti reconoce que en lo que se refiere al INDH “siempre va a estar abierta la posibilidad de opinar e incluso hasta

¹⁷⁴ *Informe 2022*, p. 413.

¹⁷⁵ Porcentaje de elaboración propia en base a la Ley de Presupuesto 2023, partida 50, capítulo 01, programa 03, glosas 16 y 25.

¹⁷⁶ La Ley de Presupuesto le asignó M\$923.842 el año 2021, M\$964.491 el año 2022 y M\$1.265.067 el año 2023.

¹⁷⁷ Entrevista a Sebastián Cabezas, 15 de junio de 2023.

¹⁷⁸ Comité para la Prevención de la Tortura, *Segundo Informe Anual 2021/2022: Prevención de la tortura y situación de las personas privadas de libertad en Chile*, 2022, p. 250.

¹⁷⁹ Entrevista a experto/a del Comité, junio de 2023.

cuestionar alguna medidas o decisiones que nosotros podamos tomar”.¹⁸⁰ Por ello, advierte que la autonomía presupuestaria estaría “en el papel, pero en la práctica uno empieza a ver que hay ciertas dificultades”, señalando que espera que en los próximos años el CPT pueda ir de forma individual a gestionar el presupuesto a la DIPRES.¹⁸¹

Para los expertos y expertas del Comité, uno de los momentos más complejos, en cuanto al financiamiento, se produjo cuando la Cámara de Diputados rechazó el presupuesto del INDH. El Presidente del Comité señaló al respecto: “nosotros somos una línea dentro del presupuesto del Instituto, por lo tanto, el rechazo de su presupuesto era también el rechazo de nuestro presupuesto”. Refiere que la principal preocupación fue “una cuestión más de fondo, que era cómo tan livianamente parte de los parlamentarios que propiciaban esta situación, incumplían obligaciones que internacionalmente asumió el Estado de Chile”.¹⁸² En efecto, la denegación de presupuesto al CPT podría haber constituido un incumplimiento del artículo 18 N.º 3 del OPCAT, ratificado por el Estado de Chile en 2008. Agrega que desde el Comité “esperamos que este año no vuelva a suceder, porque sería una alerta grave respecto de una cuestión esencial en un Estado democrático de Derecho, de tener órganos autónomos de derechos humanos que puedan ejecutar la actividad autónomamente.”¹⁸³

2.3.3. Pluralismo al interior del Comité

El OPCAT exige que la composición de los MNPT prevea todas las garantías necesarias de la independencia de su personal, en particular una representación pluralista de la sociedad civil. Los expertos y expertas concuerdan que el proceso de elección del Comité de Expertos, a través de Alta Dirección Pública, garantiza la autonomía del órgano por medio de la exigencia de suficiente conocimiento técnico y especialización. De todas formas, algunos de ellos advierten que el requisito de que los candidatos y candidatas sean aprobados por el Consejo del INDH impidió que algunas personas con amplia trayectoria en la materia fueran seleccionadas.

Respecto al pluralismo al interior del Comité de Expertos, uno de ellos señala que “hay claramente una mayoría de una determinada sensibilidad política. Pensar que las decisiones y acciones del Comité no tienen un componente político es iluso, ya que es un órgano político, pero desde

¹⁸⁰ Entrevista a Francisco Maffioletti, 24 de mayo de 2023.

¹⁸¹ *Ibíd.*

¹⁸² Entrevista a Sebastián Cabezas. Véase también *El Mercurio*, *Carta al Director por parte del Comité de Prevención contra la Tortura: Rechazo al presupuesto del INDH*, 19 de noviembre de 2022.

¹⁸³ Entrevista a Sebastián Cabezas, 15 de junio de 2023.

la Planificación Estratégica decidimos no estar en la contingencia”.¹⁸⁴ Al respecto, advierte que si bien no se han dado situaciones de censura, cuando hay un experto que es minoría puede quedar sujeto a presiones que podrían llegar a constituirla en el futuro. Por otra parte, Sebastián Cabezas reconoce que hay diversidad tanto de trayectorias profesionales de los expertos, como de visiones políticas e institucionales, pero señala que “esas visiones no han sido un obstáculo para que nos pongamos de acuerdo en cuestiones centrales”.¹⁸⁵ Sobre este punto, consideramos prioritario que, en atención a que el Comité sesiona una vez por semana y se levanta acta, estas sean publicadas e incorporen los votos de minoría, para que la ciudadanía tenga acceso a ellas.

2.3.4. Balance sobre la autonomía y seguimiento de recomendaciones

A tres años de la creación del CPT, es posible afirmar que está *ad portas* de culminar su proceso de instalación: cuenta con una sede institucional desde diciembre de 2022; ha aumentado la dotación de su personal;¹⁸⁶ y ha fortalecido sus líneas estratégicas y metodologías de trabajo a través de la Planificación Estratégica. Otros de los principales aspectos a destacar son la homologación del formato de informe de las visitas¹⁸⁷ y la creación de un plan de formación, tanto interna como externa.¹⁸⁸

En ese escenario, en concordancia con el *Informe* anterior, consideramos que el CPT se ajusta a los estándares exigidos tanto en los Principios de París como en el OPCAT, y mantiene autonomía presupuestaria y funcional. No obstante, presenta ciertas dificultades que se relacionan, principalmente, con la facultad de proponer modificaciones legales o reglamentarias en materia de tortura, tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, así como en la aprobación de su Reglamento Interno y la modificación de los Estatutos del INDH. La solución a estas limitaciones, representa uno de los principales aspectos pendientes, que permitirán asegurar la autonomía funcional del CPT y culminar su proceso de instalación, por lo que reiteramos la importancia de dar celeridad a la aprobación de ambas normativas.

Otra de las posibles soluciones a las dificultades operativas derivadas de la dependencia administrativa, es otorgar personalidad jurídica al CPT. Al respecto, si bien el OPCAT no se refiere a ello, los estándares internacio-

¹⁸⁴ Entrevista a experto/a del Comité, junio de 2023.

¹⁸⁵ Entrevista a Sebastián Cabezas, 15 de junio de 2023.

¹⁸⁶ Está compuesto por 7 expertas/os, 1 secretario ejecutivo, 2 coordinadoras, 14 profesionales de apoyo, 1 secretaria y 1 conductor.

¹⁸⁷ Comité para la Prevención de la Tortura. *Segundo Informe Anual 2021/2022: Prevención de la tortura y situación de las personas privadas de libertad en Chile*, 2022, p. 243.

¹⁸⁸ *Ibíd.* p. 248.

nales recomiendan que las INDHs gocen de plena autonomía jurídica,¹⁸⁹ es decir, dotar a la institución de “personalidad jurídica propia para que pueda formular decisiones y actuar de manera independiente”.¹⁹⁰ Resulta evidente que el Instituto cumple con dicho estándar, pero al encontrarse el MNPT radicado en el INDH, a través de una figura *sui generis*, es posible advertir que, en los tres años de funcionamiento del Comité, hay ciertas limitaciones operativas que podrían subsanarse a través de una mayor autonomía jurídica.

Por último, si bien el aumento en el presupuesto destinado al CPT les ha permitido aumentar la dotación de sus funcionarios, este aún resulta insuficiente en atención al desafío institucional de alcanzar la presencia en macrozonas, por lo que es fundamental que el financiamiento continúe en aumento.

3. CONCLUSIONES

Ad portas del aniversario de los 30 años de los Principios de París, es posible advertir que en Chile se ha ido instalando progresivamente una institucionalidad de derechos humanos robusta y dotada de altos niveles de autonomía. La construcción de dicha institucionalidad ha tenido como modelo de referencia los Principios de París, los que han influido considerablemente tanto en el diseño institucional de los órganos que la componen, como en las prácticas institucionales de los mismos. Sin embargo —como se ha intentado mostrar en este capítulo del *Informe*, y en sus versiones anteriores— hay espacio para la mejora, especialmente a la luz de ciertos problemas de la actual configuración institucional, que se han hecho más evidentes con el tiempo. En este sentido, se ha mostrado que en las actuales condiciones políticas, los mecanismos de designación del Consejo del INDH y de la Defensora o Defensor de la Niñez se revelan como problemáticos en la medida en que generan situaciones de vacancia de cargos, así como también de nombramientos que no responden necesariamente a la trayectoria de las candidatas y candidatos, sino a consideraciones esencialmente políticas, y que, en la peor de sus versiones, son ofrecidos como “moneda de cambio”. Por otra parte, dimos cuenta de que la discusión política en torno a la Ley de Presupuesto refleja una creciente y potencial amenaza a la capacidad operativa de los órganos autónomos de derechos humanos,

¹⁸⁹ ONU. *National Human Rights Institutions: A Handbook on the Establishment and Strengthening of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights*, 1995, párr. 70.

¹⁹⁰ ONU, *Instituciones nacionales de derechos humanos: Antecedentes, principios, funciones y responsabilidades*, Serie Capacitación Profesional N° 4 Revista 1, 2010.

al goce de los recursos necesarios para el cumplimiento de su mandato, y a la extensión de sus atribuciones. Esta situación muestra la necesidad de reforzar la autonomía de los órganos de derechos humanos en tanto piezas clave para el funcionamiento del sistema democrático, pero también el imperativo de difundir el trabajo que dichos órganos están realizando, con el fin de acrecentar su legitimidad social y política.

Lo expuesto a lo largo de este capítulo hace aconsejable revisar algunos engranajes institucionales que la práctica ha mostrado desgastados. Ello implica reconsiderar, entre otras cosas, el modo en que los órganos autónomos se vinculan y coordinan entre sí, el nivel formal de autonomía legal de que gozan –y su eventual reconocimiento constitucional–, los mecanismos de designación de las personas que los integran, la estructura territorial necesaria para ejercer su mandato, sus canales de comunicación y difusión, y los mecanismos de articulación con la sociedad civil.

Adicionalmente, hay que considerar la existencia de iniciativas todavía prematuras que impulsan la creación de defensorías temáticas.¹⁹¹ La eventual creación de otros órganos autónomos de derechos humanos hace necesario pensar en las consecuencias que tendría fragmentar la institucionalidad de derechos humanos, y en los posibles modos de coordinación entre esas instituciones. Incluso, podría representar una ocasión para abrir el debate respecto de la conveniencia de mantener un sistema donde convivan múltiples instituciones, o bien de concentrar a todas las defensorías especializadas en un único órgano de derechos humanos que albergue departamentos o relatorías temáticas en su interior. Por último, es importante destacar la necesidad de avanzar en el desarrollo de investigaciones empíricas e interdisciplinarias para una mejor comprensión de los fenómenos que aquí han sido abordados de manera general, desde una perspectiva jurídico-institucional.

RECOMENDACIONES

1. Revisar los mecanismos de designación de autoridades de la DDN y del INDH, para evitar situaciones de vacancia prolongada. Dichos procedimientos deben tener un carácter objetivo, público, transparente, en base al mérito y con participación incidente de la sociedad civil.

¹⁹¹ Véase las resoluciones N° 848 y 851 de la Cámara de Diputados, a través de las cuales solicitaron al Presidente de la República el envío de un proyecto de ley que cree la Defensoría de Personas Mayores.

2. Robustecer la autonomía financiera y el presupuesto anual de los órganos de derechos humanos, asegurando, en especial, la consolidación de los planes estratégicos de expansión territorial de la DDN y del CPT.
3. Fortalecer la publicidad y transparencia de los actos, resoluciones, procedimientos y documentos de los órganos autónomos de derechos humanos y velar por su continua actualización en los portales de transparencia activa.