

PROCESO LEGISLATIVO CON ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS: PANORAMA ACTUAL Y DESAFÍOS¹

Catalina Vargas M.²
Matías Órdenes S.³

SÍNTESIS

El capítulo examina el papel del Congreso Nacional en la verificación de la compatibilidad normativa entre los proyectos de ley que se discuten en ambas Cámaras y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados y vigentes. Se analiza cómo este deber se expresa en el proceso legislativo y cuáles son los actores que inciden en su cumplimiento. La revisión se orienta a comprender hasta qué punto el Congreso asume un rol activo en la integración de estándares internacionales en su labor legislativa, analizando tanto las fortalezas como las limitaciones que presenta el sistema parlamentario chileno en esta materia.

Palabras claves: *Congreso Nacional, comisiones parlamentarias, Biblioteca del Congreso Nacional, Instituto Nacional de Derechos Humanos, obligación de adecuación normativa.*

¹ Agradecemos a los ayudantes del Centro de Derechos Humanos de la Universidad Diego Portales, Juan Chacoff y Rafael Reszczyński, por sus valiosos aportes durante el proceso de elaboración de este capítulo.

² Abogada, licenciada en Ciencias Jurídicas y Sociales, magíster en Derecho Público y Litigación Constitucional, Universidad Diego Portales; LLM en Derecho Internacional, University College of London.

³ Abogado; licenciado en Ciencias Jurídicas, Universidad Finis Terrae.

INTRODUCCIÓN

El Estado de Chile es parte de múltiples tratados internacionales en materia de derechos humanos, tanto de carácter general –en el caso del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH)– y otros centrados en materias o grupos específicos, entre ellos la Convención de Belém do Pará, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW), la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), y la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra las Personas con Discapacidad (CIEDPD). Estos instrumentos convergen en imponer a los Estados la obligación de adecuar su normativa interna para dar cumplimiento a lo que en ellos se establece, lo que implica, por una parte, suprimir normas y prácticas contrarias a los derechos reconocidos y, por otra, la creación de normas y el desarrollo de prácticas que aseguren su libre ejercicio.⁴

El presente capítulo busca dar respuesta a la pregunta de cómo el Congreso Nacional incorpora los tratados y estándares internacionales de derechos humanos en su labor legislativa. Con este fin, el objetivo es examinar el desarrollo del procedimiento legislativo, poniendo especial énfasis tanto en las etapas que lo componen como en los actores que intervienen en ella. Para ello, se llevó a cabo una revisión normativa y doctrinal, se solicitaron antecedentes vía Ley de Transparencia a la Cámara de Diputados, el Senado y la Subsecretaría General de la Presidencia, y se realizaron cuatro entrevistas semiestructuradas a personas pertenecientes a instituciones vinculadas estrechamente con la introducción del enfoque de derechos humanos en la tramitación legislativa.

Este capítulo se organiza en cuatro apartados. El primero introduce la obligación de los Estados de adecuar su normativa interna a los estándares internacionales de derechos humanos; el segundo indaga en la presencia de este estándar en la legislación nacional, el tercero analiza el rol de las comisiones parlamentarias en el proceso de formación de la ley; y el cuarto estudia la incidencia de diversos actores en la incorporación del enfoque de derechos humanos en el proceso legislativo.

⁴ CIDH, *Compendio sobre la obligación de los Estados de adecuar su normativa interna a los Estándares Interamericanos de Derechos Humanos*, 2 de mayo de 2021, párr. 19.

1. LA OBLIGACIÓN INTERNACIONAL DE ADECUAR LA NORMATIVA INTERNA A LOS ESTÁNDARES INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS

El respeto y garantía de los derechos humanos en el ámbito interno exige que un Estado incorpore, en su labor legislativa, los compromisos internacionales asumidos en esta materia. En particular, el artículo 2º de la CADH establece la obligación de adoptar, conforme a los procedimientos constitucionales, “las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos”.

Este apartado tiene como propósito analizar su sentido y alcance de esa obligación a partir de la interpretación que la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha realizado de la norma convencional y su conexión con la figura del control de convencionalidad.

La Corte IDH ha dispuesto que el artículo 2 de la CADH “implica la adopción de medidas en dos vertientes. Por una parte, la supresión de las normas y prácticas de cualquier naturaleza que entrañen violación a las garantías previstas en la Convención. Por la otra, la expedición de normas”.⁵ Según Ferrer Mac-Gregor y Pelayo Möller esta disposición no solo obliga a adoptar medidas legislativas que garanticen el ejercicio de los derechos consagrados en dicha Convención, sino también implica abstenerse de promulgar aquellas que impidan su libre ejercicio, así como evitar la derogación o modificación de las normas que los resguarden.⁶

Esta interpretación de corte general ha servido para identificar situaciones en las que los Estados han incumplido sus obligaciones y, además, para ordenar medidas de reparación de orden legislativo o de otra naturaleza, que permitan dar efectividad a los derechos y libertades que hayan sido vulnerados en un caso particular.⁷

En este sentido, la Corte IDH ha sentenciado que los Estados parte “no pueden dictar medidas que violen los derechos y libertades contenidas en ella”⁸ ni dejar de adoptar las medidas necesarias –sean legislativas o de otro tipo– para hacer efectivos y garantizar su libre y pleno ejercicio.⁹ Asimismo, la obligación comprende la abstención de dictar normas que indirectamente conduzcan a su vulneración.¹⁰

⁵ Corte IDH, *caso Castillo Petruzzi y otros contra Perú*, 30 de mayo de 1999, párr. 207.

⁶ Eduardo Ferrer Mac-Gregor y Carlos María Pelayo Möller, *Las obligaciones generales de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Deber de respeto, garantía y adecuación de derecho interno)*, Ciudad de México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2017, p. 81.

⁷ *Ibid.*

⁸ Corte IDH, *caso Suárez Rosero contra Ecuador*, 12 de noviembre de 1997, párr. 97.

⁹ Corte IDH, *caso Cesti Hurtado contra Perú*, 29 de septiembre de 1999, párr. 166.

¹⁰ Corte IDH, *caso Cantoral Benavides contra Perú*, 18 de agosto de 2000, párr. 177. Opinión Consultiva OC-14/94 de 9 de diciembre de 1994, párr. 36.

De igual modo, la Corte IDH ha establecido que las medidas que adopte el Estado deben ser efectivas, es decir, que se deben tomar todas las medidas que resulten necesarias para que lo mandado por la CADH sea realmente cumplido en el orden interno.¹¹ Con este propósito ha definido que la obligación de adaptar la legislación interna es una obligación de resultado,¹² por lo que una norma –por mejor elaborada que sea– no estará cumpliendo con los estándares si no garantiza los derechos y libertades, que las medidas legislativas deben hacer efectivos, de acuerdo al artículo 2 de la CADH.¹³

La jurisprudencia interamericana ha señalado, también, que esta obligación alcanza a la supresión de normas y prácticas de cualquier naturaleza que impliquen la violación de las garantías previstas en la CADH, así como a la expedición de normas y el desarrollo de prácticas tendientes a la observancia efectiva de estas,¹⁴ de tal manera que el cumplimiento del mandato convencional pueda aplicarse en otros poderes u órganos del Estado.¹⁵

Asimismo, en el caso *La Cantuta vs. Perú*, la Corte IDH subrayó que –dado que el artículo 2 de la Convención no define cuáles son las medidas que se deben tomar para la adecuación normativa interna con miras al resguardo de los derechos y libertades– se deben adoptar medidas en dos vertientes: a) la supresión de normas y prácticas de cualquier tipo que impliquen la violación de las garantías previstas en la CADH, que desconozcan los derechos allí reconocidos o que obstaculicen su pleno ejercicio, y b) la expedición de normas y desarrollo de prácticas conducentes al efectivo resguardo de sus garantías.¹⁶

A través de su desarrollo jurisprudencial, la Corte IDH, precisa que para el cumplimiento de esta obligación no basta con que los Estados adopten medidas–legislativas o de otro orden– que garanticen el ejercicio de esos derechos, sino que, además, deben abstenerse de promulgar leyes que impidan su ejercicio y, a su vez evitar la derogación o modificación de las normativas que los resguarden.

En este punto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha señalado que el sentido y alcance de la obligación de los Estados de adecuar la normativa interna, políticas y prácticas a los estándares

¹¹ Corte IDH, *caso Garrido y Baigorria contra Argentina*, 27 de agosto de 1998, párrs. 68 y 69.

¹² Corte IDH, *caso Caesar contra Trinidad y Tobago*, 11 de marzo de 2005, párr. 93.

¹³ Ferrer Mac-Gregor y Pelayo Möller, op. cit., p. 85.

¹⁴ Corte IDH, *caso Durand y Ugarte contra Perú*, 16 de agosto del 2000, párr. 137.

¹⁵ Ferrer Mac-Gregor y Pelayo Möller, op. cit., p. 86.

¹⁶ Corte IDH, *caso La Cantuta contra Perú*, 30 de noviembre de 2007, párr. 172.

interamericanos se ha desarrollado a través de la doctrina del control de convencionalidad. Esta consiste en verificar la compatibilidad de las normas y demás prácticas internas con las obligaciones interamericanas en materia de derechos humanos que emanan de la CADH, de la jurisprudencia de la propia Corte IDH y de los demás tratados interamericanos de los que el Estado sea parte.¹⁷

La evolución jurisprudencial del sentido y alcance del concepto de control de convencionalidad ha sido decisiva para precisar los organismos que tienen como obligación realizarlo. Inicialmente, la Corte IDH lo circunscribió exclusivamente al Poder Judicial.¹⁸ Posteriormente incluyó a “sus órganos”,¹⁹ “los jueces y órganos vinculados con la administración de justicia”,²⁰ y “jueces y órganos vinculados con la administración de justicia en todos los niveles”,²¹ para finalmente establecer que toda autoridad pública debe ejercer dicho control²² marcando un punto de quiebre en la determinación de su sentido y alcance.

Para efectos de este capítulo, la sentencia del *caso Gelman vs. Uruguay* es de capital importancia, pues extendió la obligación del ejercicio de control de convencionalidad a toda autoridad pública –que incluye a las y los parlamentarios– en el ámbito de sus competencias.²³

Con ello, la Corte IDH reafirma la importancia del respeto de los derechos humanos como límite al legislador en la elaboración y emisión de normas:

La sola existencia de un régimen democrático no garantiza, *per se*, el permanente respeto del Derecho Internacional, incluyendo el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (...). [L]a existencia de un verdadero régimen democrático está determinada por sus características tanto formales como sustanciales, por lo que, particularmente en casos de graves violaciones a las normas del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, la protección de los derechos humanos constituye un límite infranqueable a la

¹⁷ Corte IDH, *Cuadernillo de jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos N° 7: Control de convencionalidad*, 2019, p. 7.

¹⁸ Corte IDH, *caso Almonacid Arellano y otros contra Chile*, 26 de septiembre de 2006, párr. 124.

¹⁹ Corte IDH, *caso Trabajadores cesados del Congreso contra Perú*, 24 de noviembre de 2006, párr. 128.

²⁰ Corte IDH, *caso Cabrera García y Montiel Flores contra México*, 26 de noviembre de 2010, párr. 225.

²¹ Corte IDH, *caso Comunidad Garífuna de Punta Piedra y sus miembros contra Honduras*, 8 de octubre de 2015, párr. 346.

²² Corte IDH, *caso Gelman contra Uruguay*, 24 de febrero de 2011, párr. 193.

²³ Constanza Núñez, *Control de convencionalidad: Teoría y aplicación en Chile*, Cuadernos del Tribunal Constitucional, N° 50, 2015, pp. 42-43.

regla de mayorías, es decir, a la esfera de lo “susceptible de ser decidido” por parte de las mayorías en instancias democráticas.²⁴

En consecuencia, el límite de la decisión democrática reside, esencialmente, en dos pilares: la tutela de los derechos humanos y la sujeción de los poderes públicos a la ley.²⁵

En el mismo sentido, la Corte IDH en el caso *Trabajadores cesados del Congreso vs. Perú* señaló que el examen de compatibilidad interno debe realizarse *ex officio*, es decir, sin necesidad de que exista petición expresa. Ello implica que las autoridades –en este caso los miembros del Poder Legislativo– deben conocer el contenido y alcance de las normas de derechos humanos y aplicarlas cuando sea necesario, sin desconocer presupuestos formales y materiales de admisibilidad y procedencia de las acciones.²⁶ La Corte señala, además, que su realización es obligatoria “tanto en la emisión y aplicación de normas, en cuanto a su validez y compatibilidad con la Convención”,²⁷ con el fin de evitar “promulgar aquellas leyes que impidan el libre ejercicio de estos derechos”²⁸ y, a la vez, determina “que se supriman o modifiquen las leyes que los protegen”²⁹ y la “expedición de normas y el desarrollo de prácticas conducentes a la efectiva observancia de dichas garantías”.³⁰

En síntesis, el desarrollo de la jurisprudencia de la Corte IDH en torno a la obligación de adecuar la normativa interna a estándares internacionales de derechos humanos y al control de convencionalidad, demuestra que el Estado de Chile, a través del Congreso Nacional, tiene la obligación de incorporar el enfoque de derechos humanos en su labor legislativa. La recepción de la normativa y jurisprudencia internacional en esta materia aporta principios que guían la actuación del Estado y de sus poderes, los cuales, a su vez, se traducen en derechos subjetivos exigibles frente a las autoridades.³¹ En consecuencia, corresponde al Congreso verificar, en el curso de proceso legislativo, que los proyectos de ley se ajustan o no a

²⁴ Corte IDH, *caso Gelman contra Uruguay*, op. cit., párr. 239.

²⁵ Núñez, op. cit., pp. 48-49.

²⁶ CIDH, op. cit., párr. 47.

²⁷ Corte IDH, *caso Gelman contra Uruguay*, Supervisión de cumplimiento de sentencia, 20 de marzo de 2013, párr. 69.

²⁸ Corte IDH, *caso Atala Ríffo y Niñas contra Chile*, 24 de febrero de 2012, párr. 279.

²⁹ Corte IDH, *caso Castillo Petrucci y otros contra Perú*, 30 de mayo de 1999, párr. 207.

³⁰ Corte IDH, *caso Cantoral Benavides contra Perú*, 18 de agosto del 2000, párr. 178. En el mismo sentido, Corte IDH, *caso La Cantuta contra Perú*, 30 de noviembre de 2007, párr. 172.

³¹ Claudio Nash “Control de convencionalidad. Precisiones conceptuales y desafíos a la luz de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, año XIX, Bogotá, 2013, p. 503.

estándares y tratados internacionales de derechos humanos ratificados y vigentes, con el fin de dar cumplimiento a sus obligaciones internacionales y evitar incurrir en responsabilidad internacional.

2. REVISIÓN NORMATIVA Y PRÁCTICA INSTITUCIONAL EN EL INICIO DEL PROCESO LEGISLATIVO

Luego de examinar los estándares internacionales y el desarrollo jurisprudencial del control de convencionalidad, corresponde analizar cómo estas obligaciones se reflejan en el trabajo del poder Legislativo. Esta sección se concentra en la fase inicial del proceso de formación de la ley con el propósito de indagar si existen normas o prácticas que permitan verificar la compatibilidad de las iniciativas legislativas con tratados y estándares internacionales de derechos humanos. Para ello, se consideran tanto la legislación parlamentaria vigente como la práctica institucional observada en el Congreso Nacional.

2.1. Revisión normativa

Los proyectos de ley se ingresan en la Oficina de Partes de la Corporación (Senado o Cámara de Diputados) y se registran para efectos de tramitación. Una vez presentada una moción o mensaje, la Secretaría Técnica de la Cámara correspondiente efectúa un examen o control de admisibilidad³² cuyo objetivo es verificar que la iniciativa cumpla los requisitos constitucionales y legales para ser admitida a tramitación. En esta instancia se revisa que la iniciativa sea presentada por escrito y firmada; que indique su objeto y fundamentos; que se adjunte un informe técnico que justifique la necesidad de legislar; que se identifiquen las normas vigentes que se verán afectadas por la iniciativa y su relación con la normativa nacional; y que incorpore antecedentes que faciliten su comprensión. En el caso de los mensajes del Ejecutivo, debe acompañarse además un informe financiero si la ley genera gasto fiscal.³³ De este diseño, de carácter eminentemente formal, se observa que el examen de admisibilidad no contempla una evaluación desde una perspectiva de derechos humanos.

2.2. Análisis de la práctica institucional

De acuerdo con la información obtenida por Ley de Transparencia, la Cámara de Diputadas y Diputados no cuenta con un órgano especializado

³² Alan Bronfman, Eduardo Cordero y Eduardo Aldunate, *Derecho parlamentario chileno. Funciones y atribuciones del Congreso Nacional*, Santiago, Legal Publishing, Thomson Reuters, 2013, p. 198.

³³ Cámara de Diputados, *Reglamento*, artículos 10 a 13.

que se encargue de analizar, interpretar o evaluar la compatibilidad de los proyectos de ley con tratados internacionales de derechos humanos en el proceso de formación de la ley”.³⁴ Dichas funciones se llevan a cabo al interior de las comisiones legislativas, a instancia de los integrantes de la Comisión, de los representantes del Gobierno participantes en el proceso legislativo, de expertos invitados o de las organizaciones de la sociedad civil.³⁵

El Senado entrega una respuesta similar, señalando que tampoco existen instancias formales para interpretar o evaluar la compatibilidad de los proyectos de ley con tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Chile, en el marco del proceso de formación de la ley.”³⁶

Precisa, sin embargo, que en el trabajo desarrollado en sus comisiones, los proyectos de ley y de reforma constitucional pueden ser examinados en relación con el ordenamiento jurídico vigente, incluyendo –cuando corresponda– la revisión de su coherencia con tratados internacionales de derechos humanos ratificados y vigentes. Este análisis –aclara la respuesta del Senado– puede ser complementado con informes técnicos elaborados por la Biblioteca del Congreso Nacional o por la Oficina de Estudios y Análisis Legislativo del Senado.³⁷

Se constata, en consecuencia, que el Congreso Nacional carece de mecanismos institucionalizados que verifiquen dicha compatibilidad. Tal evaluación se realiza, en la práctica, en el contexto del trabajo de las comisiones parlamentarias.

3. LAS COMISIONES PARLAMENTARIAS COMO ESPACIOS DE INTERPRETACIÓN

En base a lo señalado, resulta indispensable analizar el rol de las comisiones parlamentarias, dado que, en la práctica, constituyen el espacio donde se examina la compatibilidad de los proyectos de ley a la luz de tratados internacionales de derechos humanos.

Las comisiones parlamentarias permanentes son “la piedra angular del trabajo legislativo”,³⁸ las instancias donde comienza el debate sustancial de un proyecto de ley, se examinan sus contenidos, se escuchan las distintas

³⁴ Cámara de Diputados, *Respuesta a solicitud de transparencia*, N° folio CD001W13391, de 30 de junio de 2025.

³⁵ *Ibid.*

³⁶ Senado de la República de Chile, *Respuesta a solicitud de transparencia*, N° folio ID 56263, de 2 de julio de 2025.

³⁷ *Ibid.*

³⁸ Sebastián Soto, *Congreso Nacional y proceso legislativo. Teoría y práctica*, Santiago, Legal Publishing, Thomson Reuters, 2015, p. 53.

opiniones y se introducen modificaciones. No solo desempeñan un rol técnico, sino que, además, son un espacio de deliberación política, donde se generan los acuerdos que posteriormente son ratificados por la sala.

Según se desprende de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional y de los reglamentos de ambas Cámaras, el examen de un proyecto de ley puede encomendarse a una o más comisiones en caso de que resulte necesario.³⁹

Las comisiones se diferencian –atendiendo a un criterio de temporalidad en su funcionamiento– entre permanentes y especiales, y se organizan según temáticas, utilizando una lógica similar a la de los ministerios.⁴⁰ La Cámara de Diputados cuenta con 28 comisiones permanentes⁴¹ y el Senado con 27,⁴² integradas por un número variable y acotado de parlamentarios,⁴³ en razón de su experiencia y conocimientos en materias específicas, asumiendo un rol central en el análisis de proyectos de ley y otros asuntos encomendados.⁴⁴

El método para la determinación de sus integrantes varía según la corporación de que se trate. En el caso de la Cámara de Diputados, su Reglamento establece que los partidos políticos tendrán en cada comisión una representación proporcional a la cantidad de escaños que posean.⁴⁵ En cuanto al Senado, sus miembros son elegidos a propuesta de la presidencia de la Corporación y durarán en sus cargos por todo el periodo legislativo.⁴⁶

El que cada comisión sea integrada por pocos parlamentarios y parlamentarias posibilita un trabajo reflexivo e informado, donde pueden analizar con esmero las implicancias de las iniciativas sometidas a su conocimiento, propiciando un debate y deliberación de mayor calidad argumentativa.

³⁹ Véanse los artículos 18 de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional; 233 del Reglamento de la Cámara de Diputados; y 28 del Reglamento del Senado.

⁴⁰ Sebastián Soto, op. cit., pp. 53-55. Asimismo, el Reglamento de la Cámara de Diputados las define en el artículo 1 N° 1 como “un organismo colegiado compuesto de un número determinado de diputados y, excepcionalmente, por diputados y senadores, cuya función primordial es el estudio pormenorizado y especializado de cada uno de los proyectos de ley y de las materias que, por disposición de este reglamento, son sometidas a su conocimiento.”

⁴¹ Cámara de Diputados, *Reglamento*, art. 216.

⁴² Senado de la República de Chile, *Reglamento*, art. 27.

⁴³ Están compuestas por 13 diputados y 5 senadores, respectivamente. Véase Cámara de Diputados, *Reglamento*, art. 216 y Senado de la República de Chile, *Reglamento*, art. 29.

⁴⁴ Soto, op. cit., p. 55.

⁴⁵ La cantidad se determina según un coeficiente fijo obtenido de la división del total de los cargos de todas las comisiones por la cantidad de diputados de cada partido. Véase Cámara de Diputados, *Reglamento*, art. 216.

⁴⁶ Senado de la República de Chile, *Reglamento*, artículo 30.

Las amplias facultades que les confieren los Reglamentos de ambas Cámaras y la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional refuerzan su carácter técnico, incluyendo la capacidad de recopilar antecedentes relevantes que sirvan de base para informar a la comisión correspondiente. Además, contemplan la solicitud de comparencias de funcionarios públicos y la asesoría de expertos y otros actores relevantes, con el fin de esclarecer el debate respecto de una determinada materia.

En suma, el trabajo de las comisiones parlamentarias constituye el principal espacio donde se realiza, en la práctica, el análisis de compatibilidad normativa de un proyecto de ley con los tratados internacionales de derechos humanos. Este ejercicio permite advertir a los parlamentarios, durante el estudio de una iniciativa, aquellas disposiciones que podrían no ajustarse o vulnerar dichos estándares.⁴⁷ Ello reviste particular importancia, pues al no existir la obligación expresa de efectuar este control a nivel interno-, es en el debate de las comisiones la instancia propicia para corroborar que las obligaciones internacionales asumidas por el Estado chileno, que vinculan a todos sus órganos, incluido el Congreso Nacional, se lleven a cabo.

4. ACTORES QUE INCIDEN EN LA INCORPORACIÓN DE ESTÁNDARES INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS EN EL PROCESO LEGISLATIVO

Este apartado examina a los actores que colaboran en el trabajo de las comisiones parlamentarias durante el análisis de compatibilidad de un proyecto de ley con los estándares de derechos humanos. El propósito es identificar sus métodos de incidencia, el grado de influencia en el debate y deliberación legislativa, y la manera en que contribuyen a la incorporación de los estándares internacionales en el proceso de discusión de los proyectos.

Para efectos metodológicos, se distinguirán dos grandes categorías de actores. Por una parte, los organismos gubernamentales: Ministerio Secretaría General de la Presidencia (MIN SEGPRES), Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUS DDHH), la Subsecretaría de Derechos Humanos (SUB DDHH) y la División de Derechos Humanos del Ministerio de Relaciones Exteriores (MINREL DDHH). Por otra, las entidades técnicas: el Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH) y la Biblioteca del Congreso Nacional (BCN).

4.1. Organismos gubernamentales

⁴⁷ Jaime Rojas, *El Control de Convencionalidad de la función Legislativa a la luz de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, Trabajo Fin de Máster en Estudios Avanzados en Derechos Humanos, Universidad Carlos III de Madrid, p. 121.

El Poder Ejecutivo, en su calidad de colegislador, cumple un papel central en la adecuación de la normativa interna a los compromisos internacionales de derechos humanos. En lo que sigue, se analizarán las funciones, competencias y limitaciones principales que inciden en el proceso legislativo desde esta perspectiva.

4.1.1 Ministerio Secretaría General de la Presidencia

Este Ministerio cumple un rol de coordinación y asesoría respecto al presidente de la República y sus ministros, proporcionando análisis e información político-técnica clave para el desarrollo y seguimiento de la agenda legislativa.⁴⁸

La División Jurídico-Legislativa está encargada de asesorar jurídicamente al presidente en la elaboración de la agenda legislativa del Gobierno y en la redacción, revisión y estudio de los anteproyectos, para lo cual dispone de un Instructivo que regula de manera sucinta los contenidos de un proyecto de ley y la revisión de aspectos formales.⁴⁹ Eso sí, se menciona expresamente que, en los casos en que los proyectos de ley deban ser objeto de Consulta Indígena, el Ministerio “podrá pronunciarse acerca de la necesidad de someterlo a tal Consulta” en los términos definidos en el artículo 6 del Convenio 169 de la OIT. Esta mención específica constituye un ejemplo concreto de cómo se introducen estándares internacionales de derechos humanos en el proceso legislativo. Asimismo, deja en evidencia la necesidad de considerar los tratados sobre derechos humanos ratificados y vigentes al momento de elaborar un proyecto de ley, cuando las medidas legislativas puedan afectar los derechos y libertades reconocidos por dichos tratados, no tan solo en relación con los pueblos indígenas, sino también respecto de diversos grupos específicos como las mujeres, niñas, niños y adolescentes, los adultos mayores, las personas privadas de libertad, los migrantes, las disidencias sexuales, entre otros.⁵⁰

⁴⁸ Ley 18.993.

⁴⁹ Instructivo Presidencial que entrega directrices sobre elaboración y tramitación de proyectos de ley e indicaciones, 14 de marzo de 2016.

⁵⁰ Rojas, op. cit., pp. 118-119. Es del caso mencionar que la legislación chilena no cuenta con un procedimiento para la realización de la consulta previa cuando se trata de iniciativas legislativas emanadas del Congreso Nacional. Sin embargo, el Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya, se ha referido al deber de consulta indígena del Congreso como algo distinto y separado del Ejecutivo en esta materia. De hecho, en un informe dirigido al Estado de Chile, señaló en forma expresa que, aparte del proceso de consulta iniciado por el Ejecutivo en relación al reconocimiento constitucional “corresponde al mismo Congreso el deber de consultar con los pueblos indígenas del país el proyecto de reforma constitucional en materia indígena” (N.N.U.U./Consejo DD. HH 2009b, párr. 17). De hecho, el relator especial hizo extensivas las recomendaciones contenidas en el informe citado “a los procesos de consulta

4.1.2. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

Por mandato legal, este Ministerio colabora con el presidente de la República en la promoción y protección de derechos humanos. En particular, está facultado para “realizar el estudio crítico de la normativa interna a la luz del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y proponer al Presidente de la República las reformas que en tal sentido estime pertinentes”.⁵¹ Con este propósito, el Ministerio es asistido por la Subsecretaría de Derechos Humanos que colabora en la revisión crítica de la normativa y formula propuestas de reformas para adecuarla a los tratados internacionales de derechos humanos ratificados y vigentes.⁵²

Sin embargo, se observa una limitación importante respecto a la efectividad de este mandato. Se ha señalado que la información que el Ministerio y la Subsecretaría pueden proveer para la elaboración de un mensaje presidencial, orientada al respeto de las obligaciones internacionales de derechos humanos, puede no tener impacto alguno, pues será una decisión exclusiva del presidente de la República presentar –o no– un mensaje al Congreso sobre la materia propuesta por esos organismos.⁵³ Esto restringe significativamente la capacidad de incidencia conjunta de esas entidades en la incorporación del enfoque de derechos humanos en materia legislativa.

4.1.3 Subsecretaría de Derechos Humanos

Además de asistir al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos en la tarea de adecuar la legislación a los compromisos internacionales de derechos humanos, la Subsecretaría asesora a otros ministerios que lo requieran, y también monitorea, apoya y coordina proyectos de interés desde esta perspectiva.⁵⁴ Entre ellos destacan los Planes Nacionales de Derechos

sobre la elaboración de toda medida legislativa, administrativa, reglamentaria o política que afecte directamente los derechos y los intereses de los pueblos indígenas” y no solo a la cuestión de la reforma constitucional (N.N.U.U./Consejo DD. HH 2009b, párr. 13). Véase: José Aylwin (coord.), Matías Meza-Lopehandía y Nancy Yáñez, *Los pueblos indígenas y el derecho*, Santiago, Lom, 2013, p. 400. Para análisis comparado, véase Jaime Rojas, *La consulta previa indígena en el ámbito del Poder Legislativo. Estándar internacional, Chile y experiencia extranjera*, Biblioteca del Congreso Nacional, Asesoría Técnica Parlamentaria, octubre de 2024. https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/36654/2/La_consulta_previa_indigena_en_el_ambito_del_Poder_Legislativo.pdf

⁵¹ Decreto con Fuerza de Ley 3, Ley Orgánica Constitucional del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, artículo 2, letra a).

⁵² Ley 20.885, artículo 8, letra d).

⁵³ Rojas, op. cit., p. 118.

⁵⁴ Cfr. *Informe 2019*, p. 567.

Humanos, el Plan Nacional de Derechos Humanos y Empresas, y el Plan Nacional de Búsqueda de Verdad y Justicia.⁵⁵

No obstante, se advierte la ausencia de parámetros claros que definan en qué circunstancias corresponde activar dicha labor o prestar apoyo a proyectos específicos. Al no existir criterios previamente establecidos, “todo parece descansar en la competencia técnica o en la voluntad de la propia dirección política del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos o la Subsecretaría”.⁵⁶ Esta situación refleja un alto grado de discrecionalidad que podría afectar el ejercicio de esta atribución y la continuidad o coherencia de su intervención en el proceso legislativo.

La elaboración⁵⁷ del Plan Nacional de Derechos Humanos⁵⁸ es un mandato de suma importancia para este capítulo. Este instrumento de política pública se orienta a promover acciones para el ejercicio de los derechos de los habitantes del país, así como la incorporación transversal, en los distintos servicios públicos, del enfoque basado en los derechos humanos en los respectivos planes, acciones y programas.⁵⁹

En el terreno legislativo, el segundo Plan (2022-2025)⁶⁰ se planteó como objetivo “promover la incorporación del enfoque basado en derechos humanos en la función pública, políticas, planes y programas”⁶¹ y, por tanto, en la elaboración de proyectos de ley diseñados por el Ejecutivo y remitidos al Congreso Nacional.⁶²

Para estos efectos, el Ministerio Secretaría General de la Presidencia y su Subsecretaría son los encargados de fijar los lineamientos –cuando corresponda– y remitirlos a todos los ministerios, para lo cual deben:⁶³

1. Enviar anualmente un oficio con sugerencia de incorporación del enfoque de derechos humanos en proyectos de ley que envíe el Ejecutivo al Congreso.
2. Analizar los proyectos de ley ingresados por el Ejecutivo al Congreso para evaluar la incorporación del enfoque y elaborar recomendaciones técnicas.

⁵⁵ Véase el sitio web de la Subsecretaría, <https://www.derechoshumanos.gob.cl/>.

⁵⁶ *Informe 2019*, p. 567.

⁵⁷ Ley 20.885, art. 8, letra c).

⁵⁸ Ley 20.885, art.14 bis.

⁵⁹ Subsecretaría de Derechos Humanos, *Segundo Plan Nacional de Derechos Humanos*, p. 9.

⁶⁰ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, *Decreto Supremo 31: aprueba el Plan Nacional de Derechos Humanos 2022-2025*, 18 de enero de 2023.

⁶¹ Subsecretaría de Derechos Humanos, *Segundo Plan Nacional de Derechos Humanos*, p. 196.

⁶² *Ibid.*

⁶³ *Ibid.*

3. Realizar seguimiento a recomendaciones y elaborar un estudio comparativo con el año anterior para medir el impacto del envío del oficio y las recomendaciones.

Según información solicitada vía transparencia, a julio de 2025, los indicadores de cumplimiento se encontraban en elaboración por parte del Ministerio Secretaría General de la Presidencia y en un proceso de revisión y ajuste en conjunto con las Secretarías de Estado.⁶⁴ En su respuesta la Subsecretaría invocó la causal de secreto o reserva por tratarse de “antecedentes o deliberaciones previas a la adopción de una resolución, medida o política, sin perjuicio que los fundamentos de aquellas sean públicos una vez que sean adoptadas”,⁶⁵ lo que impide evaluar su grado de inclusión en la agenda legislativa del Ejecutivo.

Al cierre de la elaboración de este capítulo (julio de 2025) se constató que los Planes Nacionales de Derechos Humanos se encontraban en proceso de Consulta Ciudadana Virtual.⁶⁶ Esto implica que se inició la actualización del Plan y su sometimiento a consulta sin que estuvieran definidos los criterios del plan anterior y, por ende, su implementación. Esta situación genera una alerta respecto del cumplimiento del mandato de incorporar el enfoque de derechos humanos en la actividad legislativa del Ejecutivo y evidencia un retraso en su cumplimiento.

4.1.4 División de Derechos Humanos del Ministerio de Relaciones Exteriores

Dentro de la regulación de sus atribuciones, esta División no cuenta con un rol formal e institucionalizado en el proceso de elaboración de leyes que involucren materias de derechos humanos.

Su participación se limita, principalmente a tres ámbitos:

1. Emisión de opiniones jurídicas previa solicitud, ya sea de otros ministerios o de unidades internas de la propia Cancillería, como su División Jurídica. En estos casos, la función de la División consiste en contrastar los proyectos de ley con las obligaciones internacionales asumidas por Chile, considerando tanto los tratados ratificados como otros estándares

⁶⁴ Subsecretaría General de la Presidencia, *Respuesta a solicitud de transparencia*, N° folio AF001T0003517, de 2 de julio de 2025.

⁶⁵ Ley 20.285, artículo 21 N° 1, letra b).

⁶⁶ Gobierno de Chile: “Consulta Ciudadana Derechos Humanos Plan Nacional Chile”, 11 de julio de 2025. <https://www.gob.cl/noticias/consulta-ciudadana-derechos-humanos-plan-nacional-chile/>

desarrollados en el derecho internacional de los derechos humanos, incluidos el derecho consuetudinario.

Las solicitudes suelen realizarse por correo electrónico, ocasionalmente por oficio, y pueden provenir de MIN SEGPRES o del ministerio que lidere la iniciativa legislativa.

Con todo, no existe un mecanismo de seguimiento posterior que permita evaluar si estas recomendaciones fueron acogidas, salvo en los casos que el proyecto lleve la firma del propio ministro o ministra de Relaciones Exteriores.⁶⁷

2. Remisión de información al Congreso Nacional. Pese a no contar con un mecanismo formal de coordinación, la División ha implementado la práctica de enviar periódicamente reportes dirigidos a las comisiones de derechos humanos de ambas Cámaras. Estos documentos incluyen los principales resultados y resoluciones del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas; las recomendaciones formuladas por procedimientos especiales durante sus visitas a Chile; los exámenes realizados al país ante órganos de tratados de la ONU; e informes evacuados por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), en particular aquellos relativos al informe de 2020 (publicado en 2022).

Esta información se entrega con carácter meramente informativo, sin incorporar observaciones ni valoraciones adicionales: “estamos fallando en esto”, reconoce un entrevistado.

Asimismo, se solicita a la División asistir e informar a las comisiones parlamentarias sobre estas materias y respecto a las implicancias legislativas derivadas de medidas de reparación de la CIDH, cuyo cumplimiento está todavía pendiente por parte del Estado.⁶⁸

3. Comunicación con otros organismos del Ejecutivo. La División informa oficialmente a MIN SEGPRES y al MINJUS DDHH sobre reformas legales pendientes contenidas en recomendaciones internacionales, con el fin de que sean priorizadas en la agenda legislativa. No obstante, un entrevistado vinculado al trabajo de la División declara que, a pesar de estos esfuerzos, la coordinación institucional en el flujo de información continúa siendo deficiente.⁶⁹

En un intento por subsanar este déficit, en junio de 2023 se presentó una moción suscrita por las diputadas Lorena Frías, Emilia Schneider,

⁶⁷ Entrevista realizada el 10 de julio de 2025.

⁶⁸ Entrevista realizada el 10 de julio de 2025.

⁶⁹ *Ibid.*

Ericka Ñanco y Ximena Ossandón y por el diputado Jorge Guzmán, que propone modificar la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional para regular la remisión, recepción de informes y antecedentes relativos al cumplimiento de tratados internacionales, resoluciones y recomendaciones de los sistemas Interamericano y Universal de derechos humanos.

La iniciativa busca mejorar la cooperación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo en el diseño y ejecución de legislación que permita dar cumplimiento a las obligaciones contraídas por el Estado en materia de Derechos Humanos.⁷⁰ En ese sentido, contempla, por ejemplo, la remisión de informes presentados por Chile ante Órganos internacionales supervisores de tratados, el Examen Periódico Universal (ONU) y otras recomendaciones de sistemas universales y regionales, generando espacios que permitan al Congreso participar en el monitoreo e implementación de obligaciones internacionales.

Si bien son valorables estos esfuerzos, un entrevistado señala que la efectividad de la incorporación de estándares de derechos humanos depende, en última instancia, de la voluntad de los congresistas.⁷¹

4.2. Organismos técnicos

En el marco de la discusión de proyectos de ley, existen organismos técnicos que desempeñan un papel fundamental en lo referido a facilitar la incorporación de estándares internacionales de derechos humanos al trabajo legislativo. Entre estos destacan el Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH) y la Biblioteca del Congreso Nacional (BCN), que con sus actuaciones pretenden incidir en el debate. A través de la utilización de distintos métodos, estos organismos apuestan por aportar antecedentes, evidencia e interpretaciones que permitan al Congreso evaluar la compatibilidad de las diversas iniciativas a la luz de estándares internacionales de derechos humanos.

4.2.1 Instituto Nacional de Derechos Humanos

El INDH desempeña un rol clave en el proceso legislativo chileno, en especial al promover la armonización del ordenamiento jurídico con los estándares internacionales de derechos humanos. A pesar de que su

⁷⁰ Cámara de Diputados, Proyecto de Ley que modifica la Ley N°18.918, orgánica constitucional del Congreso Nacional, para regular la remisión y recepción de informes y antecedentes relativos al cumplimiento de tratados internacionales, así como de resoluciones y recomendaciones originadas en el Sistema Interamericano y en el Sistema Universal de Derechos Humanos, Boletín 16017-17, 14 de junio de 2023, pp. 2-3.

⁷¹ Ibid.

mandato en esta materia no se encuentra plenamente consolidado en la ley, el INDH ha desarrollado diversas estrategias de incidencia ante el Congreso Nacional. Este apartado analiza los mecanismos utilizados, las dificultades enfrentadas y las propuestas recientes orientadas a fortalecer su función legislativa.

Rol legislativo del INDH

La ley que crea el Instituto establece que este debe “[p]romover que la legislación, los reglamentos y las prácticas nacionales se armonicen con los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Chile y que se encuentren vigentes, a fin que su aplicación sea efectiva”.⁷² En este marco resulta fundamental el desarrollo de una relación colaborativa con el Congreso Nacional –a través de distintos métodos de incidencia– orientada, principalmente, a la integración de estándares de derechos humanos en la elaboración y discusión de proyectos de ley y así dar cumplimiento a la obligación de adecuación normativa.

La Unidad de Protección de Derechos, Legislación y Justicia (UPDLJ) –a través del equipo de seguimiento legislativo– se encarga de gestionar la relación del Instituto con los poderes Legislativo y Ejecutivo. Entre sus funciones destacan la elaboración de propuestas para promover que la legislación, los reglamentos y las prácticas nacionales se armonicen con los tratados internacionales de derechos humanos; el diseño y ejecución de un sistema de evaluación y seguimiento legislativo de proyectos de ley y de leyes vigentes, con incidencia en materia de derechos humanos, así como medidas para su adecuación a estándares internacionales.⁷³

Sobre esta base, a continuación, se examinan los métodos y estrategias que utiliza el INDH para incidir en el debate legislativo.

Estrategias de incidencia legislativa Asistencia a comisiones parlamentarias

Una de las principales estrategias de incidencia del Instituto consiste en su participación en comisiones parlamentarias en calidad de órgano experto. Desde su creación, el INDH ha comparecido tanto ante comisiones de la Cámara de Diputados como del Senado, entregando su opinión jurídica sobre proyectos de ley relevantes en materia de derechos humanos. Con este propósito elabora informes con recomendaciones basadas en estándares

⁷² Ley 20.405, artículo 3 N°4.

⁷³ Instituto Nacional de Derechos Humanos, Resolución Exenta N° 121-2020 que aprueba nuevo texto del Reglamento orgánico de estructura y funcionamiento interno del Instituto Nacional de Derechos Humanos, artículo 15.

internacionales que después expone, ante la comisión correspondiente, como posición institucional respecto de la iniciativa en discusión.⁷⁴

No existe un procedimiento formal que regule la asistencia y participación de los funcionarios del Instituto. En la práctica esta ocurre previa invitación formal por parte de los integrantes de las respectivas comisiones, aunque el propio INDH también gestiona su participación.⁷⁵ Cuando los proyectos revisten mayor dificultad, el INDH gestiona reuniones con los parlamentarios con el propósito de dialogar directamente la iniciativa en cuestión.⁷⁶

A modo ilustrativo, el Instituto ha participado en la discusión de la Ley Antiterrorista,⁷⁷ la creación de la Subsecretaría de Derechos Humanos,⁷⁸ la Ley de Identidad de Género,⁷⁹ la Defensoría de la Niñez,⁸⁰ entre otras.

Envío de informes y minutas

Además de la participación en comisiones, el INDH utiliza como mecanismo de incidencia el envío de informes y minutas al Congreso. Pese a que no existe un procedimiento formal que lo regule, en la práctica institucional constituye una vía para expresar la posición del Instituto frente a proyectos de ley en particular.⁸¹

Estos documentos contienen un análisis sobre si la iniciativa se adecua o no a estándares internacionales de derechos humanos, acompañado de recomendaciones concretas. Entre los proyectos de ley respecto de los cuales se ha pronunciado el Instituto, se pueden mencionar los siguientes: el que hace aplicable el Control Preventivo de Identidad desde los 16 años de edad;⁸² el proyecto para fortalecer la protección de las Fuerzas de Orden y Seguridad y de Gendarmería de Chile;⁸³ el que prohíbe agresiones sexuales

⁷⁴ Entrevista realizada el 14 de julio de 2025.

⁷⁵ Ibid.

⁷⁶ Ibid.

⁷⁷ Instituto Nacional de Derechos Humanos, *Informe anual sobre la situación de los derechos humanos en Chile 2014*, Santiago, 2014, p. 304.

⁷⁸ Instituto Nacional de Derechos Humanos, *Informe anual sobre la situación de los derechos humanos en Chile 2017*, Santiago, 2017, pp. 228-229.

⁷⁹ Instituto Nacional de Derechos Humanos, *Informe anual 2014*, op. cit., p. 304.

⁸⁰ Instituto Nacional de Derechos Humanos, *Informe 2017*, op. cit., pp. 228-229.

⁸¹ Entrevista realizada el 14 de julio de 2025.

⁸² Instituto Nacional de Derechos Humanos, *Informe sobre el Proyecto de Ley que Modifica la Ley 20.931 Haciendo Aplicable el Control Preventivo de Identidad desde los 16 años de edad (Boletín N° 11.314-25)*, 20 de agosto de 2018.

⁸³ Instituto Nacional de Derechos Humanos, *Informe sobre el proyecto de ley que modifica el Código Penal y otros cuerpos legales para fortalecer la protección de las Fuerzas de Orden y Seguridad y de Gendarmería de Chile (Boletín N° 13124-07)*, 11 de enero de 2020.

en los procesos de detención policial;⁸⁴ el que prohíbe el uso de armas no letales o menos letales que causen grave daño a la integridad física de las personas en manifestaciones sociales;⁸⁵ el que fija Ley Marco de Cambio Climático,⁸⁶ entre otros.

Incluso cuando el Instituto no ha tenido la posibilidad de intervenir frente a una comisión parlamentaria, puede remitir observaciones por medio de oficios para garantizar que el documento enviado llegue a manos de los integrantes de la comisión respectiva.⁸⁷ Según uno de los entrevistados, cuando los informes se limitan sólo a señalar estándares o normas internacionales, se suele generar resistencia entre los parlamentarios. Por ello han incorporado consideraciones sobre política criminal y datos estadísticos que permitan contextualizar los estándares en casos concretos, lo que ha favorecido su recepción⁸⁸ y puede considerarse una medida destacable en términos de educación en derechos humanos.

Finalmente, la obligación de presentar un Informe Anual ante el Congreso⁸⁹ también constituye una forma adicional de incidencia escrita, en la medida en que cada capítulo concluye con recomendaciones a los tres poderes del Estado, orientadas a alinear la legislación nacional con los instrumentos internacionales de derechos humanos.⁹⁰

Seguimiento legislativo

La tarea de dar seguimiento a proyectos de ley y discusiones relevantes se realiza en forma continua y estratégica. Esto incluye, por un lado, el monitoreo del avance de la tramitación y, por otro, la actualización de las opiniones del Instituto frente al surgimiento de nuevas indicaciones o

⁸⁴ Instituto Nacional de Derechos Humanos, *Informe sobre el proyecto de ley que prohíbe desnudamientos forzados, tocaciones indebidas y otras agresiones sexuales similares en los procesos de detención policial* (Boletín N° 14.234-07), 24 de mayo de 2021.

⁸⁵ Instituto Nacional de Derechos Humanos, *Informe sobre el proyecto de ley que prohíbe el uso de armas no letales o menos letales que causen grave daño a la integridad física de las personas en manifestaciones sociales* (Boletín N° 13.833-07), 26 de julio de 2021.

⁸⁶ Instituto Nacional de Derechos Humanos, *Informe sobre el Proyecto de Ley que “Fija Ley Marco de Cambio Climático”* (Boletín N° 13191-12), 31 de enero de 2022.

⁸⁷ Entrevista realizada el 14 de julio de 2025.

⁸⁸ Ibid.

⁸⁹ Ley 20.405, art. 3 N°1.

⁹⁰ “Se reitera recomendación del año 2020, emitida al Poder Legislativo, para agilizar la discusión del proyecto de Ley que modifica el Código Penal, tipificando la desaparición forzada como un delito autónomo en el ordenamiento interno, otorgando una participación plena a las organizaciones de la sociedad civil y de familiares de personas desaparecidas en dicha discusión. Particularmente, acelerar, de acuerdo a los estándares internacionales de derechos humanos, la discusión del Boletín 9818-179”. Véase Instituto Nacional de Derechos Humanos, *Informe anual sobre la situación de los derechos humanos en Chile 2022*, Santiago, 2022, p. 494.

enmiendas. Esta labor resulta sumamente relevante y compleja, pues, entre los actores analizados, el INDH es el único organismo que cuenta con un procedimiento de seguimiento que le permite examinar cuánto de lo aconsejado fue finalmente incorporado en los proyectos de ley debatidos en cada Comisión.⁹¹

Llevar a cabo este trabajo no está exento de complicaciones. Un entrevistado identifica como primer nudo problemático la tensa relación entre política y derecho,⁹² lo que explica que no exista necesariamente una correlación entre las recomendaciones del INDH, en tanto órgano público especializado, y la probabilidad de que sean consideradas por los parlamentarios.⁹³ Además, la reticencia de algunos sectores a aceptar la participación del INDH en el debate legislativo la complejiza aun más. A ello se suman los intentos de reducir sus recursos presupuestarios y limitar sus atribuciones, lo que amenaza no sólo su funcionamiento, sino también su capacidad de asesorar al Congreso en materia de derechos humanos.⁹⁴

En suma, el seguimiento de la efectividad de sus intervenciones reviste gran importancia, aunque su influencia sea limitada. No se trata de un sistema formalizado y estructurado, sino más bien, una práctica llevada a cabo por sus funcionarios, apoyada en indicadores cuantitativos de permanencia, incidencia y exposición que están dentro de su planificación anual.⁹⁵

Obstáculos Institucionales

La incidencia del INDH en el debate parlamentario enfrenta limitaciones relevantes, principalmente de orden operativo y político-institucional, que condicionan su participación.

En el plano operativo, un primer obstáculo señalado en las entrevistas es la reticencia de ciertos sectores parlamentarios a la presencia del INDH en el debate parlamentario, actitud que hace más compleja aún

⁹¹ Entrevista realizada el 14 de julio de 2025.

⁹² Norberto Bobbio, “El poder y el derecho”, en Norberto Bobbio y Michelangelo Bovero, *Origen y fundamentos del poder político*, México D.F. Grijalbo, 1985, pp. 19-36. Para Bobbio esta relación se basa en el concepto de poder: “Por una parte el derecho es producto del poder político y sin este no puede aplicarse. Por el otro, la legitimación del poder es, en última instancia, una justificación jurídica”. Pedro Salazar, “El constitucionalismo de Norberto Bobbio: Un puente entre el poder y el derecho”, *Cuestiones constitucionales Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 14, 2006, p. 179.

⁹³ Entrevista realizada el 14 de julio de 2025.

⁹⁴ Biobiochile.cl: “Gobierno critica presupuesto de \$1000 millones para el INDH que aprobó la Cámara: ‘No tiene mucho sentido’”, 18 de noviembre de 2024.

⁹⁵ Entrevista realizada el 14 de julio de 2025.

su intervención en la discusión legislativa.⁹⁶ A esto se suma la ausencia de un mecanismo formal y estable que regule su participación. Tal como advirtió Rodrigo Bustos –otrora jefe de la Unidad de Protección de Derechos, Legislación y Justicia del INDH, entre 2012 y 2021–, no existe un procedimiento al interior del Congreso Nacional que establezca cuándo y en qué condiciones el Instituto podrá remitir su opinión sobre un proyecto de ley en particular,⁹⁷ lo cual hace que su participación sea sumamente variable y dependa tanto del interés institucional como de la buena voluntad de las comisiones parlamentarias.⁹⁸

Otro obstáculo se relaciona con las dificultades de acceso físico al Congreso. Según un entrevistado, el ingreso en calidad de oyentes requiere invitaciones y permisos especiales, lo que impide un monitoreo continuo de los proyectos en discusión. Incluso, cuando es invitado a exponer, sólo puede hacerlo en la etapa de discusión general de un proyecto de ley, sin posibilidad de intervenir en las discusiones particulares, instancias que suelen ser decisivas en el debate parlamentario.

A estas barreras se suma la reducida dotación de personal: el equipo responsable del seguimiento legislativo –y demás labores asociadas– se compone de dos funcionarios permanentes y uno de apoyo auxiliar, lo que dificulta abarcar la diversidad de iniciativas relevantes en materia de derechos humanos y cubrir las áreas de intervención más necesarias.⁹⁹

Por último, estas limitaciones se ven agravadas por la ausencia de un mecanismo que garantice estabilidad y autonomía presupuestaria¹⁰⁰ –sumado a los intentos de reducir el presupuesto y las atribuciones del INDH,¹⁰¹ situación que amenaza su funcionamiento y, por cierto, su labor asesora ante el Legislativo en materia de derechos humanos.

Relación con el Poder Ejecutivo

El INDH mantiene vínculos con el Poder Ejecutivo principalmente a través de audiencias solicitadas a ministras y ministros en su calidad de colegisladores. El objetivo de estas reuniones es presentar observaciones

⁹⁶ Biobiochile.cl: “Gobierno critica presupuesto de \$1000 millones para el INDH que aprobó la Cámara: ‘No tiene mucho sentido’”, 18 de noviembre de 2024.

⁹⁷ Comisión Asesora Presidencial para el Fortalecimiento del Instituto Nacional de Derechos Humanos, *Acta de sesión ordinaria N° 14*, 12 de mayo de 2025, p. 14.

⁹⁸ *Ibid.*, p. 10.

⁹⁹ Entrevista realizada el 14 de julio de 2025.

¹⁰⁰ Comisión Asesora Presidencial para el Fortalecimiento del Instituto Nacional de Derechos Humanos, *Informe*, p. 16.

¹⁰¹ Biobiochile.cl: “Gobierno critica presupuesto de \$1000 millones para el INDH que aprobó la Cámara: ‘No tiene mucho sentido’”, 18 de noviembre de 2024.

y procurar que sean consideradas durante el proceso de tramitación legislativa. Esta práctica resulta en particular relevante tratándose de iniciativas impulsadas desde el propio Ejecutivo, pues permite al Instituto dar a conocer sus expectativas y plantear límites en materia de derechos humanos. En este sentido, hay que recordar las amplias facultades que la Constitución otorga al Ejecutivo en el ámbito legislativo,¹⁰² tales como la fijación de urgencias, la determinación de plazos, el ejercicio del veto presidencial, entre otras. Por eso, este plano de incidencia es de suma importancia.

Propuestas de fortalecimiento. Recomendaciones de la Comisión Asesora Presidencial para el Fortalecimiento del INDH

En enero de 2025 se constituyó la Comisión Asesora para el Fortalecimiento del Instituto Nacional de Derechos Humanos¹⁰³ con el mandato de evaluar sus fortalezas y debilidades y de formular recomendaciones en materias relativas a competencias, composición, independencia, mecanismos de control, entre otros aspectos vinculados al cumplimiento de los compromisos internacionales del país en materia de derechos humanos.¹⁰⁴ Su creación respondió a los acuerdos alcanzados en el Congreso en el marco de la discusión de la reciente Ley de Presupuesto, en un contexto en que se debatía la reducción de los recursos asignados al Instituto.¹⁰⁵

El trabajo de la Comisión se desarrolló en medio de tensiones. Por un lado, se expresaron posiciones a favor de fortalecer sus atribuciones, y por otro, intentos de reducir su presupuesto e incluso de limitar sus facultades legales –como la de interponer querrelas–, lo que derivó en un proceso de negociación que condicionó el alcance de ciertas recomendaciones de la Comisión. El monitoreo y apoyo técnico del proceso estuvo a cargo del equipo de seguimiento legislativo de la Unidad de Protección de Derechos, Legislación y Justicia del propio Instituto.

En relación al proceso legislativo, la Comisión observó que, a nivel normativo, entre las facultades del Instituto está ausente la posibilidad de examinar proyectos de ley con implicancias en la protección y promoción de los derechos humanos. Esta atribución –que ejercen otras instituciones de derechos humanos en el mundo– es ejecutada en la práctica por el

¹⁰² Ibid.

¹⁰³ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Decreto Supremo 17, del 24 de enero de 2025.

¹⁰⁴ Comisión Asesora Presidencial para el Fortalecimiento del Instituto Nacional de Derechos Humanos en Chile, *Informe*, p. 6.

¹⁰⁵ Radiouchile.cl: “Reforma al INDH: ministro Gajardo encabeza constitución de comisión que busca ‘fortalecer su institucionalidad’”, 4 de marzo de 2025.

INDH, pero solo se funda en disposiciones reglamentarias.¹⁰⁶ Dicha carencia envuelve al INDH en un manto de fragilidad normativa, que debilita su legitimidad y la hace vulnerable a posibles modificaciones por vía administrativa.¹⁰⁷

Entre las propuestas planteadas se discutió la creación de una instancia de consulta obligatoria al INDH por parte de las comisiones de derechos humanos del Congreso, a fin de garantizar que sus informes fueran considerados en la discusión de proyectos de ley.¹⁰⁸ Según se indicó, ello, “permitirá incluir al INDH en los procesos de control de convencionalidad, exigiendo su pronunciamiento en casos donde proyectos de ley puedan contravenir obligaciones internacionales de DDHH”.¹⁰⁹

Si bien esta propuesta no fue recogida en su informe final, un funcionario del Instituto destaca que, aun sin la obligatoriedad, la participación del INDH en las distintas comisiones ha tenido un impacto directo en la manera en que sus miembros enfrentan el debate. Su sola presencia contribuye a introducir el enfoque de derechos humanos en la discusión, fomenta que parlamentarios y parlamentarias profundicen en estas materias y extiende la reflexión a discusiones sectoriales –como agricultura, crecimiento económico y acceso al agua–. En este sentido, la intervención del Instituto cumple una función de formación en derechos humanos para los parlamentarios. Su carácter de organismo especializado y la calidad técnica de sus insumos, lo erigen como un interlocutor válido frente a otros actores con poder de incidencia en el Congreso, en el sentido de que “si el Instituto no lo dice, nadie más lo dice o nadie más puede decirlo.”¹¹⁰

Finalmente, la Comisión recomendó modificar la ley del INDH, incorporando un inciso al numeral 4 del artículo 3¹¹¹ con el fin de reconocer explícitamente su rol de emitir informes técnicos y recomendaciones

¹⁰⁶ Comisión Asesora Presidencial para el Fortalecimiento del Instituto Nacional de Derechos Humanos en Chile, op. cit., *Acta de sesión ordinaria N° 14*, p. 12.

¹⁰⁷ Comisión Asesora Presidencial para el Fortalecimiento del Instituto Nacional de Derechos Humanos en Chile, *Informe*, p. 54.

¹⁰⁸ Comisión Asesora Presidencial para el Fortalecimiento del Instituto Nacional de Derechos Humanos en Chile, *Acta de sesión ordinaria N° 19*, 28 de mayo de 2025, pp. 15-16.

¹⁰⁹ *Ibid.*

¹¹⁰ Entrevista realizada el 14 de julio de 2025.

¹¹¹ “En el ejercicio de esta atribución [proponer que la legislación, los reglamentos y las prácticas nacionales se armonicen con los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Chile y que se encuentren vigentes, a fin que su aplicación sea efectiva, el INDH] podrá emitir informes técnicos y recomendaciones sobre proyectos de ley y proyectos de reforma a la Constitución, durante su tramitación legislativa en el Congreso Nacional, de oficio o a petición de cualquier parlamentario o parlamentaria.

sobre proyectos de ley, incluidas reformas constitucionales y tratados internacionales, durante su tramitación en el Congreso. Esta recomendación fue aprobada por la unanimidad de sus miembros. No obstante, no se establecieron criterios para determinar qué proyectos de ley serían “relevantes” en materia de derechos humanos para efectos de solicitar la opinión del Instituto, quedando esta decisión en manos de los parlamentarios y de la proactividad del Instituto.

En suma, el INDH, en su calidad de organismo técnico especializado, logra introducir el enfoque de derechos humanos en el proceso de tramitación legislativa, principalmente mediante prácticas informales, persistiendo la necesidad de fortalecer su rol institucional en esta materia.

4.2.2 Biblioteca del Congreso Nacional

La Biblioteca del Congreso Nacional (BCN) constituye el principal órgano técnico de apoyo en la labor parlamentaria. Su trabajo se canaliza principalmente a través de la Asesoría Técnica Parlamentaria (ATP), unidad encargada de proveer información especializada y rigurosa que respalde la deliberación legislativa.

Rol institucional y funciones generales

Creada en 1883, la Biblioteca del Congreso Nacional tiene como objetivo apoyar el trabajo parlamentario y de la comunidad jurídica en general,¹¹² poniendo a disposición insumos derivados de la actividad legislativa.¹¹³ Así también, busca acercar el Congreso a la ciudadanía mediante actividades de extensión y divulgación de la historia política y legislativa del país.¹¹⁴

La Biblioteca del Congreso Nacional (BCN) es un servicio de la Cámara de Diputados y el Senado,¹¹⁵ bajo la supervigilancia de la Comisión de

Asimismo, podrá emitir informes técnicos y recomendaciones sobre tratados internacionales de derechos humanos no ratificados por Chile, en cualquier etapa entre la ratificación y su aprobación por parte del Congreso Nacional, así como posteriormente, en su fase de implementación”.

¹¹² Destacamos del sitio web de la BCN la sección *Historia de la Ley* (pone a disposición de los usuarios, la historia fidedigna de la ley –a nivel de norma y de artículos– para facilitar la interpretación normativa al poder remontarse a la discusión de los cuerpos legales).

¹¹³ Asimismo, los servicios *Ley Chile* (sistema de información jurídico-legislativo cuyos objetivos son contribuir al conocimiento del derecho y servir como herramienta eficaz para el proceso legislativo y para los organismos responsables de la elaboración de normas jurídicas); *Ley Fácil* (resúmenes explicativos en lenguaje claro); *Historia Política y Legislativa* (sitio web cuyo objeto es destacar el rol histórico del Congreso Nacional de Chile, proporcionando un adecuado conocimiento de su naturaleza y funcionamiento así como de las transformaciones que ha experimentado con el paso del tiempo). Véase Biblioteca del Congreso Nacional, Memoria 2023, p. 17.

¹¹⁴ En su sitio web se destacan *Ley Fácil* y *Formación Cívica* (para “fortalecer las habilidades que permitan participar más activamente en la vida cívica”), redes sociales, entre otros.

¹¹⁵ Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, artículo 3.

Biblioteca del Congreso, integrada por los presidentes de ambas Cámaras y por su director en calidad de Secretario,¹¹⁶ con el fin de fiscalizar que su actuar se apege a las políticas generales en tanto servicio del Congreso.¹¹⁷

Su rol técnico-legislativo se materializa en Asesoría Técnica Parlamentaria (ATP), servicio permanente encargado de suministrar información técnica y especializada con el propósito de acompañar y facilitar el proceso de toma de decisiones, priorizando el trabajo de las comisiones legislativas.¹¹⁸

Los servicios e insumos que provee se caracterizan por su rigor, enfoque interdisciplinario y adaptación a las distintas necesidades, asegurando calidad técnica, pertinencia, imparcialidad y neutralidad política.¹¹⁹ Los principales servicios ofrecidos por la ATP son los siguientes:

Tabla N°1: Servicios prestados por ATP¹²⁰

Servicio	Definición
Asesoría Presencial en Comisiones.	Asesoría técnica a los presidentes, parlamentarios integrantes y secretarios de las comisiones, a través de asesoría verbal, documentos de análisis especializado de servicios de información y exposiciones de temas.
Análisis Especializado.	Juicio experto sobre temas estratégicos nacionales e internacionales de interés parlamentario: proyectos de ley, políticas públicas, programas de gobierno, iniciativas de ley, legislación nacional y extranjera, experiencias comparadas, estados del arte en temáticas específicas, nudos críticos del país.
Análisis Descriptivo.	Caracterización y examen técnico de un proyecto de ley u otras temáticas.
Arquitectura Legal.	Análisis técnico-jurídico, de carácter formal, respecto de las normas legales y proyectos de ley relacionados con uno o más proyectos, en lo referido a: estructura, lenguaje, referencias, contextos normativos internos y externos, modificaciones y relaciones.

¹¹⁶ Ibid., artículo 2.

¹¹⁷ Biblioteca del Congreso Nacional, *Memoria 2023*, p. 6

¹¹⁸ Ibid., pp. 7-18.

¹¹⁹ Cfr. Biblioteca del Congreso Nacional, *Manual de Asesoría Técnica Parlamentaria*, Santiago, 2009, p. 1.

¹²⁰ Tabla elaborada en base a Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, *Manual de Asesoría Técnica Parlamentaria*, Santiago, 2009, pp. 7-8.

Servicio	Definición
Texto Guiado.	Fundamentación para un juicio o posición de un parlamentario o bancada, respecto de un tema de carácter político, legislativo o como base para discursos, conferencias y ponencias relacionadas con las funciones parlamentarias. Producto no atribuible a la Biblioteca del Congreso Nacional, pues su desarrollo es guiado por el juicio u opinión personal del parlamentario y es este el autor y responsable del documento.
Referencia: Información que responde a una consulta particular sobre una determinada temática, de carácter general o especializado.	Prensa, legislación nacional y extranjera, documental y geográfica.

Fuente: Biblioteca del Congreso Nacional, Manual de Asesoría Técnica Parlamentaria (2009).¹²¹

ATP presta asesorías –presenciales o mediante informes– en las distintas etapas del proceso legislativo, en forma pertinente y oportuna, adaptándose a las necesidades de cada solicitante.

Tabla N° 2: Oferta de servicios relacionados con comisiones parlamentarias.¹²²

Oferta para el proceso legislativo (TG*): Texto Guiado	
Etapas	Servicios
Discusión general en Comisión.	Datos referenciales para tramitación de proyecto; análisis especializado: asesoría en comisión; análisis de posiciones sobre el proyecto de ley; arquitectura legal; análisis de indicaciones para la Comisión; análisis desde la perspectiva de un parlamentario (TG*).
Presentación de Indicaciones.	Legislación comparada; arquitectura legal; fundamentación de indicaciones (TG*).
Discusión Particular en Comisión.	Legislación comparada; análisis especializado del proyecto y/o indicaciones; arquitectura legal; análisis desde la perspectiva de un parlamentario (TG*).

Fuente: Biblioteca del Congreso Nacional, Manual de Asesoría Técnica Parlamentaria (2009).¹²³

¹²¹ Ibid.

¹²² Ibid., pp. 3-4. Los servicios que ofrece ATP van desde la etapa prelegislativa a la aprobación de la ley.

¹²³ Ibid., pp. 7-8.

Según explica Guido Williams, Jefe de ATP, no existe un procedimiento formal de solicitud de insumos y asesorías. Estos pueden solicitarse por escrito (por ejemplo, mediante oficios), correo electrónico, telefónicamente o en forma presencial. Luego, las solicitudes se ingresan en un sistema informático para su seguimiento.¹²⁴

La ATP no cuenta con un equipo con dedicación exclusiva en derechos humanos, pero sí dispone de especialistas con formación en la materia (dos abogados y una cientista política), además de investigadores que trabajan en áreas vinculadas como género, discapacidad y grupos vulnerables.¹²⁵

El enfoque de derechos humanos en el trabajo de ATP se integra de diversas formas: cuando

la solicitud parlamentaria lo requiere expresamente; cuando la temática involucra asuntos de derechos humanos en forma indirecta; o cuando durante la investigación se estima pertinente reforzar la respuesta con dicho análisis.¹²⁶

Para ello, el equipo de ATP revisa –cuando corresponde– los distintos proyectos de ley bajo estándares internacionales de derechos humanos, siguiendo el modelo de control de convencionalidad a través de la identificación de vínculos directos entre los proyectos de ley y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados y vigentes, así como la revisión de pronunciamientos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y de los órganos de tratados de Naciones Unidas.¹²⁷

El equipo utiliza tanto instrumentos del Sistema Universal como del Interamericano, además de protocolos, principios y jurisprudencia relevante. Ello permite un análisis integral de compatibilidad normativa con los tratados y estándares internacionales de derechos humanos.

Tabla N° 3: Principales instrumentos internacionales utilizados por ATP.

Sistema Universal de DD.HH	Sistema Interamericano de DD.HH	Protocolos	Otros instrumentos
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.	Convención Americana sobre DD.HH.	Protocolo adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.	Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

¹²⁴ Entrevista realizada el 19 de junio de 2025.

¹²⁵ Ibid.

¹²⁶ Ibid.

¹²⁷ Ibid.

Sistema Universal de DD.HH	Sistema Interamericano de DD.HH	Protocolos	Otros instrumentos
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.	Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer.	Principios de Yogyakarta.	Jurisprudencia contenciosa y consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.
Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.	Convención Interamericana sobre la Desaparición Forzada de Personas.	Reglas de Bangkok.	
Convención sobre los Derechos del Niño.	Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores.		
Convenio 169 OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales.			
Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.			
Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas.			
Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes.			
Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares.			

Fuente: Elaboración propia a partir de declaraciones del entrevistado. ¹²⁸

Ejemplos de informes relevantes con enfoque de derechos humanos

A partir de la búsqueda realizada en el sitio web de ATP,¹²⁹ destacamos los siguientes informes elaborados en materia de derechos humanos, entregados entre enero de 2024 y julio de 2025:

Tabla N° 4: Selección de informes relacionados con materias de derechos humanos (enero 2024 a julio 2025).

Fecha	Publicación	Tema	Propósito	Solicitante	Cámara
Enero 2024	Edad de responsabilidad penal adolescente. Estándar internacional y comentarios al Boletín N° 16.457-07. ¹³⁰	Derechos de los niños, niñas y adolescentes (NNA).	Analizar desde una perspectiva de derechos humanos y de derechos de la infancia, tanto a nivel del derecho nacional como internacional, algunos aspectos del proyecto de ley que modifica la Ley de Responsabilidad Penal Adolescente.	No identificado.	No identificada.
Abril 2024	Ciclos de periodicidad de informes en el cumplimiento de Tratados de DDHH, Sistema Universal e Interamericano de Derechos Humanos. ¹³¹	Cumplimiento de tratados internacionales de derechos humanos.	Informar sobre presentación de Informes Periódicos, en el marco del Proyecto de Ley para regular la remisión y recepción de informes y antecedentes sobre el cumplimiento de tratados internacionales, resoluciones y recomendaciones originadas en el SIDH y en el SUDH.	Comisión de Derechos Humanos y Pueblos Originarios.	Diputados.

¹²⁸ Elaboración propia a partir de entrevista realizada el 19 de junio de 2025.

¹²⁹ Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, Asesorías parlamentarias.

¹³⁰ Paola Truffello y Jaime Rojas, *Edad de responsabilidad penal adolescente. Estándar internacional y comentarios al Boletín N° 16.457-07*, Asesoría Técnica Parlamentaria, Biblioteca del Congreso Nacional, enero de 2024.

¹³¹ Jaime Rojas, *Ciclos de periodicidad de informes en el cumplimiento de Tratados de DDHH. Sistema Universal e Interamericano de Derechos Humanos*, Asesoría Técnica Parlamentaria, Biblioteca del Congreso Nacional, abril de 2024.

Fecha	Publicación	Tema	Propósito	Solicitante	Cámara
Abril 2024	Adopción y vínculo entre hermanos. Estándar internacional, legislación actual y proyecto de ley. ¹³²	Derechos de niños, niñas y adolescentes (NNA).	Aportar elementos al análisis parlamentario en el marco del proyecto de ley de Reforma integral al sistema de adopción en Chile.	Comisión de Familia, Infancia y Adolescencia.	Senado.
Mayo 2024	La libertad de expresión y de creación artística. Tratamiento convencional y constitucional. ¹³³	Derechos de libertad de expresión y de creación artística desde el derecho internacional de los derechos humanos, con especial énfasis en la Convención Americana de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.	Discusión del proyecto de ley que prohíbe el desarrollo de actividades o espectáculos que promuevan, fomenten o celebren manifestaciones culturales asociadas al narcotráfico, la explotación sexual, la pornografía infantil o el consumo de drogas ilícitas.	Comisión de Familia.	Diputados.
Junio 2024	Desalojos forzosos masivos ante el Derecho Internacional de los Derechos Humanos. ¹³⁴	Estándares internacionales en materia de desalojos forzosos masivos desde la óptica de la afectación de derechos humanos.	Informativo.	Comisión de Derechos Humanos y Pueblos Originarios.	Diputados.
Agosto 2024	Sanciones alternativas a la prisión de libertad: mujeres embarazadas o madre de niñas o niños. Derecho Internacional de los DD.HH. y Legislación Extranjera. ¹³⁵	Deber del Estado de adoptar medidas alternativas o suspensión de la prisión respecto de mujeres embarazadas y con hijos o hijas menores.	Debate del proyecto de ley sobre la procedencia de la prisión preventiva y de suspensión de ejecución de la sentencia, respecto de mujeres embarazadas o que tengan hijos/as menores de tres años.	Comisión de Derechos Humanos, Nacionalidad y Ciudadanía.	Senado.

¹³² Paola Truffello, *Adopción y vínculo entre hermanos. Estándar internacional, legislación actual y proyecto de ley*, Asesoría Técnica Parlamentaria, Biblioteca del Congreso Nacional, abril de 2024.

¹³³ Pedro Guerra, Jaime Rojas y Paola Truffello, *La libertad de expresión y de creación artística. Tratamiento convencional y constitucional*, Asesoría Técnica Parlamentaria, Biblioteca del Congreso Nacional, mayo de 2024.

¹³⁴ Jaime Rojas, *Desalojos forzosos masivos ante el Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, Asesoría Técnica Parlamentaria, Biblioteca del Congreso Nacional, junio de 2024.

¹³⁵ Jaime Rojas, *Sanciones alternativas a la prisión de libertad: mujeres embarazadas o madre de niñas o niños. Derecho Internacional de los DD.HH. y Legislación Extranjera*, Asesoría Técnica Parlamentaria, Biblioteca del Congreso Nacional, agosto de 2024.

Fecha	Publicación	Tema	Propósito	Solicitante	Cámara
Enero 2025	Consulta previa indígena: Acuerdos en materia de derechos lingüísticos, institucionalidad cultural, patrimonial y bases curriculares. ¹³⁶	Derechos lingüísticos y culturales de los pueblos indígenas.	Información para la discusión del proyecto que “Reconoce, protege, garantiza y promueve los derechos lingüísticos y culturales de los pueblos indígenas”.	Comisión de Derechos Humanos y Pueblos Originarios.	Diputados.
Abril 2025	Remisión y recepción de informes y antecedentes relativos al cumplimiento de tratados internacionales. Boletín N° 16.017-17. ¹³⁷	Obligación de respetar, garantizar y adoptar medidas legislativas para hacer efectivos los derechos y las libertades reconocidas en los respectivos tratados.	Principales aspectos del proyecto y analiza los diversos informes que se generan en cada uno de estos sistemas.	Comisión de Derechos Humanos, Nacionalidad y Ciudadanía.	Senado.
Mayo 2025	Capacidad jurídica de las personas con discapacidad intelectual. Derecho internacional y legislación extranjera. ¹³⁸	Derechos de personas con discapacidad.	Analiza los principales aspectos de los estándares internacionales y legislación comparada sobre el ejercicio de la capacidad jurídica de personas con discapacidad intelectual.	Comisión de Derechos Humanos y Pueblos Originarios.	Diputados.
Junio 2025	Propuestas constitucionales y recomendaciones de la Comisión para la Paz y el Entendimiento. Análisis comparado. ¹³⁹	Derechos de los pueblos indígenas.	Aborda y compara “lo planteado por la Comisión de Paz y Entendimiento con las disposiciones contenidas en los dos proyectos constitucionales fallidos, a fin de contar con una base informativa sólida para el análisis legislativo, en materia de pueblos originarios”.	Comisión de Derechos Humanos y Pueblos Originarios.	Diputados.

¹³⁶ Jaime Rojas, *Consulta previa indígena: Acuerdos en materia de derechos lingüísticos Institucionalidad cultural, patrimonial y bases curriculares*, Asesoría Técnica Parlamentaria, Biblioteca del Congreso Nacional, enero de 2025.

¹³⁷ Jaime Rojas, *Remisión y recepción de informes y antecedentes relativos al cumplimiento de tratados internacionales. Boletín N° 16.017-17*, Asesoría Técnica Parlamentaria, Biblioteca del Congreso Nacional, abril de 2025.

¹³⁸ Jaime Rojas y Daniela Santana, *Capacidad jurídica de las personas con discapacidad intelectual. Derecho internacional y legislación extranjera*, Asesoría Técnica Parlamentaria, Biblioteca del Congreso Nacional, mayo de 2025.

¹³⁹ Jaime Rojas y Camila Pinto, *Propuestas constitucionales y recomendaciones de la Comisión para la Paz y el Entendimiento. Análisis comparado*, Asesoría Técnica Parlamentaria, Biblioteca del Congreso Nacional, junio de 2025,

Fecha	Publicación	Tema	Propósito	Solicitante	Cámara
Junio 2025	El Estado de Chile y sus obligaciones internacionales El principio de Igualdad y no discriminación. ¹⁴⁰	Igualdad y no discriminación.	Recopila las recomendaciones al Estado de Chile en materia de igualdad y no discriminación, contenidas en los informes de los órganos de tratados del Sistema Universal de Derechos Humanos, en el mecanismo de Examen Periódico Universal, así como en las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos pronunciadas contra el Estado de Chile.	Secretaría de Comisión Mixta que conoce el proyecto de ley que modifica y fortalece la ley 20.609, que establece medidas contra la discriminación (Boletín N° 12748-17).	
Julio 2025	Sentencias contra Chile de la Corte IDH. Adopción de Medidas Legislativas. ¹⁴¹	Obligación de adoptar medidas legislativas.	Situación del Estado de Chile ante las sentencias dictadas en su contra en relación con la obligación de adoptar medidas legislativas.	Presidencia de la Comisión de Derechos Humanos y Pueblos Originarios.	Diputados.

Fuente: Elaboración propia.

Alcance e impacto de su labor

Desde 2021 la BCN publica Balance Legislativo, documento que sistematiza los principales hitos y estadísticas de cada periodo legal. Este informe entrega datos sobre la producción normativa, incluyendo la cantidad de leyes y tratados internacionales aprobados. Además, identifica si se trata de mociones o mensajes, la materia, la cámara de origen, las comisiones en las que se tramitó, el número de expositores que concurren ante ellas en representación de un interés específico, el tiempo total de tramitación, y otros indicadores relevantes.¹⁴²

Para los fines de este capítulo, resulta particularmente relevante que Balance Legislativo analice la vinculación de la norma aprobada con las obligaciones internacionales, y la participación de expertos en las comisiones que se debatió cada iniciativa. Este aspecto considera si la

¹⁴⁰ Jaime Rojas, *El Estado de Chile y sus obligaciones internacionales. El principio de Igualdad y no discriminación*, Asesoría Técnica Parlamentaria, Biblioteca del Congreso Nacional, junio de 2025.

¹⁴¹ Jaime Rojas, *Sentencias contra Chile de la Corte IDH. Adopción de Medidas Legislativas*, Asesoría Técnica Parlamentaria, Biblioteca del Congreso Nacional, julio de 2025.

¹⁴² Biblioteca del Congreso Nacional, *Balance Legislativo. Congreso Nacional de Chile 2020-2021. Legislatura 368ª*, Valparaíso, Ediciones Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2021, pp. 24-65.

norma aprobada incorpora fuentes de derecho internacional, ya sea por el cumplimiento de una obligación emanada de un tratado internacional, de una sentencia de una corte internacional, de una resolución de un organismo multilateral, o de la interpretación de un tratado de derechos humanos.¹⁴³ Asimismo, identifica si la ley aprobada incorpora principios o estándares internacionales, o si estos fueron introducidos durante la discusión parlamentaria.¹⁴⁴

Un ejemplo de lo anterior, mencionado en la edición 2020-2021, es la tramitación de la Ley 21.271, para la adecuación de la normativa a estándares internacionales en materia de protección de niños, niñas y adolescentes en el mundo del trabajo. Según se indica, durante su tramitación “la propuesta recogió las recomendaciones de la Convención sobre los Derechos del Niño, de Naciones Unidas; del Convenio N°138 de la OIT, relativo a la edad mínima de admisión al empleo; y del Convenio N° 182 de la OIT, relativo a las peores formas de trabajo infantil”.¹⁴⁵ De manera similar, en la edición 2023-2024 se consigna que, en relación a la Ley 21.565, para la protección y reparación integral de las víctimas de femicidio y suicidio femicida, junto a sus familias, la Comisión de Mujer y Equidad de Género de la Cámara incorporó estándares internacionales, la perspectiva de derechos humanos y el enfoque de género en la adopción de medidas afirmativas para las víctimas,¹⁴⁶ contando, además, con la asesoría de ATP.¹⁴⁷

El trabajo de ATP es valorado por parlamentarios de todo el espectro político. La diputada Karol Cariola ha destacado que “[d]etrás de cada avance legislativo hubo largas jornadas de diálogo en comisiones, con el esfuerzo colaborativo de secretarías, asesorías y personal de la Biblioteca del Congreso Nacional”.¹⁴⁸ A su vez, el senador Manuel José Ossandón

¹⁴³ Ibid., p. 26.

¹⁴⁴ Biblioteca del Congreso Nacional, *Balance Legislativo. Congreso Nacional de Chile 2022-2023. Legislatura 370ª*, Valparaíso, Ediciones Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2023, p. 29.

¹⁴⁵ Biblioteca del Congreso Nacional, *Balance Legislativo. Congreso Nacional de Chile 2020-2021. Legislatura 368ª*, op. cit., p. 204.

¹⁴⁶ Biblioteca del Congreso Nacional, *Balance Legislativo. Congreso Nacional de Chile 2023-2024. Legislatura 371ª*, Valparaíso, Ediciones Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2024, p. 100.

¹⁴⁷ Ibid. El nivel de detalle de la información que proporciona Balance Legislativo se ha ido sofisticando con el paso del tiempo. En la edición 2023-2024 se indica si la tramitación de una iniciativa incorporó la asesoría de ATP; en la edición 2024-2025 se incorpora la cantidad de asesorías solicitadas.

¹⁴⁸ Biblioteca del Congreso Nacional, *Balance Legislativo. Congreso Nacional de Chile 2024-2025. Legislatura 372ª*, Valparaíso, Ediciones Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2025, p. 27.

reconoció que la BCN entrega “más y mejores argumentos para efectuar análisis serios y documentados en torno al proceso legislativo”.¹⁴⁹

No obstante, la falta de un sistema formal de seguimiento y monitoreo limita la posibilidad de evaluar el impacto real de las asesorías, especialmente en materia de derechos humanos, en las decisiones legislativas.¹⁵⁰ Esta carencia impide retroalimentar el trabajo conforme a sus resultados efectivos, y deja su utilización al criterio político de diputados y senadores.

Un entrevistado advierte además que, en general, los parlamentarios suelen carecer de formación en derecho internacional de derechos humanos, incluso los abogados, cuya formación se centra, mayoritariamente, en el derecho nacional.¹⁵¹

Ante ello, resulta pertinente impulsar la aprobación del proyecto de ley que regula la remisión y recepción de informes y antecedentes relativos al cumplimiento de tratados internacionales. Ello permitiría mejorar la coordinación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo y reforzar la incorporación del derecho internacional de los derechos humanos en la legislación nacional, conforme al artículo 5, inciso segundo de la Constitución.

Si bien el trabajo que realiza la BCN, y especialmente la ATP, constituye un insumo técnico de gran valor para fortalecer el debate e incorporar, a través de sus herramientas de análisis, un enfoque de derechos humanos, el no contar con mecanismos de seguimiento coarta la posibilidad de saber con certeza su efectiva influencia en la labor legislativa.

CONCLUSIONES

La incorporación de estándares internacionales de derechos humanos en el proceso legislativo chileno presenta limitaciones significativas, derivadas de la ausencia de un procedimiento reglado que permita su sostenibilidad. En la práctica, el análisis de la incorporación de los estándares se produce, principalmente, en el trabajo de las comisiones parlamentarias, aunque de manera fragmentada y dependiente de la voluntad política tanto de los parlamentarios como del poder Ejecutivo, y de la proactividad de actores externos.

Respecto del Poder Ejecutivo, si bien cuenta con mandatos expresos para verificar la consonancia de la normativa interna con los estándares

¹⁴⁹ Ibid., p. 21.

¹⁵⁰ Entrevista realizada el 19 de junio de 2025.

¹⁵¹ Ibid.

internacionales de derechos humanos, su implementación es desigual y altamente discrecional. En ministerios clave como Justicia y Derechos Humanos y su Subsecretaría, la incorporación del enfoque depende de la importancia que le dé el presidente de la República, a falta de parámetros que delimiten cuándo cumplir con el mandato legal. Esto se traduce en un impacto limitado de dicho enfoque en la agenda legislativa.

En cuanto a los actores técnicos, tanto el INDH como la Biblioteca del Congreso Nacional desempeñan un papel central en la realización de esta tarea. El INDH a través de informes, asistencia a comisiones y seguimiento legislativo, aporta insumos relevantes, pese a enfrentar serias restricciones a nivel de personal, recursos y estabilidad institucional. La BCN, mediante el servicio de Asesoría Técnica Parlamentaria, entrega productos de alta calidad técnica y rigurosidad, valorados de manera transversal por los parlamentarios. No obstante, la capacidad de ambas instancias de influir en el debate se ve limitada por la ausencia de protocolos que formalicen su participación y por la imposibilidad de evaluar, sistemáticamente, el impacto real de sus intervenciones en las decisiones legislativas.

Por último, se constata que la incidencia del INDH y de otros organismos especializados, como la Defensoría de la Niñez y el Comité para la Prevención de la Tortura, se ejerce de manera independiente y desformalizada, sin mecanismos de coordinación interinstitucional que permitan consolidar sus aportes. Esta fragmentación genera efectos adversos, como la pérdida de oportunidades de incidencia, la duplicación de esfuerzos y la excesiva dependencia de la voluntad política de las y los parlamentarios.

En consecuencia, el escenario actual demuestra que legislar con perspectiva de derechos humanos es una práctica parcial, frágil y poco sistémica. Se hace necesario avanzar hacia la creación de mecanismos normativos y procedimentales que otorguen estabilidad al desarrollo de este enfoque. Sólo así será posible asegurar que la legislación nacional se armonice de manera sostenida y coherente con las obligaciones internacionales asumidas en materia de derechos humanos.

RECOMENDACIONES

1. Aprobar el proyecto de ley que modifica la Ley 18.918, orgánica constitucional del Congreso Nacional, para regular la remisión y recepción de informes y antecedentes relativos al cumplimiento de tratados internacionales, así como de resoluciones y recomen-

daciones originadas en el Sistema Interamericano y en el Sistema Universal de Derechos Humanos.

2. Agilizar el procedimiento de fijación de criterios –por parte del Ministerio Secretaría General de la Presidencia y su Subsecretaría– para la incorporación del enfoque de derechos humanos en proyectos de ley del Ejecutivo.
3. Acoger e implementar las recomendaciones planteadas por la Comisión Asesora Presidencial para el Fortalecimiento del INDH, especialmente la modificación del Artículo 3 N°4 de la Ley del INDH que permita explicitar su rol como emisor de informes técnicos y recomendaciones en el proceso legislativo.
4. Avanzar hacia la creación de una unidad especializada en derechos humanos al interior de la BCN con el fin de estandarizar criterios y dotar de mayor transparencia el flujo de información.
5. Establecer en los reglamentos de ambas Cámaras y en los cuerpos respectivos de la BCN e INDH la regulación de funciones, atribuciones, servicios, procedimientos de solicitud de insumos y de comparecencia de personal en las diversas instancias que involucra el proceso legislativo al interior del Congreso Nacional.
6. Incorporar mecanismos de monitoreo y evaluación que permitan medir el impacto real de los informes, minutas y comparecencias de actores técnicos en el debate legislativo, a fin de retroalimentar y evaluar su efectividad.
7. Construir acuerdos permanentes de coordinación interinstitucional entre el Congreso, el INDH y otros organismos especializados –como la Defensoría de la Niñez y el Comité para la Prevención de la Tortura–, con el propósito de optimizar recursos, compartir información y garantizar una estrategia común para la incorporación del enfoque de derechos humanos en el proceso legislativo chileno.